

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Sakari Matalamäki

**HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET KUNNAN ETUOSTO-
OIKEUDEN KÄYTÖSSÄ**

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENNELUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustat	7
1.2. Tutkimuskysymykset	9
1.3. Tutkimusmetodit ja lähteet	11
1.4. Aikaisempi tutkimus	13
1.5. Tutkimuksen rakenne	15
2. ETUOSTOLAKI	17
2.1. Etuostolaki pääpiirteittäin	17
2.2. Kunnan etuosto-oikeuden historia	17
2.2.1. Kunnan etuosto-oikeus ennen etuostolakia	17
2.2.2. Ensimmäisen etuostolain säätäminen	18
2.2.3. Nykyinen etuostolaki ja lain myöhemmät muutokset	19
2.3. Etuostoprosessi	22
3. HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET	24
3.1. Hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä oikeusperiaatteet	24
3.1.1. Oikeusperiaatteen käsitteestä	24
3.2. Hallinto-oikeudelliset periaatteet ja normihierarkia	26
3.3. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhde hyvään hallintoon	28
3.4. Yhdenvertaisuusperiaate	29
3.4.1. Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä	31
3.4.2. Yhdenvertaisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena	32
3.5. Objektiviteettiperiaate	34
3.6. Tarkoitussidonnaisuuden periaate	35
3.6.1. Tarkoitussidonnaisuus ja vallan väärinkäyttö	36
3.6.2. Päätösten perusteluista	37
3.7. Suhteellisuusperiaate	38

3.7.1. Suhteellisuusperiaatteen osatekijät	38
3.7.2. Kohtuudesta	39
3.8. Luottamuksensuojaperiaate	40
3.9. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden linkittyminen	42
4. ETUOSTO-OIKEUS JA HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET	44
4.1. Vapaa ja sidottu harkinta etuosto-oikeuden käytössä	44
4.2. Yhdenvertaisuusperiaate etuosto-oikeudessa	45
4.2.1. Kuntien välinen yhdenvertaisuus	46
4.2.2. Kaupan osapuolten yhdenvertaisuus	48
4.3. Objektiviteettiperiaate etuosto-oikeudessa	50
4.4. Tarkoitussidonnaisuuden periaate	50
4.4.1. Yhdyskuntarakentamisesta	52
4.4.2. Virkistys- ja suojelutarkoituksesta	53
4.4.3. Hyväksyttävän tarkoituksen osoittaminen etuosto-oikeuden käytössä	55
4.4.4. Poikkeus tarkoitussäännöksestä	58
4.5. Suhteellisuusperiaate etuosto-oikeudessa	59
4.5.1. Taloudelliset vaikutukset kohtuuttomuuden perusteena	60
4.5.2. Vaikutukset yritystoimintaan kohtuuttomuuden perusteena	60
4.5.3. Henkilöiden väliset suhteet kohtuuttomuuden perusteena	61
4.5.4. Kohtuuttomuus argumenttina valituksessa	63
4.6. Luottamuksensuoja etuosto-oikeudessa	64
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	66
5.1. Oikeusperiaatteista ja niiden tulkinnasta	66
5.2. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden käsitteistä	67
5.2.1. Kohtuuttomuus	67
5.2.2. Muut oikeusperiaatteet	68
5.3. Yhteenveto periaatteista	68
5.4. Loppuyhteenveto	70
LÄHDELUETTELO	71

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Etuostoprosessi	22
Kuvio 2. Oikeusperiaatteet ja normit	27
Kuvio 3. Suhteellisuusperiaatteen osatekijät	39
Taulukko 1. Kuntien maanhankinta	9

LYHENNELUETTELO

HAO	Hallinto-oikeus (tuomioistuin)
KL	Kuntalaki
KaVL	Kaupanhahvistajalaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LtV	Laki- ja talousvaliokunta
LtVM	Laki- ja talousvaliokunnan mietintö
LÄO	Lääninoikeus
OTL	Oikeustoimilaki
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PkL	Pakkokeinolaki
EOL	Etuostolaki
LL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
HL	Hallintolaki
HM	Hallitusmuoto
VmL	Verotusmenettelylaki

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Sakari Matalamäki

Pro gradu -tutkielma:

Hallinto-oikeudelliset periaatteet kunnan etuosto-oikeuden käytössä

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2017

Sivumäärä: 76**TIIVISTELMÄ:**

Kunnan etuosto-oikeudella tarkoitetaan tietyin etuostolaissa mainituin edellytyksin kunnan käytössä olevaa maanhankinnan keinoa, jossa kunta tulee kiinteistökaupassa ostajan tilalle. Kiinteistökaupassa tulee lain mukaan käyttää kaupanvahvistajaa, jolla on varsinaisen kaupanvahvistamisen lisäksi velvollisuus ilmoittaa kunnalle käynnissä olevasta kiinteistökaupasta. Näin kunta saa tiedon alueellaan tapahtuvista kiinteistökaupoista ja voi etuostolain edellytysten täyttyessä käyttää kauppaan etuosto-oikeutta. Etuosto-oikeuden käyttö siis tapahtuu ennen lainhuudon saamista.

Etusto-oikeuden käytössä, kuten muussakin julkisessa hallintotoiminnassa on noudatettava hallintolakia, ja hallintolaissa säädettyjä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ja eritellä etuosto-oikeuden käytön ja etuostolain tulkinnan suhdetta näihin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden oikeudenalaan keskittyen erityisesti hahmottamaan niitä rajoitteita, joita hallinto-oikeudelliset periaatteet asettavat kunnan etuosto-oikeuden käytölle. Tutkimuksen kohteena on myös etuosto-oikeuden käyttöön liittyvät vapaan ja sidotun hallinnon käsitteet nimenomaan hallinto-oikeudellisten periaatteiden näkökulmasta.

Käytetyistä lähteistä tärkein tässä tutkielmassa on hallintotuomioistuinten ratkaisut, joiden perustelujen avulla on tutkittu miten vallitsevan oikeuskäytännön mukaan hallinto-oikeudelliset periaatteet rajoittavat ja ohjaavat etuosto-oikeuden käyttöä. Tutkimuksessa on myös hyödynnetty hallinto-oikeuden alaan sijoituvaa kirjallisuutta, sekä aikaisempaa tutkimusta etuosto-oikeudesta oikeusperiaatteiden näkökulmasta. Tutkimusmetodinä on oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikka pyrkii selvittämään eri lähteisiin tukeutuen voimassaolevan oikeuden sisältöä. Tutkimukseen sisältyy myös oikeushistorian alaan kuuluva lyhyt tarkastelu etuosto-oikeuden historiasta.

Tutkimuksen keskeisimmät havainnot liittyvät etuostolain voimassaolevaan tulkintaan yksittäistapauksissa. Hallinto-oikeudellisista periaatteista kiinnostavimpana tämän tutkimuksen kontekstissa pidän tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tämän periaatteen kannalta keskeisin löydös tässä tutkimuksessa on kunnan suunnitteluvelvollisuuden täyttymisen rajan etsiminen. Kunnalla tulee olla suunnitelma nimenomaan etuostetun kiinteistön käyttämiseksi etuostolain hyväksymään tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa. Toinen keskeinen löydös on etuoston ilmeisen kohtuuttomuuden rajan selkeyttäminen. Etuoston on nimittäin johdettava niin kohtuuttomaan lopputulokseen, ettei etuostoa enää mitenkään voida pitää perusteltuna. Tutkimuksen keskeisin johtopäätös on, että oikeusperiaatteet näyttäytyvät etuostolain soveltamisessa kokonaisuutena, jossa periaatteet vaikuttavat yhdessä osittain päällekkäin toistensa kanssa. Tämä näyttäytyy erityisesti etuoston käytön perustelussa, jossa keskeisenä on etuostolain tarkoitustamäärään täyttyminen. Perustelujen riittävyys riippuu useimpien hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioonottamisesta.

AVAINSANAT: etuosto-oikeus, hallinto-oikeus, oikeusperiaatteet, maanhankinta

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustat

Suomi on jaettu tämän tutkimuksen kirjoitushetkellä 320 kuntaan¹, joista suurimpana on Helsinki yli kuudellasadalla tuhannella asukkaalla ja pienimpänä on Sottungan kunta 95 asukkaalla². Myös kuntien pinta-aloissa on suuria eroja. Suomen suurin kunta pinta-alan mukaan on Inari hieman yli viidellätoista tuhannella neliökilometrillä, kun taas pienin kunta on Kauniainen hieman alle kuudella neliökilometrillä³. Kuntien erilaisuudesta huolimatta kunnilla on tiettyjä ydintehtäviä, joista niiden tulee suoriutua riippumatta kunnan maantieteellisestä koosta tai sen asukasmäärästä (KL 7§).

Yksi kunnan keskeisimmistä tehtävistä on kunnan maa-alueiden käytön suunnittelu, johon kunnalla on maakäyttö- ja rakennuslain mukaan omalla maa-alueellaan yksinoikeus. Laki myös suoraan velvoittaa kunnan suunnittelemaan alueidenkäyttöä, sekä ohjaamaan rakentamista. (MRL 20§) Tämä suunnittelu toteutetaan käytännössä laatimalla yleiskaava, jossa kunnan maa-alueiden käyttöä kuvataan MRL 39.2§ vaatimusten mukaisesti. Yleiskaavan laadinta ei ole kunnalle välttämätöntä, mikäli katsotaan, että yleiskaavan laatiminen on tarpeetonta.⁴ Eri kaavat voidaan jaotella niiden yksityiskohtaisuuden mukaan. Maakuntakaava on kaavoista kaikkein yleispiirteisin, ja se sisältää laajoja suunnitelmia maakunnan maankäytöstä. Yleiskaava taas sisältää kunnan tai sen osan maankäytön suunnitelman, ja se voidaan myös laatia useamman kunnan yhteistyönä, jolloin pystytään suunnittelemaan laajemman alueen maankäyttöä.⁵ Yksityiskohtainen kaava on asemakaava, joka laaditaan kunnan osasta, eikä koko kunnan alueesta. Asemakaavassa on yksityiskohtaisesti määritelty, miten rakentaminen, kunnallistekniikka, ym. tulee alueella järjestää.⁶ Kaavan luominen tekee samalla kunnan laatimista maankäytön suunnitelmista oikeudellisesti sitovia, luonnollisesti sillä edellytyksellä että kaa-

¹ Kuntaliitto 2013a.

² Väestörekisterikeskus 2013.

³ Kuntaliitto 2013b.

⁴ Hollo 2009: 166.

⁵ Hollo 2009: 162, 166.

⁶ Hollo 2009: 170.

va on laadittu asianmukaisesti ja se on tätä kautta saanut lainvoiman.⁷ Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 50–52§), ja asemakaavan sisällöstä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Kunnan maapoliittiset tavoitteet kuvataan maankäyttösuunnitelmissa ja laadituissa kaavoissa⁸. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi kunnalla on oltava työkaluja, joilla se voi ohjata maankäyttöä ja rakentamista. Mikäli kunnan maapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi kunnan omat maavarat eivät ole riittäviä, kunta voi hankkia omistukseensa lisää maata erilaisin keinoin.

Maan hankinnassa kunnalla on käytössä kahden eri päätyypin maanhankintakeinoja: vapaaehtoinen maanhankinta ja ei-vapaaehtoiset maanhankintakeinot. Ensimmäisessä on kysymys vapaaehtoisesta kaupasta, jossa kunta ostaa myyjältä tavanomaisella kiinteän omaisuuden kaupalla maata. Eri maanhankintakeinoista vapaaehtoinen kauppa on kaikista yleisin. Toinen kunnan maanhankintakeinojen kategoria, eli ei-vapaaehtoiset maanhankintakeinot sisältävät lunastuksen ja etuoston käytön.⁹ Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta tietyin etuostolaissa mainituin edellytyksin lunastaa myyty kiinteistö. (EOL 2§) Pakkolunastus on puolestaan julkisen vallan pakkotoimi, jolla voidaan lunastaa omaisuutta tai erityisiä oikeuksia julkisen vallan haltuun. (LL 1§, 2§ ja 3§) Ei-vapaaehtoiset maanhankintakeinot eivät ole kuitenkaan niin yleisiä kuin vapaaehtoinen maanhankinta¹⁰.

⁷ Hollo 2009: 146.

⁸ Hollo 2009: 145.

⁹ Tepora, Kartio, Koulu & Lindfors 2010: 506.

¹⁰ Tepora ym. 2010: 506.

Taulukko 1. Kuntien maanhankinta (Kuntaliitto 2007 mukaillen).

Kunta	Kiinteistökauppojen lukumäärä	Etuosto-oikeutetut kaupat	Etuosto-oikeuden käyttö	Etuostolla hankittu hehtaarimäärä
Hyvinkää	411	44	1	13,72
Kemijärvi	293	115	1	
Vaasa	372	29	1	2,3
Vantaa	1053	53	1	11,5
Kuopio	681	170	2	56,36
Nurmijärvi	551	182	1	12,9

Huolimatta siitä, että lunastus ja etuosto eivät ole niin yleisesti käytössä, kuin vapaaehtoinen kauppa, ovat ne tutkimuskohteena hyvin mielenkiintoisia juuri niihin sisältyvän julkisen vallan käytön luonteen vuoksi. Ei-vapaaehtoiset maanhankintakeinot herättävät vahvoja tunteita juuri luonteensa vuoksi. Siinä missä vapaaehtoisessa kaupassa sekä myyjä että ostaja operoivat tasavertaisina kauppakumppaneina, etuostossa ja lunastuksessa on mukana julkisen vallan pakottava elementti. Toisaalta taas yksityistä suojaa etuosto-oikeuden käytössä, kuten kaikessa muussakin hallinnossa, hallinto-oikeudelliset periaatteet. Juuri tämän julkisen vallan ja yksityisen välisen vuorovaikutuksen, ja erilaisen aseman vuoksi pidän etuosto-oikeutta mielenkiintoisena tutkimuskohteena. Näen myös, että etuosto-oikeutta tulisi tutkia siksi, että se selkiyttäisi sekä ostajan että myyjän asemaa kuntaan nähden, ja selventäisi yksityisen oikeutta julkiseen valtaan nähden etuosto-oikeutta käytettäessä.

1.2. Tutkimuskysymykset

Tutkimukseni ydinajatuksena on kysyä, miten hallinto-oikeudelliset periaatteet näkyvät kunnan etuosto-oikeuden soveltamisessa ja etuostolain tulkinnassa. Tutkimuksen ydinkysymys puolestaan jakautuu osakysymyksiksi yksittäisten hallinto-oikeudellisten peri-

aatteiden vaikutuksesta etuostolain soveltamiseen, sillä tutkimuskysymys jäisi muuten liian yleisluontoiseksi ja laajaksi, ja tutkimusongelma jäisi vaikeasti lähestyttäväksi. Jokainen hallinto-oikeudellinen periaate myös vaatii hieman erilaisen näkökulman tutkitavaan asiaan, joten on johdonmukaista käsitellä ne selvästi erikseen, ja vasta tämän jälkeen vetää yhteen johtopäätelmiä erillisten osien pohjalta.

Hallinto-oikeudellisina periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaatetta, tarkoitussidonnaisuusperiaatetta, objektiviteettiperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaperiaatetta¹¹, ja nämä periaatteet onkin kirjattu hallintolakiin, tosin hieman erilaista sanamuotoa käyttäen. Hallintolain soveltamisalasäännön mukaan hallintolaki sitoo kunnan viranomaistoimintaa, johon myös etuostolain soveltaminen kuuluu (HL 2§). Tästä syystä hallinto-oikeudelliset periaatteet on otettava aina huomioon etuosto-oikeutta sovellettaessa. Hallinto-oikeudelliset periaatteet liittyvät myös laajempaan hyvän hallinnon käsitteeseen, ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden katsotaankin olevan hyvän hallinnon perussääntöjä, jotka asettavat vähimmäisvaatimuksia viranomaisten toiminnalle¹².

Tutkimuksen kohteena on erityisesti etuosto-oikeuden teoreettinen viitekehys. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kirjoittaa käsikirjaa etuostolain käyttöön, vaan jäsentää yksittäisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden kautta etuostolain soveltamiseen liittyviä oikeudellisia rajoituksia ja vaatimuksia, ja sitä kautta myös selvittää, miten nämä periaatteet vaikuttavat yksityisen ihmisen asemaan suhteessa kuntaan.

Olen päättänyt rajata tutkimusta siten, että tutkimuskohteeni on ainoastaan kansallinen lainsäädäntö, ja rajaan kaikenlaisen kansainvälisen vertailun pois tästä tutkimuksesta. Syy rajaukseen on se, että tutkimusongelma on luonteeltaan niin tiiviisti sidottu suomalaisen oikeusjärjestykseen, että en pidä mielekkäänä laajentaa tarkastelua muiden valtioiden käytäntöihin. Tyydyn ainoastaan toteamaan, että Ruotsissa on ollut vuodesta 1968 voimassa etuostolaki, *förköpslag*, joka on kuitenkin kumottu. Ruotsin *förköpslag* kumottiin vuonna 2000 siten, että se ei ole enää ollut voimassa vuoden 2000 toukokuun jälkeen.¹³ Ruotsin *förköpslag* salli kunnan käyttää etuosto-oikeutta sellaiseen kiinteis-

¹¹ Kulla 2012: 95–112.

¹² HE 72/2002 vp s. 54.

¹³ Regeringes proposition 2009/10:82: 1.

töön, jota tuleva kehitys huomioiden tarvitaan taaja-asutusta tai sen järjestelyä varten. Myös Norjassa, Tanskassa ja Saksan Liittotasavallassa on ollut erilaisia etuostojärjestelmiä.¹⁴ Ruotsin etuostolaki kumottiin siitä syystä, että Ruotsin hallitus katsoi etuostolakiin liittyvien toimenpiteiden muun muassa kunnissa ja tuomioistuimissa ja aiheuttavan merkittäviä kustannuksia. Ruotsin hallitus myös toteaa esityksessään, että etuostolaki hidastaa ja hankaloittaa kiinteistökauppaa, ja etuostoa käytetään hyvin harvoin (noin 15 kertaa vuodessa). Hallitus katsookin, että lain negatiiviset vaikutukset ovat suuremmat kuin positiiviset.¹⁵ Tämän tutkielman kirjoittajan tietoon ei ole tullut, että Suomessa käytäisiin etuosto-oikeudesta vastaavaa keskustelua.

1.3. Tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tutkimuksessa käytetään metodina ensisijaisesti lainoppia, eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa selvitetään miten voimassa olevaa lakia sovelletaan johonkin tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan¹⁶. Yleisluontoisemmin sanottuna oikeusdogmatiikka pyrkii vastaamaan kysymykseen ”mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö”¹⁷. Tämän tutkimuksen tapauksessa kiinnostus kohdistuu etuosto-oikeuden ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden väliseen suhteeseen, jota selvitetään oikeusdogmatiikan keinoin. Edellä mainitun lisäksi oikeusdogmaattisella tutkimuksella on myös toinen tehtävä, nimittäin oikeuden systematisointi. Oikeusdogmaattinen tutkimus siis myös jäsentää oikeusjärjestystä ja sen osia.¹⁸ Tässä tutkimuksessa se näkyy siten, että pyrin luomaan jäsennellyn kuvan etuosto-oikeuden soveltamisesta ja etuostolain tulkinnasta hallinto-oikeudellisten periaatteiden valossa.

Tutkimuksessa tehdään myös lyhyt historiallinen katsaus etuostolain kehityksestä nykyiseen muotoonsa, sekä selvitetään tiivistetysti sitä oikeudellista ympäristöä, jossa etuostolaki säädettiin. Pidän tutkimuksen kannalta oleellisena, että tiedetään millaisissa oloissa ja mihin tarpeeseen tutkittava laki on alun perin säädetty, sillä sitä kautta voi-

¹⁴ HE 134/1974 vp. s. 2

¹⁵ Regeringes proposition 2009/10:82: 1, 20–21.

¹⁶ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20.

¹⁷ Aarnio 1989: 48.

¹⁸ Husa ym. 2008: 20–21.

daan paremmin ymmärtää lain tarkoitusta. Edellä mainitut asiat ovat kuitenkin sivuosassa tutkimuksessa, ja niiden tarkoituksena on ainoastaan tukea tutkimuksen pääkysymyksen ratkaisua, eikä muodostaa itsenäisiä tutkimuskysymyksiä. Edellä mainitut kysymykset ovat myös luonteeltaan sellaisia, että ne tulisivat joka tapauksessa tutkimusta tehdessä esiin.

Tutkimuksessa tullaan siis myös pienissä määrin käyttämään oikeushistoriallista metodologia. Oikeushistoriallisessa metodissa on keskeistä, että tutkimuksessa otetaan huomioon myös ympäröivän maailman muuttuminen, eikä rajoiteta tarkastelua pelkästään tutkittavaan kohteeseen. Tutkimuksessa voidaan myös paneutua siihen, miten jokin tietty oikeusnormi on saanut nykyisen muotonsa ja tutkia oikeusnormin koko kehityskaarta.¹⁹ Kokonaiskuvan hahmottamiseksi pidän lyhyttä oikeushistoriallista tarkastelua tässä tutkimuksessa perusteltuna, mutta tutkimuksen pääpaino pysyy kuitenkin oikeusdogmatikassa, ja oikeushistoria on tutkimuksessa ainoastaan apuvälineenä.

Oikeudenalajaottelussa sijoitan tutkimukseni hallinto-oikeuden oikeudenalalle. Tutkimukseni näkökulma ja kysymyksenasettelu tekevät siitä nimenomaan hallinto-oikeudellista. Laajasti määritellen hallinto-oikeuden voidaan katsoa olevan oikeudenala, joka määrittelee julkishallintoa ja julkishallinnon toimintaa.²⁰ Hallinto-oikeudella on oikeudenalana erityisen tärkeä tehtävä säädellä ja rajoittaa julkisen vallan toimintaa yksityiseen nähden, sekä tasapainottaa julkisen vallan ja yksityisen välistä suhdetta. Hallintotoiminnassa viranomaisilla on tyypillisesti käytettävissä vapaata harkintaa, jolla yksittäiset asiat voidaan ratkaista tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hallinto-oikeuden yksi tehtävistä on määritellä rajat sille, miten viranomaiset voivat harkintansa puitteissa toimia.²¹ Tämän tutkimuksen tapauksessa kohteena ovat nimenomaan säädökset ja periaatteet, jotka rajoittavat, ja jotka on otettava huomioon sovellettaessa etuostolakia yksittäistapaukseen.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa keskeisimpiä lähteitä ovat voimassa oleva lainsäädäntö ja lainsäädännön esityöt. Näitä lähteitä kutsutaan yhdessä mm. tasavallan presi-

¹⁹ Husa ym. 2008: 21–22.

²⁰ Mäenpää 2013: 40.

²¹ Mäenpää 2013: 49.

dentin ja valtioneuvoston asetuksien kanssa virallislähteiksi.²² Tutkimuksessa käytetään laajasti myös säädösten valmisteluaineistoa, jotka valottavat sitä, miten lakia kuuluu tulkita. Lainvalmisteluaineisto yhdessä valiokuntakäsittelyssä tuotetun materiaalin kanssa myös selventää eri pykälien taustoja ja auttaa ymmärtämään yksittäisten säädösten koko sisällön.²³ Lainvalmisteluaineisto nimittäin sisältää useimmiten erilaisia selvityksiä ja tilastoja, joilla kuvataan niitä reaalisia olosuhteita, joita säädettävä laki koskee. Samalla lainvalmisteluaineisto tuo esiin lainsäätäjän perimmäiset tavoitteet säädettävän lain suhteen.²⁴

Toinen merkittävä lähdeaineisto tähän tutkimukseen on lainkäyttö- ja lainvalvontaelimien tuomiot ja ratkaisut. Ratkaisuihin perehtyminen antaa konkreettisen kuvan siitä, miten etuostolakia on tulkittu yksittäistapauksissa.²⁵ Oikeustapauksista pyrin löytämään selviä linjoja, miten etuosto-oikeutta tuomioistuimissa tulkitaan, ja tätä kautta tekemään johtopäätöksiä siitä, miten hallinto-oikeudelliset periaatteet tulee ottaa huomioon yksittäisessä etuostopäätöksessä.

1.4. Aikaisempi tutkimus

Kunnan etuosto-oikeudesta ei ole tämän tutkielman tekijän käsityksen mukaan tehty aikaisemmin tämän kaltaista tutkimusta, jossa pohdittaisiin kaikkien hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja etuostolain välistä suhdetta. Tutkimusaiheeni kannalta relevantti aikaisempi tutkimus on sen sijaan keskittynyt johonkin tiettyyn etuosto-oikeuden osa-alueeseen. Tärkeimpänä tutkimuksena etuosto-oikeuden ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden välisestä suhteesta pidän OTT Ilari Hovilan artikkelia *Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä*. Artikkelin on julkaistu vuonna 2013, ja näin ollen sisältää tämän tutkimuksen tekoaikaan nähden tuoretta tutkimustietoa yhden hallinto-oikeudellisen periaatteen (tarkoitussidonnaisuuden periaate) suhteesta kunnan etuosto-oikeuteen. Artikkelin on osa Hovilan artikkeliväitös-

²² Husa ym. 2008: 34.

²³ Husa ym. 2008: 49.

²⁴ Tolonen 2003: 117.

²⁵ Husa ym. 2008: 60.

kirjaa *Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot*, jossa hän tutkii kunnan maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen kokonaisuutta sekä laajemmin analysoi kunnan maapolitiikan oikeudellista toimintaympäristöä. Toinen relevantti tutkimus on Atte Korten vuonna 2015 julkaisema artikkeli *Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – Erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta*, jossa hän tutkii etuosto-oikeutta kohtuusnäkökulmasta, ja ottaa myös kantaa siihen, miten kohtuuttomuuteen perustuvat valitukset ovat tuomioistuimessa menestyneet. Muuta relevanttia tutkimusta löytyy osana laajempia kiinteistön kauppaa ja ympäristöoikeutta koskevia esityksiä, joissa yleensä on käsitelty etuosto-oikeuden keskeisimpiä kysymyksiä esimerkiksi osana kunnan maanhankintakeinoja. Nämä esitykset ovat kuitenkin etuosto-oikeuden osalta melko suppeita, koska tutkimuksen fokus on muualla, ja etuosto-oikeus on vain pieni osa sitä.

Hallinnon oikeusperiaatteista puolestaan löytyy erityisesti professori Olli Mäenpään kirjoittamaa tutkimusta. Hän on myös kirjoittanut hallinto-oikeudesta yleisemmälläkin tasolla. Vanhempaa kirjallisuutta puolestaan edustaa Veli Merikosken kirjoittama *Vapaa harkinta hallinnossa*, joka valottaa hallinnon oikeusperiaatteita, ja vapaan ja sidotun harkinnan olemusta. Tämän tutkimuksen kannalta pidän juuri Merikosken teosta tärkeimpänä, sillä vaikka siinä ei etuosto-oikeutta käsitelläkään, Merikoski kokoo siinä yhtenäisen esityksen hallinto-oikeudellisista periaatteista esimerkkeineen. Teoksen esitysmuoto auttaa hahmottamaan hallinto-oikeudelliset periaatteet kokonaisuutena, mutta myös erittelee eri osatekijöitä, joista nämä periaatteet koostuvat. Pidän Merikosken kirjaa selkeimpänä saatavilla olevana kokonaisesityksenä hallinto-oikeudellisista periaatteista ja niiden suhteesta vapaaseen ja sidottuun harkintaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tämän tutkimuksen eri osista, eli etuosto-oikeudesta ja hallinto-oikeudellisista periaatteista, on olemassa tutkimusta ennestään, mutta varsinaista kokonaisesitystä ei ainakaan tämän tutkimuksen tekijän tietoon ole tullut. Siinä missä hallinto-oikeudellista tutkimusta on saatavilla jo 1950-luvulta asti, on etuostoa käsittelevät tutkimus luonnollisesti nuorempaa, sillä ensimmäinen etuostolaki annettiin vasta elokuussa 1975 (EOL 23§). Oikeastaan pidän liioiteltuna puhua etuosto-oikeutta koskevasta tutkimuksesta, sillä yleensä etuosto-oikeutta lähinnä sivutaan muissa tutki-

muksissa, jotka yleensä käsittelevät kiinteistön luovutusta tai ympäristö-oikeutta ja kunnan maapolitiikkaa.

1.5. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu viiteen päälukuun, joista ensimmäinen on tämä johdanto, jossa tutkimuksen taustojen esittelyn jälkeen määrittelen tutkimuksen rajat, metodit, aiheen ja selvennän lukijalle (ja myös itselleni) mitä tutkin ja miten. Esittelen myös lyhyesti tutkimukseni kannalta relevanttia aikaisempaa tutkimusta.

Toisessa pääluvussa käyn läpi etuostolain sisällön pääpiirteittäin. Olen myös sisällyttänyt toiseen päälukuun etuosto-oikeuden historiaa käsittelevän luvun. Tarkoitukseni on tällä kertoa, miten etuostolaki on vuosien saatossa kehittynyt, sekä tuoda esiin suurempia muutoksia etuostolaissa. Eräitä historia-alaluvussa esiteltyjä seikkoja käsitellään lisää neljännessä pääluvussa, jossa myös käy ilmi niiden konkreettinen merkitys etuostolain kehityksessä nykyiseen muotoonsa.

Kolmas pääluku käsittelee hallinto-oikeudellisia periaatteita, ja niiden merkitystä Suomen oikeusjärjestyksessä. Hallinto-oikeudellisia periaatteita tarkastellaan sekä historiallisessa kontekstissa, että niiden vaikutusta nykypäivän hallintotoimintaan. Hallinto-oikeudelliset periaatteet, ja oikeusperiaatteet ylipäätään eivät ole niin itsestään selviä käsitteitä, että ne voisi jättää tarkemmin määrittelemättä. Tästä syystä olen sisällyttänyt toiseen päälukuun myös alaluvun, jossa tarkastelen lähemmin oikeusperiaatteen käsitettä, ja sitä mistä oikeusperiaatteet oikeastaan tulevat oikeusjärjestykseen. Samoin otan kantaa hallinto-oikeudellisten periaatteiden päällekkäisyyksiin, ja samankaltaisuuksiin, sekä hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja hyvän hallinnon käsitteiden suhteeseen.

Neljännessä pääluvussa käyn läpi miten yksittäiset hallinto-oikeudelliset periaatteet näkyvät etuosto-oikeuden käytössä. Pääluku jakautuu alalukuihin, joissa käsitelen periaatteita yksi kerrallaan niillä keinoilla, mitä esittelin tutkimusmetodeja käsittelevässä ala-

luvussa. Neljännessä pääluvussa en enää käsittele periaatteita yleisellä tasolla, vaan sovellan kolmannessa pääluvussa läpikäytyä etuosto-oikeuteen. Tarkoitukseni siis ei ole toistaa jo aikaisemmin sanottua. Sen sijaan käytän niitä työkaluja, jotka olen kolmannessa pääluvussa määritellyt.

Viidennessä pääluvussa kokoan yhteen neljännessä pääluvussa käsitellyt asiat, ja esitän tutkielman loppupäätelmät. Pidän todennäköisenä, että valitsemani tapa käsitellä oikeusperiaatteita jyrkästi erotellen vaatii viimeisessä pääluvussa jonkinlaista selvitystä oikeusperiaatteiden vaikutuksen kokonaisuudesta, sillä hallintolaissakin (HL 6§) periaatteet on esitetty yhtenä kokonaisuutena eikä esimerkiksi erillisten periaatteiden numeroituna luettelona.

2. ETUOSTOLAKI

2.1. Etuostolaki pääpiirteittäin

Etuostolaki (608/1977) jakautuu viiteen lukuun ja yhteensä 23 pykälään. Etuostolain ensimmäisessä luvussa säädetään etuostolain tarkoituksesta ja niistä edellytyksistä, millä kunta voi käyttää etuosto-oikeutta. Toisessa pääluvussa säädetään etuostomenettelystä, ja kiinteistön omistajan mahdollisuudesta pyytää kunnalta ennakkopäätös etuoston käyttämisestä. Kolmannessa luvussa määritellään ostajan velvollisuudet sille ajalle, kun etuostoa ei ole vielä saatettu loppuun. Neljännessä luvussa on kiinteistön lainhuudatuksi liittyvät säädökset, ja viidennessä luvussa on sekalaisia säädöksiä liittyen muun muassa etuoston käyttöön liittyvään toimivaltaan ja etuostopäätöksestä valittamiseen.

2.2. Kunnan etuosto-oikeuden historia

2.2.1. Kunnan etuosto-oikeus ennen etuostolakia

Etuostolaki astui voimaan huhtikuun 1. päivä vuonna 1976. Ennen etuostolain voimaantuloa kuntien oikeus käyttää etuostoa rajoittui erikseen eri laeissa mainittuihin erityistapauksiin, eikä yleistä etuosto-oikeutta ollut. Ennen etuostolain voimaantuloa etuosto oli mahdollinen kolmen eri lain nojalla: Laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion erinäistä maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia (175/1922), Laki puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimista kiinteistöistä (155/1925) ja Asuntotuotantolaki (33/1968).²⁶ Ensimmäisessä erikoistapauksessa on kyse siitä, että valtion luovuttaessa kyseisessä laissa erikseen mainittua omaisuutta toiselle, on tätä mainittua omaisuutta ensiksi tarjottava kunnalle, jonka alueella omaisuus sijaitsee. Toisessa taas velvoitetaan puutavarayhtiöt luovuttamaan lainvastaisesti hankittu kiinteistö kunnalle tai valtiolle. Kolmannessa tapauksessa asuntolainoitettun asunnon myyjän tulee tarjota asuntoa ensin kunnalle, mikäli hän haluaa myydä tällaisen asunnon. Asuntoa ei tarvitse tarjota kunnalle, jos ostajana on asuntotuotantolaisissa erikseen mainittu ostaja.²⁷ Edellä

²⁶ HE 134/1974 vp s. 1.

²⁷ HE 134/1974 vp s. 1–2.

mainittua kolmea erikoistapausta ei voida pitää vertailukelpoisena etuoston kanssa, sillä nämä erityistapaukset liittyvät muuhun, kuin tavanomaiseen kiinteistön kauppaan. Näitä erityistapauksia pidettiin lainvalmisteluaineistossa kirjoitettujen perustelujen valossa merkityksettöminä²⁸.

2.2.2. Ensimmäisen etuostolain säätäminen

Ennen etuostolain säätöä kunnan mahdollisuudet hankkia maata muulla tavoin, kuin vapaaehtoisin maakaupoin tai pakkolunastusmenettelyllä olivat hyvin rajoitetut. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan onkin perusteltua helpottaa kunnan maanhankintaa säätämällä erityinen etuostolaki, joka luo kunnalle laissa mainituin edellytyksin oikeuden lunastaa myyty kiinteistö.²⁹

Hallitus antoi vuonna 1974 eduskunnalle esityksen etuostolaista, johon kuitenkin tehtiin valiokuntakäsittelyssä lukuisia muutoksia. Hyväksytty etuostolaki erosi merkittävästi alkuperäisestä hallituksen esityksestä useilta kohdilta, mikä aiheutti tyytymättömyyttä hallituksessa, ja myöhemmin johti uuden etuostolain säätämiseen³⁰. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä laki- ja talousvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota etuostolain soveltamisalaa koskevaan pykälään, ja otti soveltamisalaa koskien tiukan kannan, jonka mukaan etuostoa tulee voida käyttää vain yleisen tarpeen täyttämiseen. On tulkittavissa, että laki- ja talousvaliokunta rinnasti etuoston ja pakkolunastuksen siten keskenään, että pakkolunastukseen liittyvät rajoitukset ja vaatimukset koskevat myös etuostoa.³¹ Perustuslakivaliokunta yhtyy pääpiirteittäin laki- ja talousvaliokunnan käsitykseen, ja toteaa, että HM 6§:n pakkolunastukseen liittyviä vaatimuksia tulee soveltaa myös etuostolakiin. Perustuslakivaliokunta tosin myöntää, että omaisuuden vapautteen puuttuminen on huomattavasti vähäisempää, kuin pakkolunastuksessa, mutta se on silti niin merkittävää, että HM 6§ ei voi jättää huomioimatta.³²

²⁸ HE 134/1974 vp s. 1.

²⁹ HE 134/1974 vp s. 1–2.

³⁰ HE 180/1975 II vp s. 1.

³¹ LtVM 10/1975 I vp s. 2.

³² PeVL 3/1975 I vp s. 1.

2.2.3. Nykyinen etuostolaki ja lain myöhemmät muutokset

Hallituksen näkökulmasta epätydyttävä vuoden 1975 etuostolaki (692/1975) jäi hyvin lyhytikäiseksi, ja hallitus aloittikin pian etuostolain hyväksymisen jälkeen uuden etuostolain valmistelun. Hallitus vetoaa uudistustarvetta perustellessaan mm. lakitekniisiin syihin³³, ja siihen, että etuostolaki oli muuttunut niin paljon valiokuntakäsittelyssä, ettei se enää suurilta osin vastannut sitä esitystä, jonka hallitus alun perin antoi.³⁴ Uusi etuostolaki säädettiin osana niin sanottua maapakettia, jossa oli kysymys laajemmasta maalainsäädännön uudistamisesta. Maapaketissa uudistettiin etuostolain lisäksi lunastuslakia, ja rakennuslakiin liittyviä lunastussääntöjä.³⁵ Maapakettia ei ole kuitenkaan tässä tarpeellista käydä tarkemmin läpi.

Etustolakiin on sen säätämisen jälkeen tehty useita erisuuruisia muutoksia. Osa muutoksista on luonteeltaan pieniä, lähinnä yksittäisten pykäliden pieniä muutoksia tai tarkennuksia, mutta joukossa on mukana myös jotain suurempia muutoksia. Etustolain kaikki uudistukset eivät sinänsä johdu välttämättä itse etustolaista, vaan jonkin toisen lain muutos on voinut vaatia myös etustolain tarkentamista. Kaikki etustolain uudistukset eivät ole välttämättä olleet pysyviä, vaan uudistuksia on myös jouduttu perumaan niiden hyväksymisen jälkeen.

Etustolakia muutettiin ensimmäisen kerran vuonna 1982, jolloin muutettiin etustolain ensimmäisessä pykälässä mainittuja etuston tarkoitusedellytyksiä. Muutoksella mahdollistettiin etuston käyttö myös virkistys- ja suojelutarkoituksessa. Tätä ennen etustoa sai käyttää ainoastaan maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamiseen. Laki tosin mahdollisti kaupunkirakenteen sisällä etuston käytön puisto- ja virkistysalueiden muodostamiseksi, mutta tämä oli mahdollista ainoastaan yhdyskuntarakenteen sisällä, ja aiheuttikin epävarmuutta lain tulkintaan. Eduskunnan yksi tavoitteista olikin tehdä tällä muutoksella etustolaista sellainen, että se selkeästi ilmaisee milloin etusto-oikeus on olemassa.³⁶ Seuraavan kerran etustolakia muutettiin vuonna 1988. Etustolain muutos

³³ HE 180/1975 II vp s. 1.

³⁴ LtVM 10/1975 I vp. Ks. myös PeVL 3/1975 I vp.

³⁵ Hyvönen 1976: 1–2.

³⁶ HE 162/1981 vp s. 5–6.

oli osa laajempaa lakipakettia, jolla haluttiin helpottaa asuntorakentamiseen käytettävän maan hankintaa pääkaupunkiseudulla. Lakipaketin osana etuostolakiin lisättiin erivapauksia eräille pääkaupunkiseudun kunnille etuostolain tarkoitusedellytyksestä ja pinta-ala rajoituksesta.³⁷ Vuonna 1989 etuostolakiin tehtiin tarkennuksia toimivaltaisesta valitusviranomaisesta, ja valitusviranomaiseksi tuli lääninhallituksen sijasta lääninoikeus³⁸. Samana vuonna etuosto-oikeutta laajennettiin myös muuhun yhdyskuntarakentamiseen, kuin asuinrakentamiseen.³⁹

Vuonna 1990 hyväksyttiin tärkeä lakimuutos, jolla estettiin etuosto-oikeuden kiertämistä. Tällöin etuostolakiin lisättiin niin sanottu yleislauseke, jonka nojalla tuomioistuin voi päättää, että jokin kiinteistökaupan yhteydessä tehty toimenpide tai sopimuslauseke ei sido kuntaa, jos se on tehty etuoston kiertämistarkoituksessa. Tämä uudistus oli hallituksen mukaan tarpeellinen siksi, että etuostolakia on liian helppo kiertää. Tämän uudistuksen yhteydessä myös muutettiin etuoston käytön vaatimuksia siten, että tarkoituksena säädettiin koskemaan myös pääkaupunkiseudun kuntia, ja etuostolaista poistettiin kaavavaatimus.⁴⁰ Vuonna 1992 pääkaupunkiseudun kunnat vapautettiin jälleen tarkoituksimäärästä, joka oli säädetty edellisen etuostolain muutoksen yhteydessä. Hallitus katsoi, että muutos ei laajenna etuosto-oikeutta, koska maanhankinta näissä pääkaupunkiseudun kunnissa liittyy aina yhdyskuntarakentamiseen. Myös lainhuudon hankkimista helpotettiin sellaisissa tilanteissa, joissa kunnalla ei edes ylipäättään ole oikeutta käyttää etuostoa. Muutokset etuostolakiin tulivat ajankohtaisiksi, koska eduskunta oli hyväksyessään 1.9.1990 voimaan tullutta etuostolain muutosta velvoittanut hallituksen seuramaan etuoston käyttöä sekä tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin, mikäli epäkohtia havaitaan. Hallitus oli havainnut, että etuostolaki on aiheuttanut haittaa sellaisissakin kiinteistökaupoissa, joissa kunnalla ei ole etuosto-oikeutta. Käytännössä pienenkin kiinteistön ostaja on joutunut odottamaan vähintään kolme kuukautta lainhuudon myöntämistä kiinteistölle, ellei sitten ole hankkinut kunnalta ennakkopäätöstä etuosto-oikeuden käyttämisestä.⁴¹ Vuonna 1995 etuostolain lainhuudatukseen liittyviä aikoja muutettiin, sekä lakiin tehtiin lisäys, jonka mukaan myyjän tulee ilmoittaa kunnalle kaikki kiinteis-

³⁷ HE 98/1988 vp s. 11–14.

³⁸ HE 65/1988 vp s. 37.

³⁹ HE 236/1988 vp s. 1.

⁴⁰ HE 104/1989 vp s. 1–2; 5–6.

⁴¹ HE 121/1992 vp s. 1–3.

tön kauppaan liittyvät ehdot. Sellaiset ehdot, joita kunnalla ei ole tiedossa, eivät sido kuntaa.⁴² Vuosien 1999 ja 2009 etuostolakia muutettiin yhteensä kolme kertaa. Vuonna 1999 mahdollistettiin etuoston käyttö maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella kehittämisalueella ilman pinta-alarajoitusta.⁴³

Vuoden 2005 etuostolain muutosta voidaan pitää nähdäkseni verrattain merkittävänä, sillä tämä lainmuutos mahdollisti eräin poikkeuksin etuoston käyttämisen myös silloin, kun kyseessä on valtion myymä kiinteistö. Samalla poistettiin ehdoton määräaika etuoston tiedoksiannosta ostajalle ja myyjälle.⁴⁴ Vuonna 2009 etuostolaista poistettiin ehdottomat määrittelyt oikeudenkäyntipaikasta⁴⁵, ja siirrettiin kunnan etuoston käytöstä tekemän ilmoituksen käsittely tuomarilta kirjaamisviranomaiselle⁴⁶. Vuonna 2013 etuostolakiin tehtiin tarkennus siitä, että kehoitus kauppaehdojen ilmoittamiseen voidaan lähettää kiinteistön myyjälle myös myyjän kiinteistöjen sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä ilmoittamaan osoitteeseen. Tämä lainmuutos oli tarpeellinen siksi, että Maanmittauslaitos on ottamassa käyttöön järjestelmän, joka mahdollistaa kiinteistökaupan tekemisen sähköisesti.⁴⁷ Viimeisin muutos etuostolakiin on tehty vuonna 2015, jolloin EOL 22§:ään lisättiin maininta valitusluvasta haettaessa muutosta hallinto-oikeuden ratkaisuun⁴⁸.

⁴² HE 120/1994 vp s. 137–138; 207.

⁴³ HE 101/1998 vp s. 134.

⁴⁴ HE 24/2005 vp s. 12–14.

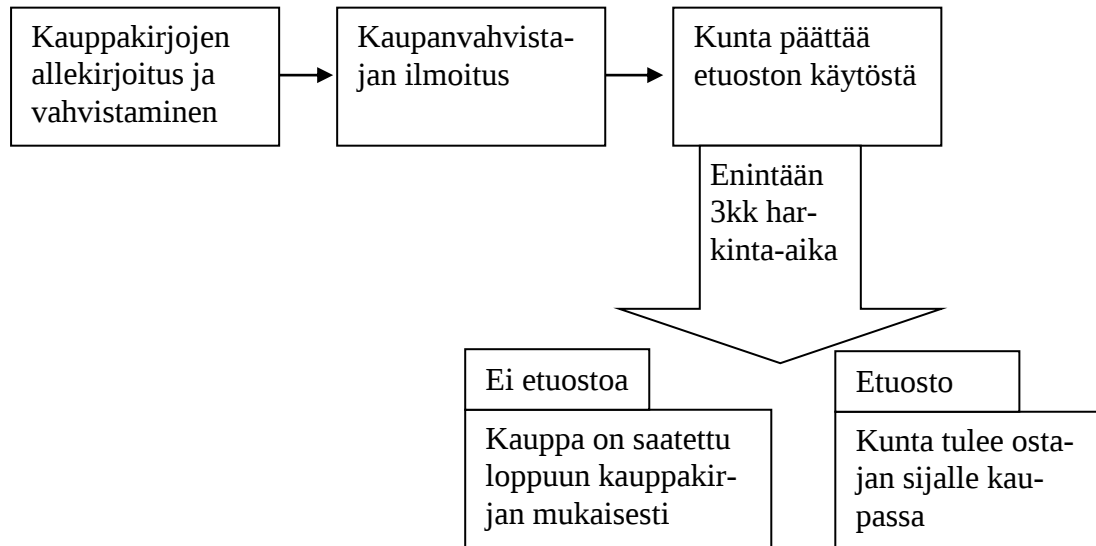
⁴⁵ HE 70/2008 vp s. 57–58.

⁴⁶ HE 30/2009 vp s. 31.

⁴⁷ HE 43/2013 vp s. 11.

⁴⁸ HE 230/2014 vp s. 128

2.3. Etuostoprosessi



Kuvio 1. Etuostoprosessi.

Etuostoprosessin voidaan katsoa alkavan siitä, kun osapuolet ovat päättäneet kiinteistökaupasta, ja allekirjoittaneet kauppakirjat. Tämän jälkeen kaupanvahvistajan velvollisuutena on ilmoittaa luovutuksen vahvistamisesta sekä maanmittauslaitokselle (KaVL 6§), että sille kunnalle, jonka alueella kiinteistö on. Kunnalla on kaupanvahvistajan antamasta tiedoksiannosta lukien kolme kuukautta aikaa päättää etuosto-oikeuden käyttämisestä. Mikäli kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan, tulee sen ilmoittaa siitä kaupan osapuolille viivytyksettä, ja tehtävä etuosto-oikeuden käytöstä merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (EOL 9§ ja 12§). Kiinteistön ostajaosapuoli ei voi saada lainhuutoa ostamalleen kiinteistölle ennen kuin kunta on päättänyt etuoston käyttämisestä tai kolmen kuukauden määräaika on kulunut umpeen (EOL 19§).

Etuostolain käyttöä rajoittaa EOL:n viides pykälä, joka mm. rajoittaa sitä, minkä kokoiseen kiinteistöön kunta voi ylipäättään käyttää etuosto-oikeutta. Mikäli myyty kiinteistö on etuostolain 5§:ssä kuvatun mukainen, kunnalla ei ylipäättään ole mahdollisuutta käyt-

tää etuosto-oikeutta, ja ostaja saa lainhuudon kiinteistölle ennen kolmen kuukauden määräajan kulumista loppuun.

Mikäli kiinteistön myyjä haluaa ennen kiinteistökauppaa tietää, tuleeko kunta käyttämään etuosto-oikeuttaan, voi myyjä pyytää kunnalta ennakkopäätöstä etuosto-oikeuden käytöstä. Myös tällöin 3kk harkinta-aika vältetään. (EOL 19§). Lain sanamuodossa huomionarvoista on se, että kiinteistön kauppa on tehtävä niillä ehdoilla, jotka on kirjattu ennakkopäätöspyyntöön.

3. HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET

3.1. Hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä oikeusperiaatteet

Jokainen julkisoikeuden tai oikeustieteen oppiaineisiin perehtynyt lienee kohdannut alan kirjallisuudessa suuren määrän erilaisia oikeusperiaatteita. Pelkästään tässä tutkimuksessa otsikkojen tasolla mainitaan yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus-, ja luottamuksensuojaperiaate. Varsinaisen tekstin seassa mainitaan vielä lisää oikeusperiaatteita. Huomionarvoista on se, että näinkin rajatussa ongelmassa käsiteltäväksi tulee jo viisi oikeusperiaatetta, vaikka tämä tutkimus keskittyy ainoastaan yhteen oikeusperiaatteiden alaryhmään: hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. On vielä todettava, että nämä edellä mainitut periaatteet edustavat vasta pientä osajoukkoa kaikkien oikeusperiaatteiden laajassa kentässä.

Oikeusperiaatteiden suuresta määrästä antaa jonkinlaisen kuvan esimerkiksi se, että Aarre Tähti luettelee artikkelissaan *Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä* esimerkinomaisesti yli kolmekymmentä oikeusperiaatetta⁴⁹. Esimerkin oikeusperiaatteet koskivat lisäksi ainoastaan julkisoikeutta, joten pidän todennäköisenä, että ne edustivat edelleen ainoastaan hyvin pientä osaa kaikista oikeusperiaatteista. Tämän tutkimuksen kannalta relevantteja oikeusperiaatteita on kuitenkin ainoastaan viisi hallinto-oikeudellista periaatetta.

3.1.1. Oikeusperiaatteen käsitteestä

Tarkasteltaessa oikeusperiaatteen käsitteen sisältöä, voidaan ensin pohtia periaate-sanana merkitystä ja hakea sitä kautta parempaa ymmärrystä oikeusperiaatteen käsitteen merkityksestä. Kielitoimiston sanakirjan mukaan periaate tarkoittaa muun muassa seuraavia asioita: toiminnan, menettelyn tai ajattelutavan perusajatus, johtava ajatus, ohjenuora, perussääntö ja periaate⁵⁰. Edellistä soveltaen voitaneen todeta, että oikeusperiaatteessa on kysymys jonkinlaisesta perustavanlaatuisesta ohjenuorasta, jolla on oikeudellinen merkitys.

⁴⁹ Tähti 1999: 1–2.

⁵⁰ Kotimaisten kielten tutkimuskeskus 2016.

Oikeusperiaatteet voidaan määritellä edellä mainitun varsin lavean määritelmän lisäksi muodostamalla tietty kriteeristö niille. Esimerkiksi Aarre Tähti käyttää oikeusperiaatteiden määrittelyyn seuraavaa viiden kohdan kriteeristöä: 1) oikeusperiaatteet ovat säätämätöntä oikeutta, 2) oikeusperiaatteet sijoittuvat oikeuden ja arvojen leikkauskohtaan, 3) oikeusperiaatteet ovat säännöt – periaatteet – jaottelun mukaisia ja 4) oikeusperiaatteisiin sisältyy periaatteen terminologinen käyttö 5) Muut mahdolliset kriteerit. Haluan kuitenkin painottaa, että siitä huolimatta, vaikka jotkin periaatteet eivät täyttäisi kaikkia Aarren esittämiä kriteereitä, en lähde hylkäämään niitä oikeusperiaatteiden joukosta. Tarkoitukseni on ainoastaan ehtojen kautta tuoda esiin joitain ominaisuuksia, joita oikeusperiaatteilla on. Todettakoon myös, että Tähti käsittelee oikeusperiaatteita korostetun kriittisesti, mikä näkyy ainakin viidennessä oikeusperiaatteen kriteerissä, joka ei varsinaisesti edes sisällä mitään kriteeriä.⁵¹ Hallinto-oikeudellisten periaatteiden kohdalla itse korostan toista kriteeriä, eli arvopitoisuutta. Periaatteet ilmentävät jotain arvoa, jonka toteutumista kaikessa hallintotoiminnassa halutaan edistää. Erityisesti katson yhdenvertaisuusperiaatteen olevan tällainen korkea arvo, joka toimii kaikessa hallinnossa ohjenuorana. Yhdenvertaisuusperiaatetta käsittelen tarkemmin luvussa 3.4.

Peilattaessa hallinto-oikeudellisia periaatteita Tähden oikeusperiaatteiden kriteeristöön, voitaneen hyväksyä, että ne täyttävät ensimmäistä lukuun ottamatta kaikki oikeusperiaatteelle asetetut kriteerit. Hallinto-oikeudelliset periaatteet nimittäin mainitaan hallintolain 6§:ssä, joten ne ilmiselvästi ovat säädännäistä oikeutta. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden olemassaolo ei kuitenkaan ala hallintolain voimaantulosta, vaan hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat olleet olemassa jo ennen hallintolakia. Tämän voi havaita mm. siitä, että Merikoski on jo kirjassaan *Vapaa harkinta hallinnossa* eritellyt hallinto-oikeudellisia periaatteita, ja kuvannut niiden sisältöä. Kirjan ensimmäinen painos julkaistiin 1958. Tässä tutkimuksessa käytetään vuoden 1968 painosta. Hallintolain esitöissä myös todetaan, ettei periaatteiden hallintolakiin kirjaamisen tarkoituksena ole antaa niille uutta sisältöä, vaan ne ovat hallintolaissa muistuttamassa lain soveltajia niiden sitovuudesta⁵². Katsonkin lain esitöiden perusteella, että oikeusperiaatteiden kirjaami-

⁵¹ Tähti 1987: 90.

⁵² HaVM 29/2002 vp s. 8.

nen hallintolakiin on ollut niiden voimassaoloa vahvistava toimi, ja kysymyksessä on enemmänkin vanhan jo olemassa olevan kirkastamisesta, kuin uuden luomisesta.

3.2. Hallinto-oikeudelliset periaatteet ja normihierarkia

Kaikki hallinto Suomessa on lakisidonnaista. Tämä merkitsee sitä, että kaikessa julkisessa hallinnossa niin viranomaisten, kuin julkista tehtävää hoitavan yksityisenkin on noudatettava tarkoin lakia. Tämä velvoite koskee kaikkia riippumatta organisatorisesta asemasta julkishallinnossa. Lakisidonnaisuus pitää myös sisällään velvoitteen noudattaa myös alempiasteisia säädöksiä, sekä vakiintuneita oikeusperiaatteita.⁵³

Oikeusperiaatteet ovat osittain oikeudenalakohtaisia, ja eri oikeuden aloilla voidaan löytää näille oikeudenaloille tyypillisimmät periaatteet. Julkisoikeudessa tyypillisiä ovat mm. suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Nämä periaatteet kuuluvat myös hallinto-oikeudellisten periaatteiden alakategoriaan. Yksityisoikeudessa puolestaan tyypillinen periaate on sopimusvapauden periaate, sekä sellaisen oikeustoimen julistaminen pätemättömäksi, joka on saatu aikaan kunnian vastaisella tai arvottomalla menettelyllä.⁵⁴

Oikeusperiaatteiden voimassaolo riippuu niiden nauttimasta institutionaalisesta tuesta. Oikeusperiaatteet voivat saada institutionaalista tukea erilaisista oikeuslähteistä, kuten oikeuskirjallisuudesta, oikeuskäytännöstä, lakien esitöistä ja eduskunnan säätämistä laeista. Selkeimmin oikeusperiaate on voimassa, jos se on lainsäädännössä säädetty osaksi voimassaolevaa oikeutta.⁵⁵ Usein kuitenkin periaatteet saavat institutionaalisen tukensa nimenomaan muualta kuin kirjoitetusta laeista.⁵⁶ Kuviossa 2 kuvaan oikeusperiaatteiden ja lainsäädännön suhdetta. Periaatteet kokoavat yhteen sääntöjen peruslähtökohtia ja samalla tuovat oikeusjärjestykselle koherenssia, ja toimivat osana normien tulkintaa.⁵⁷

⁵³ Mäenpää 2008: 62.

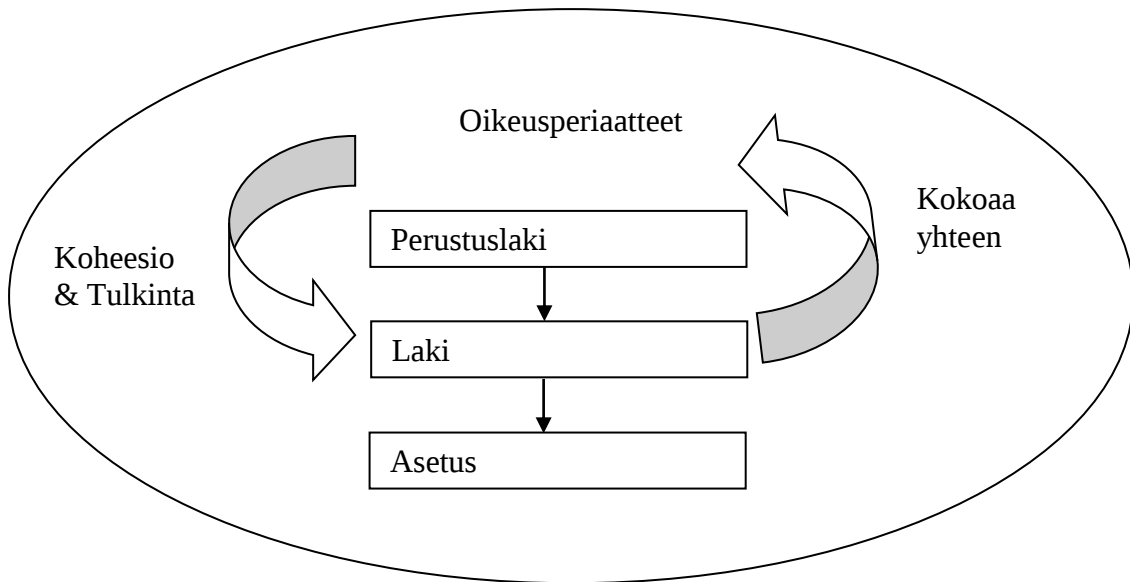
⁵⁴ Tolonen 2003: 39–40; ks. myös Tuori (2000): 196.

⁵⁵ Tolonen: 2003: 45.

⁵⁶ Tuori (2000): 197.

⁵⁷ Tuori (2000): 198.

Kuvio 2:ssa oikeusperiaatteet eivät ole muun sääntelyn yläpuolella vaan erillään, mutta yhteydessä edellä kuvatulla tavalla.



Kuvio 2. Oikeusperiaatteet ja normit.

Normihierarkialla tarkoitetaan oikeustieteessä hierarkkista järjestystä, joka määrittelee erilaisten oikeusnormien sitovuuden. Hierarkiassa alempiasteinen normi ei voi olla ristiriidassa ylemmän normin kanssa. Mikäli normien välillä on tällainen ristiriita, tulee hierarkiassa ylempi normi noudatettavaksi. Tämä normihierarkian tuoma vaikutus on kirjattu suomena perustuslakiin.⁵⁸ Hallinto-oikeudellisten periaatteiden tapauksessa voimassaolon peruste on selkeä ja vahva: hallinto-oikeudelliset periaatteet on erikseen mainittu hallintolaissa (HL 6§), ja näin ollen niiden voimassaolo on kiistaton.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (PL 2.3§).

Oikeusperiaatteiden asettaminen toisiinsa nähden hierarkkiseen järjestykseen ei ole yleisellä tasolla mahdollista. Sen sijaan jossain yksittäisessä tapauksessa voimme ottaa kantaa siihen, mikä oikeusperiaate sai tapauksessa suurimman painoarvon ja miksi.⁵⁹ Oi-

⁵⁸ Mäenpää 2008: 63.

⁵⁹ Tolonen 2003: 133.

keusperiaatteiden välisestä yleisestä hierarkiasta ei ole nähdäkseni mielekäästä puhua, vaan kananotot tulee aina peilata johonkin yksittäistapaukseen. Tätä kautta voidaan myös tunnistaa yhteyksiä eri oikeusperiaatteiden välillä. Oikeusperiaatteiden välisiä yhteyksiä käsittelen tarkemmin luvussa 3.9.

3.3. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhde hyvään hallintoon

Hyvän hallinnon käsite mainitaan hallintolain tarkoitussäädöksessä.

”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.” (HL 1§.)

Hyvän hallinnon käsitteellä on useita merkityksiä, ja se on käsitteenä varsin laaja. Hyvän hallinnon katsotaan kattavan joukon ideaaleja, jotka kuvaavat millaista hyvän hallinnon tulisi olla, ja mihin hallintotoiminnassa tulee aktiivisesti pyrkiä. Mäenpään tiivistää hyvän hallinnon ideaalit kolmeen päänäkökulmaan: management-, governance- ja good administration-näkökulmaan. Management-näkökulmassa on kysymys erityisesti hallinnon tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, eli paino on resurssien järkevällä ja tuloksellisella käyttämisellä. Governance taas keskittyy hallinnon eettisyyteen ja luotettavuuteen. Governance-näkökulmassa oleellista on hallinnon lahjomattomuus, objektiivisuus ja hallinnon toimiminen yleisön luottamuksen arvoisesti. Good administration – näkökulman kaksi puolta ovat virkamiehen velvollisuus noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, ja toisaalta yksityisen oikeus saada hyvää hallintoa.⁶⁰

Hallinto-oikeudelliset periaatteet sijoittuvat hallintolain toiseen lukuun, jossa on määriteltä viranomaistoiminnan laadulliset vähimmäisvaatimukset. Muita vähimmäisvaatimuksia on HL 7§-10§ mainitut palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Nämä ovat kuitenkin ainoastaan vähimmäisvaatimuksia, ja mikään ei estä viranomaista ylittämästä niitä.⁶¹ Ottaen huomioon sen, että hallinto-oikeudelliset periaatteet on sijoitettu nimenomaan hallinto-

⁶⁰ Mäenpää 2008: 56–58.

⁶¹ Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen, Kirsi Kuusikko 2010: 119.

lakiin, ja HL 1§:ssä mainitun lain tarkoituksen, on selvää, että hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdessä hallintolain muiden pykälien kanssa tarkoitettu turvaamaan nimenomaan hyvää hallintoa. Tällä tavoin tulkittuna hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät ole mikään erillinen entiteetti vaan osa sitä sääntelyä, joka pyrkii turvaamaan hyvän hallinnon.

Periaatteet kokoavat yhteen useiden eri sääntöjen lähtökohtia, ja oikeusperiaatteita voidaanakin pitää tietynlaisina yleistyksinä vallitsevan oikeuden lähtökohdista.⁶² Tämän va-
lossa hallinto-oikeudelliset periaatteet ilmentävät julkisen hallinnon sääntelyn lähtökoh-
tia, joita siis ovat yhdenvertaisuus, objektiivisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus
ja luottamuksensuoja. (HL 6§).

3.4. Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate on yksi keskeisimmistä hallinto-oikeudellisista periaatteista Suomen oikeusjärjestyksessä. Yhdenvertaisuusperiaatteena tunnettu oikeusperiaate mainitaan Suomen lainsäädännössä muun muassa perustuslaissa ja hallintolaissa. Yhdenvertaisuusperiaate on esiintynyt lainsäädännössämme verrattain kauan. Yhdenvertai-
suus onkin mainittu jo vuoden 1919 Hallitusmuodon 5§:ssä.

”Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.” (HM 5§.)

Nykyisin yhdenvertaisuusperiaate mainitaan Suomen perustuslain toisessa luvussa, jos-
sa on pykälittäin käyty läpi eri perusoikeudet.

” Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” (PL 6§.)

⁶² Tuori (2000): 198.

Yhdenvertaisuusperiaate siis näyttäytyy Suomen oikeusjärestyksessä sekä perustuslais-
sa säädettynä perusoikeutena että hallintolaissa hallinto-oikeudellisena periaatteena, jota
sovelletaan kaikessa hallintotoiminnassa. Hallintolain yhdenvertaisuuden vaatimus on
perustuslain yhdenvertaisuuskirjausta hallintotoiminnassa täsmentävä säädös. Hallinto-
lain lisäksi ainakin yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki täsmentävät perustuslain yleistä
yhdenvertaisuussäädöstä.⁶³

Yhdenvertaisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena on mainittu Hallintolaissa
muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden yhteydessä käyttämällä termiä ”tasapuoli-
nen”. Hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen muotoilu siis eroaa jonkin verran perus-
tuslain vastaavasta, mutta kyseessä on selvästi pohjimmiltaan sama periaate.

*”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä
toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomai-
sen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämää-
rään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja
odotuksia.” (HL 6§.)*

Vaikka yhdenvertaisuusperiaate koskee myös lainsäätäjää, eikä pelkästään soveltajaa, se
ei kuitenkaan sido lainsäätäjän lainsäädäntövaltaa täysin. Perustuslakivaliokunnan linjan
mukaan lainsäätäjä voi säätää yhteiskunnan kehityksen kannalta tarpeellisia lakeja,
vaikka ne eivät täysin täyttäisikään yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksia. Tämä liik-
kumavara nimenomaan mahdollistaa sen, että lainsäätäjä voi edistää tosiasiallista yh-
denvertaisuutta lainsäädännöllä yhdenvertaisuusperiaatteen estämättä. Lainsäätäjän tu-
lee ottaa huomioon olosuhteet lakia säätäessään, ja näin ollen ihmisiä voidaan myös
kohdella eri tavoin, jos näitä ihmisiä koskevat vallitsevat olosuhteet ovat erilaisia.⁶⁴ Täs-
tä on esimerkkinä PeVL 3/1991, jossa valiokunta ottaa kantaa hallituksen esitykseen
terveyskeskusmaksukokeilusta.

*”Valiokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut tämän perustuslain säännöksen
sinänsä sitovan myös lainsäätäjää. Säännöksestä ei kuitenkaan voi johtua tiukkoja rajoja
lainsäätäjän harkinnalle (PeVL 12/1990 vp), eikä säännös siten lähtökohtaisesti muodos-
tu esteeksi kulloisenkin yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömänä tai tarkoituk-*

⁶³ Mäenpää 2013: 147–148.

⁶⁴ Ojanen & Scheinin (2011): 232–233.

*senmukaisena pidettävälle sääntelylle, vaikka sääntely saattaisi kansalaisia keskenään erilaiseen asemaan.*⁶⁵

3.4.1. Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä

Yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ei voi korostaa liikkaa. Voidaan nähdäkseni sanoa, että yhdenvertaisuusperiaate kuuluu oleellisena osana suomalaisen oikeusvaltion olemukseen. Tätä tukee se, että yhdenvertaisuusperiaate on ollut mukana suomen perustuslaissa, ja perustuslakia vastaavissa erillisissä laeissa jo vuodesta 1919.⁶⁶ Yhdenvertaisuutta pidetään myös oikeuskirjallisuudessa perustavanlaatuisena periaatteena, ja esimerkiksi Kulla toteaa, että oikeusjärjestyksemme rakentuu yhdenvertaisuuden idean varaan⁶⁷. Laajemmassa tarkastelussa myös paljastuu, että yhdenvertaisuusperiaate ei ole ainoastaan Suomessa oikeusvaltion yksi peruspilareista, vaan yhdenvertaisuuden vaatimus on tunnustettu kansainvälisesti erilaisissa julistuksissa ja sopimuksissa, kuten YK:n ihmisoikeusjulistuksessa.

”Kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Heille on annettu järki ja omatunto, ja heidän on toimittava toisiaan kohtaan veljeyden hengessä.” (Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 1. artikla)

Yhdenvertaisuusperiaate ei ole jäänyt ainoastaan valtiota ja valtion viranomaisia koskevaksi ohjenuoraksi vaan se on saanut merkitystä kansalaisyhteiskunnassa ja erityisesti julkisessa keskustelussa, jossa esiintyy usein puheenvuoroja yhdenvertaisuuden eri osa-alueiden puolesta. Voidaan nähdäkseni todeta, että ajatus yhdenvertaisuudesta on kiinteä osa suomalaista yhteiskuntaa, ja näin ollen yhdenvertaisuus näkyy muillakin elämän osa-alueilla kuin oikeustieteessä, hallinnossa ja lainkäytössä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen suuresta merkityksestä kertoo myös se, että Merikosken mukaan yhdenvertaisuusperiaate on luonteeltaan niin perustavanlaatuinen, että se olisi voimassa vaikka sitä ei olisi laissa erikseen mainittu⁶⁸. On merkillepantavaa, että Merikoski näyttää nostavan yhdenvertaisuusperiaatteen omassa ajattelussaan tietyllä tapaa

⁶⁵ PeVL 3/1991 vp s. 1.

⁶⁶ Merikoski 1968: 77.

⁶⁷ Kulla 2012: 95.

⁶⁸ Merikoski 1968: 76.

esiin muiden periaatteiden joukosta. Yhdenvertaisuus näyttääkin saavan oikeuskirjallisuudessa keskeisemmän aseman, kuin muut oikeusperiaatteet.

3.4.2. Yhdenvertaisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena

Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan hallinnon asiakkaiden tasapuolista ja kohtelua. Yhdenvertaisuusperiaatteen ydin on siinä, että eri ihmisiä on kohdeltava samankaltaisissa tilanteissa samalla tavalla.⁶⁹

Yhdenvertaisuuden käsitteen ymmärtämistä auttaa sen pilkkominen pienempiin osatekijöihin, sillä yhdenvertaisuus on käsitteenä varsin lakea, ja pitää sisältää monia eri osatekijöitä. Heikki Kulla esittelee artikkelissaan *Yhdenvertaisuuden osapuista* jaottelun, jossa yhdenvertaisuus on jaettu seitsemään eri osatekijään: 1) Muodollinen yhdenvertaisuus 2) Suhteellinen yhdenvertaisuus 3) Moraalinen yhdenvertaisuus 4) Tosiasiallinen yhdenvertaisuus 5) Oikeudellinen yhdenvertaisuus 6) Samankaltaisuusvertailu 7) Puolueettomuusvaatimus.⁷⁰ Kommentoin seuraavaksi Kullan esittämää jaottelua ja eri osatekijöiden merkitystä yhdenvertaisuusperiaatteen osina.

Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan Kullan jaottelussa periaatetta, jonka mukaan ”samanlaisia on kohdeltava samalla tavalla”. Muodollinen yhdenvertaisuus on siis vaatimus siitä, että ennalta määrättyä joukkoa A kohdeltava samalla tavalla, mutta joukkoa B voidaan kohdella eri tavalla. Oleellista on se, että joukon jäsenten kohtelu on samanlaista. Muodollinen yhdenvertaisuus ei vielä itsessään ota kantaa siihen, mitä näille joukon jäsenille tehdään, vaan ainoastaan vaatii toimimaan jokaisen joukon jäsenen kohdalla samalla tavalla.⁷¹

Suhteellisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan etujen ja rasitusten suhteuttamista johonkin henkilön ominaisuuteen tai muuhun henkilöön liittyvään mitattavaan asiaan. Suhteellinen yhdenvertaisuus voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että päätettäessä jonkin taloudellisen edun suuruutta, otetaan huomioon henkilön tulotaso. Tällä tavoin muilta

⁶⁹ Kulla 2012: 95.

⁷⁰ Kulla 2004: ks. Kullan artikkelin alalukujaottelu.

⁷¹ Kulla 2004: 104–105.

osin samankaltaiset henkilöt, joiden tulotaso eroaa toisistaan, voivat saada erisuuruisen taloudellisen edun, ja silti tätä kohtelua voidaan kutsua yhdenvertaiseksi.⁷²

Moraalinen yhdenvertaisuus pitää sisällään ajatuksen siitä, että ihmiset ovat pohjimmiltaan samanarvoisia, ja heitä tulee näin ollen myös kohdella samanlaisella kunnioituksella riippumatta henkilöstä. Moraalista yhdenvertaisuutta voidaan pitää eräänlaisena yhdenvertaisuuden perustasona, josta juontuu muut yhdenvertaisuuden osatekijät.⁷³

Tosiasiallinen yhdenvertaisuus on eräänlainen yhdenvertaisuuden ideaalitaso, jonka saavuttamista käytännön tasolla pidetään mahdottomana. Yhdenvertaisuutta kohti kuitenkin pyritään pääsemään esimerkiksi resurssien jakamisella mahdollisimman tasa-arvoisesti, ja näin ollen takaamaan mahdollisuuksien tasa-arvo, eli että jokaisella olisi samanlainen lähtötaso esimerkiksi koulutuksessa.⁷⁴

Oikeudellisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan pohjimmiltaan moraalista yhdenvertaisuutta. Oikeudellinen yhdenvertaisuus liittyy kiinteästi moderniin yhteiskuntaan, jossa kaikilla on lain edessä samat oikeudet, ja kaikki ovat näin lain edessä yhdenvertaisia. Oikeudellisen yhdenvertaisuuden vastaisista käytännöistä voidaan mainita ainakin nyt jo kumotut säätyerioikeudet sekä muunlaiset privilegit. Oikeudellinen yhdenvertaisuus näkyy myös oikeudellisissa menettelyissä erilaisina määräaikoina.⁷⁵

Yhdenvertaisuuden arviointiin liittyy kiinteästi samankaltaisuusarviointi, eli arvio siitä ovatko kaksi eri tapausta niin samankaltaisia, että niitä tulee käsitellä samalla tavalla. Samankaltaisuus ei kuitenkaan tarkoita identtisyyttä, sillä on luonnollista, että hallinnossa käsiteltävät asiat ovat useimmiten joiltain ominaisuuksiltaan erilaisia, eikä niitä näin ollen voi pitää identtisinä.⁷⁶

Puolueettomuus on tässä jaottelussa yhdenvertaisuusperiaatteen viimeinen osatekijä. Käsittelen sitä tarkemmin luvussa 3.5., sillä sen lisäksi, että puolueettomuus on yksi yh-

⁷² Kulla 2004: 105–106.

⁷³ Kulla 2004: 106.

⁷⁴ Kulla 2004: 106.

⁷⁵ Kulla 2004: 107–108.

⁷⁶ Kulla 2004: 111–112.

denvertaisuuden osatekijöistä, puolueettomuusvaatimus tunnetaan myös omana oikeusperiaatteenaan, johon liittyy omanlaisiaan erityispiirteitä.

Toisen henkilön erilainen kohtelu samankaltaisessa tilanteessa mielivaltaisesti ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista. Periaatteeseen katsotaankin kuuluvaksi myös mielivallan kielto. Tämä ei kuitenkaan estä erilaista kohtelua yksittäisessä tapauksessa, kunhan tämän voi perustella objektiivisesti.⁷⁷

3.5. Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaate, eli toiselta nimeltään puolueettomuusperiaate turvaa hallintopäätösten asiallisuuden ja puolueettomuuden. Objektiviteettiperiaatteen mukaan julkisessa toiminnassa päätöstä tehtäessä tulee sulkea pois kaikki epäasialliset vaikuttimet, sekä keskittyä varsinaiseen käsillä olevaan asiaan, ja tehdä ratkaisu asiallisin perustein.⁷⁸ Tällä tarkoitetaan sitä, että käsiteltävä asia, esimerkiksi viranhaltijan päätös tulee tehdä asiallisin perustein, eikä sen mukaan, mitä mieltä virkamies on asianosaisista, joihin päätös vaikuttaa.

Tarvittaessa päätöksen puolueettomuus voidaan turvata jäävämmällä itsensä päätöksenteosta⁷⁹. Virkamiehen esteellisyyttä säädellään hallintolaissa, jossa on myös määritelty suhteet, joiden perusteella virkamies on esteellinen käsittelemään asiaa.

”Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.” (HL 27§)

Hallintolain sanamuoto on ehdoton eikä jätä tulkinnanvaraa, virkamies on esteellinen riippumatta siitä pystyisikö hän ratkaisemaan asian objektiivisesti vai ei.⁸⁰

⁷⁷ Niemivuo ym. 2010: 127

⁷⁸ Kulla 2012: 102; Laakso, Seppo, Outi Suviranta, Veijo Tarukannel 2006: 327.

⁷⁹ Hautamäki 2004: 77–78.

⁸⁰ Mäenpää 2008: 145.

Objektiivisesti toimiessaan virkamies sulkee päätöksenteosta sen kaltaiset vaikuttimet, kuin henkilökohtainen ystävyys, viha ja oma etu.⁸¹ Periaatteen sisältöä kuvataan ajatuksella toisesta huolellisesta virkamiehestä. Päätös on tämän ajatusmallin mukaan tehty objektiivisin perustein, jos voidaan ajatella toisen huolellisen virkamiehen päätyneen samaan ratkaisuun. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että käsillä olevaan ongelmaan on vain yksi ratkaisu, vaan ratkaisuja voi olla useita, mutta kuitenkin tehty ratkaisu on näiden joukossa.⁸²

3.6. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka mainitaan laissa⁸³. Lainsäädännössä tarkoitussidonnaisuus mainitaan hallintolain 6§:ssä toteamalla, että ”Viranomaisen on -- käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.” (HL 6§).

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tuli mukaan suomalaiseen oikeudenkäyttöön 1950-luvulla, jolloin periaatetta sovellettiin eräissä tuomioistuinratkaisuissa. Oikeudellisessa tutkimuksessa puolestaan tarkoitussidonnaisuuden periaate näkyi ensimmäistä kertaa Veli Merikosken teoksessa Vapaa harkinta hallinnossa, jossa Merikoski puhuu myös vallan väärinkäytöstä. Periaate ei kuitenkaan tullut Suomen oikeusjärjestelmään minäkään suuren kohun saattelemana vaan se esiteltiin verrattain tavanomaisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 12.9.1952 T 4175). Kyseistä ratkaisua ei edes julkaistu vuosikirjaratkaisuna, joten sitä ei silloin pidetty mitenkään poikkeuksellisen merkittävänä.⁸⁴

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältöä voidaan selventää seuraavanlaisella esimerkillä: Poliisilla on tietyin pakkokeinolaissa ja poliisilaissa mainituin edellytyksin oikeus ottaa kiinni henkilö (PkL 2:1§ ja PoliisiL 2:1§). Mikäli poliisi käyttää tätä toimi-

⁸¹ Merikoski 1968: 68.

⁸² Merikoski 1968: 68–69.

⁸³ Kulla 2012: 99.

⁸⁴ Mäenpää 2008: 71.

valtaansa siten, että ottaa kiinni jonkun ainoastaan siitä syystä ettei henkilökohtaisista syistä pidä tästä henkilöstä, on poliisi rikkonut (muun muassa) tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. HL 6§:n valossa voidaan sanoa, että edellä mainitussa tapauksessa poliisi ei käyttänyt toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen, ja näin ollen rikkoi tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Käytännön tasolla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumisessa on muutamia ongelmia, jotka ansaitsevat maininnan. Ensinnäkin on vaikeaa yksiselitteisesti määritellä, mikä on jonkin hallintoviranomaisen toimivallan oikean käyttötarkoituksen rajat. Joissain laeissa, kuten hallintolaissa ja etuostolaissa, on erikseen ilmaistu erillisellä pykälällä lain tarkoitus. Tällaisessa tapauksessa voidaan kyseistä tarkoitussäännöstä apuna käyttäen määritellä toimivallan käytön hyväksyttävät tarkoitukset. Laki, johon toimivalta pohjautuu, ei kuitenkaan välttämättä ilmaise suoraan toimivallan käytön hyväksyttäviä tarkoituksia.⁸⁵ Tällöin hyväksyttävän tarkoituksen määrittämisessä tulee turvautua esimerkiksi lain esitöihin. Esitöissä on nimittäin tyypillisesti kerrottu perustelut ja taustat yksittäisille säädöksille ja ne sisältävät muutakin lain tulkinnan kannalta relevanttia tietoa.⁸⁶

3.6.1. Tarkoitussidonnaisuus ja vallan väärinkäyttö

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on läheisessä yhteydessä vallan väärinkäytön käsitteeseen. Vallan väärinkäytöllä tarkoitetaan tointa, jossa hallintoviranomainen tekee päätöksen tai muun toimen, johon tällä sinällään on laissa säädetty oikeus, mutta joka tehdään väärin tarkoituksien motivoimana.⁸⁷ On kuitenkin huomattava, että puhun tässä vallan väärinkäytöstä yleisessä muodossa, enkä suoraan viittaa rikoslaissa oleviin virkavallan väärinkäytön kriminalisoiviin pykäliin.

Vertailemalla aikaisempaa mielivaltaisesti toimivasta poliisista ja vallan väärinkäytön määritelmää ja HL 6§:n sanamuotoa, voidaan havaita, että vallan väärinkäytön määritelmä on paljolti yhtenevä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomisen kanssa. Tar-

⁸⁵ Mäenpää 2008: 72.

⁸⁶ Husa ym. 2008: 49.

⁸⁷ Merikoski 1968: 58–59.

koitussidonnaisuuden periaatteesta voidaankin kutsua myös vallan väärinkäytön kieloksi⁸⁸.

3.6.2. Päätösten perusteluista

Päätösten tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella perehtymällä päätöksen perusteluihin. Hallintolaki vaatii päätösten perustelemista, mikä takaa sen, että päätöksen lopputulokseen vaikuttavia seikkoja voidaan arvioida ja tarvittaessa valittaa päätöksestä, mikäli sen katsotaan olevan virheellinen.

”Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.” (HL 45§.)

Päätöksen perustelut tulevat erityisen tarkastelun kohteeksi siinä vaiheessa, kun päätöksestä valitetaan. Onkin oleellista, että perustelut on laadittu huolella, jotta tarkoitussidonnaisuuden toteutumisen jälkikäteinen kontrolli hallintotuomioistuimessa on mahdollista.⁸⁹

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisen valvonnassa on kuitenkin haasteellista selvittää täydellä varmuudella, mitä tarkoituksella päätöksellä tavoitellaan. Päätöksen perustelujen pitäisi sisältää ne perusteet, joiden nojalla ratkaisuun on päädytty, mutta on mahdollista, että päätökseen ei tosiasiallisesti ole kirjattu kaikkia vaikuttimia, tai perusteluja on päätöksen teon jälkeen muokattu sellaisiksi, että päätös saadaan näyttämään asianmukaiselta. Tällaisia perusteluja voidaan kutsua *fasaadilegitimaatioksi*⁹⁰, jossa päätös saadaan ikään kuin näyttämään asianmukaiselta, vaikka se ei todellisuudessa sitä ole.⁹¹ En näe mitään syytä, miksi tämä ongelma rajoittuisi pelkästään varsinaisten päätösten perusteluun. Siksi onkin syytä tarkastella myös tuomioistuimessa esitettyjä argumentteja kriittisesti.

⁸⁸ Mäenpää 2008: 71

⁸⁹ Laakso ym. 2006: 342.

⁹⁰ Fasaadilegitimaatio –termi on käännös tanskankielisestä termistä fasadlegitimation, jota Laakson (1990) mukaan on käyttänyt tanskalainen oikeustieteilijä Alf Ross

⁹¹ Laakso 1990: 237–238.

Yhteenvetona voidaan todeta, että johtuen mahdollisesta lainsäädännön epämääräisyydestä lain hyväksyttävän käyttötarkoituksen määrittelyssä, ja mahdollisista puutteista päätöksen perusteluissa, on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumista tarkasteltaessa syytä käyttää tarkkaa harkintaa. Katson, että erityisesti oikeustapauksia tutkittaessa on syytä kiinnittää huomiota viranomaisen esittämiin tarkoitukseen liittyviin argumentteihin.

3.7. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee punnita tekemiensä toimenpiteiden voimakkuus ja ankaruus sen mukaan mikä on tavoiteltavan intressin tärkeys.⁹² Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti silloin, kun punnitaan rikkomuksen ja siitä seuraavan rangaistuksen suhdetta tai viranomaisen reaktiota rikkomukseen⁹³. Kysymys on siis siitä, että viranomaisen ei tule käyttää käsillä olevaan asiaan nähden liian ankaria keinoja. Suhteellisuus on käsitteenä paljolti samansisältöinen sekä yleis- että oikeuskielessä. Molemmissa viitataan kahden (tai useamman) asian väliseen tasapainoiseen suhteeseen⁹⁴. Suhteellisuusperiaatetta hallinto-oikeudellisena periaatteena säädellään hallintolaissa, mutta suhteellisuusperiaate näkyy myös suoraan esimerkiksi poliisilaissa (PoliisiL 1:3).⁹⁵

3.7.1. Suhteellisuusperiaatteen osatekijät

Suhteellisuusperiaate voidaan jakaa selkeyden vuoksi ainakin neljään eri osatekijään. Seuraava kuvio pyrkii selventämään ja erittelemään suhteellisuusperiaatteen osatekijöitä, ja se mukailee Olli Mäenpään kirjassaan *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* käyttämää jaottelua suhteellisuusperiaatetta käsittelevän luvun yhteydessä.

⁹² Merikoski 1968: 75.

⁹³ Kulla 2012: 104 ja Merikoski 1968: 75.

⁹⁴ Kulla 2012: 104.

⁹⁵ Kulla 2012: 104.

Suhteellisuusperiaate			
Kohtuus (kohtuuttomuuden kielto)	Oikeasuhtaisuus	Asianmukaisuus ja tehokkuus	Tarpeellisuus ja välttämättömyys

Kuvio 3. Suhteellisuusperiaatteen osatekijät (Mäenpää 2008: 74 mukaillen).

Oikeasuhtaisuudella tarkoitetaan, että viranomaisten toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja toimenpiteiden ankaruus tulee suhteuttaa käsiteltävän asian laatuun. Asianmukaisuus ja tehokkuus korostavat sitä, että valittujen keinojen tulee sopia käsillä olevan asian ratkaisuun. Tarpeellisuus ja välttämättömyys liittyy puolestaan siihen, että valittujen keinojen tulee olla tarpeellisia ja välttämättömiä juuri käsillä olevan asian ratkaisuun.⁹⁶

3.7.2. Kohtuudesta

Vaikka erillisen kohtuusperiaatteen tarpeellisuutta on kirjallisuudessa pohdittu, katsotaan kohtuuden vaatimuksen, tai käänteisesti ilmaistuna kohtuuttomuuden kiellon, olevan ainoastaan suhteellisuusperiaatteen yksi osa.⁹⁷ Kohtuus ilmenee yksityisoikeudessa erityisesti sopimusoikeuden alalla. Sopimusoikeus mahdollistaa nimittäin kohtuuttoman sopimusehdon sovittelun jälkikäteen. Kohtuuttoman sopimusehdon sovittelusta säädetään oikeustoimilain 36§:ssä.⁹⁸ Sopimuksen kohtuuttomuutta arvioidaan ottamalla huomioon muun muassa sopijaosapuolten asema, oikeustoimen sisältö ja muut seikat, jotka asiaan vaikuttavat. Kohtuuttomuutta siis arvioidaan kokonaisuutena, ja perimmäisenä pyrkimyksenä on tehdä sopimuksesta tasapuolinen molemmille.⁹⁹ Sovittelussa ei siis ole

⁹⁶ Mäenpää 2008: 74.

⁹⁷ Kulla 2012: 105.

⁹⁸ Saarnilehto 2009: 169.

⁹⁹ Saarnilehto 2009: 171.

kyse kirjoittamattomasta oikeudesta, vaan tässä yhteydessä kohtuuttomuuden kielto ilmenee konkreettisenä säädöksenä, jolla sopijaosapuolelle kohtuuton asiantila pyritään poistamaan. Toinen esimerkki kohtuusharkinnan merkittävästä vaikutuksesta yksityiseen on mahdollisuus jättää rikos tuomitsematta kohtuusperusteella. Näin voidaan menetellä, mikäli säännönmukaisesta rangaistuksesta muodostuisi tekoon ja olosuhteisiin nähden kohtuuton.¹⁰⁰

Kuten voimme edellä mainituista esimerkeistä havaita, kohtuuden käsite esiintyy Suomen oikeusjärjestelmässä lukuisissa eri yhteyksissä. Edellä mainitut esimerkit olivat vasta pintaraapaisu siihen, miten laajasta oikeudellisesta ilmiöstä on kysymys. Sen lisäksi, että kohtuus sisältyy suhteellisuusperiaatteeseen ja on sitä kautta osa hallinto-oikeudellisia periaatteita, kohtuuttomuus mainitaan myös muissa laeissa ja sitä sovelletaan useilla eri oikeudenaloilla.

3.8. Luottamuksensuojaperiaate

Oli kyse sitten rakennuslupa-asiasta, eläkepäätöksestä tai virkaan ottamisesta, hallinnon asiakas odottaa, että viranomaisen toiminta on laillista ja sisällöllisesti oikeaa. Sama pätee tilanteeseen, jossa verovelvollinen menee kysymään verovirastosta neuvoa verotukseen liittyvässä asiassa. Oli kyse siis hallintopäätöksestä tai pelkästään neuvonnasta, asiakkaan on voitavaa luottaa viranomaisen toimintaan ja sanaan. Toisaalta myös viranomaisella on oikeus luottaa siihen, että asiakas ei johda viranomaista harhaan, tai anna hänelle väärää tietoa. Voidaan mielestäni sanoa, että hallinto perustuu molemminpuoliseen luottamukseen asiakkaan ja viranomaisen välillä. Tämä osapuolten välien luottamus ei kuitenkaan rakennu pelkästään oletusten ja odotusten varaan vaan siitä on olemassa formaalia säätelyä, joka määrittelee tarkemmin osapuolen välistä suhdetta. Oikeustieteessä ja lainsäädännössä tunnetaan erityinen luottamuksensuojaperiaate, joka tarjoaa oikeusperiaatteen tasolla suojaa hallinnon asiakkaalle. Hallintolaissa säädetään luottamuksensuojaperiaatteesta seuraavalla tavalla.

¹⁰⁰ Tapani & Tolvanen 2011: 178–179.

”Niiden [viranomaisien toimien] on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” (HL 6§.)

Luottamuksensuoja tuli suomalaiseen oikeustieteelliseen keskusteluun 90-luvun alkupuolella. Kirjoitettuun lakiin luottamuksensuoja päättyi vuonna 2004, jolloin tuli voimaan hallintolaki, jossa periaate on ensimmäisen kerran yleisessä muodossaan kirjoitettu osaksi voimassaolevaa lainsäädäntöä.¹⁰¹ Luottamuksensuojaperiaatteen keskeisimmät osatekijät ovat perusteltujen odotusten suoja, taannehtivien päätösten kielto.¹⁰²

Luottamuksensuoja ilmenee erityisesti päätösten pysyvyyden vaatimuksessa, jota yleisemmin kutsutaan oikeusvarmuudeksi. Oikeusvarmuus edellyttää, että viranomainen ei muuta päätöstään muuta kuin laissa mainituin perustein.¹⁰³ Lähtökohta siis on se, että päätökset pysyvät alkuperäisessä muodossaan, ja niiden muuttaminen on poikkeus pääsäännöstä. Hallintopäätöksen korjaamisesta säädetään hallintolain kahdeksannessa luvussa, mutta siihen ei ole tässä yhteydessä tarpeellista paneutua tarkemmin.

Luottamuksensuojaperiaate on varsin nuori periaate oikeusperiaatteiden joukossa, ja se esiintyi yleisenä oikeusperiaatteena lainsäädännössä ensimmäisen kerran hallintolaisissa¹⁰⁴. Verotusmenettelylaissa on myös pykälä, joka asiallisesti tarkoittaa luottamuksensuojan antamista hallinnon asiakkaalle. VML 26.2§ nimittäin takaa, että verotus pysyy yhtenäisenä samalle verovelvolliselle ja verovelvollisen on voitava luottaa verottajan neuvoihin¹⁰⁵.

Luottamuksensuoja ei ole kuitenkaan siinä mielessä ehdoton, että päätökset pysyisivät aina tilanteesta riippumatta, ja viranomainen ei voisi muuttaa lainvastaiseksi paljastunutta toimintaansa oikeusvarmuuden nimissä. Luottamuksensuoja suojaakin ainoastaan vilpittömässä mielessä toimivaa.¹⁰⁶ Mikäli näin ei olisi, voisi se mahdollistaa esimerkiksi perusteettoman edun saamisen antamalla viranomaiselle väärää tai vääristeltyä tietoa.

¹⁰¹ Koillinen 2012: 73, 76.

¹⁰² Mäenpää 2008: 76.

¹⁰³ Kulla 2012: 285.

¹⁰⁴ Mäenpää 2008: 76; Kulla 2012:107; HE 72/2002 vp s 55–56.

¹⁰⁵ Mäenpää 2013: 165.

¹⁰⁶ Mäenpää 2008: 78.

Sen lisäksi vilpillisen toiminnan hyväksyminen johtaisi siihen, että oikeusvarmuuden nimissä tällaista saavutettua etua ei voitaisi enää peruuttaa.

Luottamuksensuojan luonteeseen kuuluu myös se, ettei luottamuksensuojaa voi saada, jos viranomaisen päätös on lainvastainen. Mikäli siis yksityinen saa viranomaisen lainvastaisen menettelyn johdosta perusteetonta etua, tämä ei vielä takaa yksityiselle luottamuksensuojaa ja päätökselle pysyvyyttä. Asiaan ei vaikuta myöskään se, mikäli viranomaisen lainvastaisesta menettelystä on muodostunut jo pysyvä linja, ja tätä linjaa on noudatettu useissa aikaisemmissakin päätöksissä. Tämä johtuu siitä, että perustuslain mukaan viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, ja näin ollen viranomainen ei voi jatkaa lainvastaista toimintaansa rikkomatta laillisuusperiaatetta.¹⁰⁷

3.9. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden linkittyminen

Hallinto-oikeudellisia periaatteita on ongelmallista jakaa viiteen selvärajaiseen oikeusperiaatteeseen. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden rajat tulisi ennemminkin nähdä häilyvärajaisina, ja siten, että periaatteet osittain peittävät toisiaan.¹⁰⁸ Oikeusperiaatteiden osittainen päällekkäisyys voidaan osoittaa varsin yksinkertaisen esimerkin avulla.

Objektiviteettiperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan varsinkin nähdä täydentävän tietyissä tapauksissa toisiaan. Siinä, missä objektiviteettiperiaate vaatii perustamaan päätökset objektiivisesti havaittaviin seikkoihin, yhdenvertaisuusperiaate vaatii vertaamaan hallintoasiaa muihin samankaltaisiin asioihin. Objektiviteettiperiaatteeseen kuuluu oleellisena osana ajatusmalli, jonka mukaan kuka tahansa huolellisesti päätöksen tekevä virkamies voisi päätyä samaan lopputulokseen hallintoasiassa. Tätä täydentää yhdenvertaisuusperiaate jonka mukaan samanlaisissa asioissa tulee ihmisiä kohdella samalla tavalla.¹⁰⁹ Näin ollen sellaisissa tapauksissa, jossa eri ihmisiä on kohdeltu samassa asiassa eri tavalla esimerkiksi epäasiallisen suosimisen muodossa, rikotaan sekä yhdenvertaisuusperiaatetta että objektiviteettiperiaatetta. Voidaan todeta, että toinen

¹⁰⁷ Mäenpää 2008: 78.

¹⁰⁸ Merikoski 1968: 87.

¹⁰⁹ Merikoski 1968: 87, 68-69.

huolellinen virkamies olisi tullut asiassa eri ratkaisuun, ja vaatimusta samankaltaiseen kohteluun on rikottu. Näin ollen molempia periaatteita on rikottu. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ytimenä on kieltä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka positiivisen oikeuden kannalta näyttävät laillisilta, mutta joilla pyritään edistämään vieraita tarkoituksia. Edellä mainitussa esimerkissä viranomais on voinut tehdä virkatoimen, joka kyllä on sinänsä laillinen ja kuuluu hänen toimivaltaansa, mutta sillä on edistetty jotain sellaista tarkoitusta (esimerkiksi ystävän etu), että sitä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta hyväksyttävänä¹¹⁰. Edellä mainitusta esimerkistä voidaan havaita, että yhteen hallintoasiaan voi helposti kytkeytyä useita oikeusperiaatteita, jotka kyllä koskevat samaa asiaa, mutta lähestyvät sitä eri kulmista.

¹¹⁰ Merikoski 1968: 58.

4. ETUOSTO-OIKEUS JA HALLINTO-OIKEUDELLISET PERIAATTEET

4.1. Vapaa ja sidottu harkinta etuosto-oikeuden käytössä

Kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta, liikutaan oikeustieteellisessä mielessä vapaan ja sidotun hallinnon välimaastossa. Voidaan ensinnäkin todeta, että etuosto on sidottua hallintoa niiltä osin, kun sen käytön perusteista tai varsinaisen etuoston menettelystä säädetään etuostolaissa. Tämä käy ilmi jo hallinnon lainalaisuuden periaatteesta, jonka mukaan kaiken julkisen hallinnon on perustuttava lakiin¹¹¹. Tällöin viranomainen toimii sen mukaan, miten viranomaista sitova säädös, tässä tapauksessa EOL, määrää viranomaisen toimimaan. Yksi sidotun hallinnon selkeimmistä tunnusmerkeistä onkin, että viranomainen toimii jonkin tunnustetun kirjoitetun tai kirjoittamattoman oikeusohjeen mukaan, ja tämä oikeusohje selkeästi kertoo, miten käsiteltävän asian kanssa on toimittava.¹¹² Etuoston käyttöön vaikuttaa myös hallintolaki oikeusperiaatteineen, mikä myös ilmentää sidottua hallintoa, sillä hallinnon tulee toimia näiden oikeusperiaatteiden asettamien reunaehtojen mukaisesti.¹¹³

Toisaalta etuoston käyttöön liittyy myös vapaata harkintaa. Vapaa harkinta ei ole siinä mielessä vapaata, ettei sitä sido mitkään oikeudelliset reunaehdot, ja ratkaisu jäisi täysin viranomaisen mielivallan ilmentymäksi. Vapaa harkinta sen sijaan merkitsee sellaista harkintaa, jossa viranomainen valitsee käytettävissä olevista vaihtoehdoista sopivimman tai *tarkoituksenmukaisimman*. Vapaata harkintaa onkin kutsuttu myös tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi.¹¹⁴ Vapaaseen harkintaan liittyy kuitenkin rajoitteita, joita vapaalla harkinnalla ei tule ylittää. Tällaisia rajoitteita ovat nimenomaan hallinto-oikeudelliset periaatteet, jotka ohjaavat vapaata harkintaa, ja näin ollen tulevat sovellettaviksi myös etuoston käytössä silloin, kun siihen liittyy vapaata harkintaa.¹¹⁵

Vapaa harkinta ilmenee etuosto-oikeudessa esimerkiksi sitä kautta, kun kunnan maapolitiikkaa lähdetään toteuttamaan, ja punnitaan erilaisia keinoja maapolitiikan toteutta-

¹¹¹ Laakso ym. 2006: 303.

¹¹² Merikoski 1968: 37.

¹¹³ Laakso ym. 2006: 313.

¹¹⁴ Merikoski 1968: 2–3.

¹¹⁵ Merikoski 1968: 87.

miseksi. Etuostoon ryhdyttäessä kyse on vapaasta harkinnasta, jossa viranomainen arvioi kunnan maapolitiikan toteuttamiseen käytettävissä olevia välineitä, sekä kunnan maapoliittisia tarpeita, ja päättää käyttää etuostoa. Kunnan tarpeita tulisi myös kuitenkin peilata hallinto-oikeudellisten periaatteiden kautta, ja varmistua ettei toimenpide ole esimerkiksi kohtuuton. Näin toisaalta myös varmistutaan siitä, ettei etuostopäätös myöhemmin kumoudu hallintotuomioistuimessa. Vapaata harkintaa on siis sekin, kun etuoston käyttöön ylipäätään ryhdytään. Laki ei velvoita kuntaa käyttämään etuostoa, vaikka sellaiseen olisi mahdollisuus, ja se voisi hyödyttää kunnan maapolitiikan toteuttamista.

”Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.” (EOL 1.3§.)

Lain sanamuodosta havaitaan, että kysymyksessä ei ole viranomaista velvoittava normi, vaan EOL 1.3§ ainoastaan luo viranomaiselle oikeuden käyttää julkista valtaa mainittuun tarkoitukseen. Tyypillisesti tällaiset normit, jotka eivät velvoita vallankäyttöön sisältävät ilmauksia kuten: *viranomainen voi*, viranomaisella *on oikeus* tai viranomaisella *on valta*. Sen sijaan mainittuun normiin ei liity velvoitetta toimia.¹¹⁶

Hallintotoiminnan jako vapaaseen ja sidottuun harkintaan (nykyisin puhutaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta) ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton.¹¹⁷ Suoraviihainen jako vapaaseen ja sidottuun harkintaan on jo Merikosken mielestä vaikeaa.¹¹⁸ On myös tärkeää muistaa, että hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät liity pelkästään vapaaseen tai sidottuun harkintaan, vaan ne on otettava huomioon kummassakin harkinnan muodossa.¹¹⁹

4.2. Yhdenvertaisuusperiaate etuosto-oikeudessa

¹¹⁶ Laakso ym. 2006: 311.

¹¹⁷ Mäenpää 1992: 145.

¹¹⁸ Merikoski 1968: 8.

¹¹⁹ Tuori (2001): 74.

Yhdenvertaisuus etuosto-oikeudessa käsittää kolme eri näkökulmaa: kuntien välinen yhdenvertaisuus, myyjän ja etuostoa käyttävän kunnan välinen yhdenvertaisuus ja maanomistajien välinen yhdenvertaisuus.

4.2.1. Kuntien välinen yhdenvertaisuus

Kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta, sillä tulee olla EOL 1.3§ mukainen hyväksyttävä syy etuoston käyttöön. Tähän tarkoitukseen on kuitenkin EOL:ssä säädetty poikkeus pääkaupunkiseudun kuntia varten. Pääkaupunkiseudun kunnilla on myös oma säädöksensä etuostettavan kiinteistön minimipinta-alasta.

”Sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kauppasa.” (EOL 1.4§.)

”Sen estämättä mitä 1 momentin 1 kohdassa on säädetty, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus, jos kiinteistön tai kiinteistöjen yhteinen pinta-ala on enemmän kuin 3 000 neliömetriä.” (EOL 5.4§.)

Kuntien yhdenvertaisuuden kannalta EOL 1.4§ luo selvän poikkeaman pääsääntöön, ja näyttäisi pelkän lain sanamuodon perustella muuttavan etuoston käytön edellytyksiä huomattavasti. EOL 1.3§ on yhdessä 5§ ja 6§ pykälän kanssa keskeinen etuoston käyttöä rajoittava ja ohjaava oikeusnormi. Sen lisäksi, että luetellut viisi kuntaa voivat käyttää etuostoa ilman tarkoituksärajoitetta, niillä oikeus käyttää etuosto huomattavasti pienempiin kiinteistöihin. Muodollisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta voidaan todeta, ettei kaikkia Suomen kuntia kohdella samalla tavalla etuostolain säädöksissä.

Hallituksen esityksessä laiksi etuostolain muuttamisesta (HE 191/1992 vp) etuostolakiin esitettiin lisättäväksi pääkaupunkiseudun kuntia koskeva erityissäädös. Lakiesityksessä todetaan, että lain muutoksen tarkoituksena on muun muassa pääkaupunkiseudun kuntia koskevien, etuoston käyttöön liittyvien, epäkohtien korjaaminen.¹²⁰ Hallitus voidaan siis tulkita pitäneen etuostolain tarkoitussäännöstä sellaisenaan sopimattomana pääkaupunkiseudun kuntien kannalta. Hallituksen mukaan pääkaupunkiseudun kunnat ovat esi-

¹²⁰ HE 191/1992 vp s. 1

merkiksi tulkinneet etuostolakia siten, että yhdyskuntarakentamisen suunnitelmien täytyy olla kaavan tasolla, että etuostoa voidaan käyttää. Hallitus myös toteaa, että ottaen huomioon pääkaupunkiseudun kuntien rakennusmaatilanteen kokonaisuudessa, etuosto on aina tarkoituksenmukainen. Hallituksen esityksen mukaan erivapaussäännös ei myöskään asiallisesti laajenna etuoston alaa.¹²¹ Hallitus siis katsoo, että EOL:n tarkoituss vaatimus on pääkaupunkiseudun kuntien kohdalla aina täytetty, eikä hyväksyttävää tarkoitusta tarvitse erikseen osoittaa.

Suhteellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta pääkaupunkiseudun kuntien erivapaussäännös ei nähdäkseni aiheuta ongelmia. Hallituksen esityksessä ilmaistu poikkeuksellinen tonttimaatilanne¹²² muuhun suomeen nähden oikeuttaa erilaisen kohtelun. Voidaan todeta, että pääkaupunkiseudun kuntien tilanne on niin erilainen, että etuoston tarkoitussäännön soveltaminen suoraan näihin ei ole tarkoituksenmukaista, ja se ainoastaan hankaloittaa etuosto-oikeuden sujuvaa käyttöä. Toisaalta EOL 1.4§:ssä otetaan ikään kuin ennakolta kantaa etuoston käytön hyväksyttävyyteen tuntematta erikseen jokaista yksittäistapausta. Toki lainsäädännössä ei pystytä ennakolta näkemään jokaista tapausta, mutta normaalisti tapauskohtainen harkinta etuoston sallittavuudesta on viime kädessä ollut tuomioistuimella, joka on punninnut etuostoa puoltavien seikkojen riittävyyden. Lain esitöiden perusteella näyttäisi siltä, että intressi sujuvampaan etuosto-oikeuden käyttöön pääkaupunkiseudulla on ollut niin suuri, että etuostopäätöksiä ei ole haluttu altistaa valituksille ainakaan tarkoitusterusteella.

Pääkaupunkiseudun kuntien erivapaus pinta-alarajoituksesta perustuu siihen, että pääkaupunkiseudun kuntien rakennusmaan määrä ja tonttien koko ei ole sellainen, että EOL 5.1,1§ soveltuisi käytettäväksi. Pinta-alarajoitus on säädetty etuostolakiin alun perin esittämään etuoston käyttö tavanomaisiin omakotitalotontteihin. Tällaiset tonttikoot eivät kuitenkaan ole tyypillisiä pääkaupunkiseudulla.¹²³ Vaikka erivapaus näyttää muodollisen yhdenvertaisuuden kannalta kyseenalaiselta, pääkaupunkiseudun kuntien haastavampi ympäristö rakennusmaan hankinnassa tekee erilaisen säännön tarpeelliseksi. Tämän lisäksi ottaen huomioon, mitä on luvussa 3.4. sanottu lainsäätäjän mahdollisuudesta

¹²¹ HE 121/1992 vp s. 1–2.

¹²² HE 121/1992 vp s. 1–2.

¹²³ HE 98/1988 vp s. 5.

poiketa tiukasta yhdenvertaisuustulkinnasta, pääkaupunkiseudun kuntien erivapaus ei aiheuta kuntien yhdenvertaisuuden kannalta ongelmia.

4.2.2. Kaupan osapuolten yhdenvertaisuus

Etuosto-oikeuteen liittyy pääkaupunkiseudun kuntien erivapauden lisäksi myös toinen merkittävä poikkeus. Kunnalla ei ole oikeutta käyttää etuostoa, jos kiinteistön ostajana on valtio.

”Etuosto-oikeutta ei ole, milloin -- 3) ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos...” (EOL 5.1,3§.)

Etuostolaki ei siis kohtele kaikkia kiinteistökaupan osapuolia samalla tavalla. Ennen vuonna 2005 tehtyä muutosta etuostolakiin, kunnilla ei ollut etuosto-oikeutta, jos myyjä tai ostaja oli valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos. Lakimuutoksessa kuitenkin sallittiin etuoston käyttö valtion ollessa kiinteistön myyjänä. Tätä perusteltiin hyvän yhdyskuntakehityksen edistämisellä ja yleisellä edulla. Etuoston käyttö ei kuitenkaan edelleenkään tullut sallituksi tilanteissa, joissa valtio on ostajana. Etuosto-oikeutta ei myöskään ole kiinteistökaupoissa, joissa valtio on myyjänä, ja eduskunta on erikseen päätöksellään nimennyt, kenelle kiinteistö myydään. Samaten etuoston ulkopuolelle jätettiin sellaiset yhtiöt, joihin valtiolla on määräysvalta sekä valtion rahastot ja julkisoikeudellista tehtävää hoitavat säätiöt.¹²⁴

Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta valtio ja yksityinen asetetaan etuostossa erillaiseen asemaan. Siinä, missä kaupan osapuolten ollessa yksityisiä henkilöitä, etuostoa rajoittaa EOL:n yleiset rajoitukset, valtion tapauksessa nämä eivät tule arvioitaviksi koska etuosto-oikeutta ei alun perinkään ole. Syy sille, miksi etuostoa ei voida käyttää tapauksissa, joissa eduskunta on nimennyt luovutuksen saajan, liittyy perustuslain tulkintaan.

”Valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään.” (PL 92.2§.)

¹²⁴ HE 24/2005 vp s. 3.

Etuoston käytön katsotaan olevan mahdotonta tässä tapauksessa, koska sen katsottaisiin olevan ristiriidassa eduskunnan perustuslain nojalla tekemän päätöksen kanssa.¹²⁵

Kiinteistökaupan ostajaosapuolen ollessa valtio, kiinteistökauppa yksinkertaistuu siltä kannalta, että etuostomahdollisuuden puuttuessa, ei ole tarpeellista etukäteen hankkia ennakkopäätöstä etuoston käytöstä, koska etuosto-oikeutta ei ylipäätään ole. Ennakkopäätöksen hankinta on toki muutenkin vapaaehtoista, mutta etuostoprosessi joka tapauksessa yksinkertaistuu ainakin tältä osin.

On mielestäni perusteltua todeta, että edellä kuvatuissa poikkeuksissa etuoston käyttöön, ei niinkään ole kysymys yksityisen ja valtion välisestä yhdenvertaisuudesta, kuin kunnan ja valtion välisestä yhdenvertaisuudesta. Suomen valtion korkeimpana vallan käyttäjänä eduskunta voi perustuslain nojalla myydä omaisuutta haluamalleen taholle, ja kunnan päätösvalta asettuu tässä hierarkiassa alemmalle tasolle. Se, että valtiota käsitellään kaupan osapuolena eri tavoin, kuin yksityistä, johtuukin pohjimmiltaan voimassa olevasta valtiojärjestyksestä, jossa ylin valta on eduskunnalla.

Sellaista oikeuskäytäntöä, jossa kunta olisi käyttänyt etuosto-oikeutta suosiakseen jotain tiettyä yksityistä tahoa, ei ainakaan tämän tutkimuksen kirjoittaja löytäyt yhtä tapausta enempää.

Tapauksessa A oli myynyt kiinteistön osakeyhtiölle A, josta hän itse omisti kolmasosan. Ikaalisten kunta käytti kauppaan etuosto-oikeutta. Oikeudenkäynnissä kävi ilmi, että kunta oli sopinut toisen osakeyhtiön (B) kanssa luovuttavansa etuostetun kiinteistön tälle yhtiölle. Osakeyhtiöt A ja B olivat kilpailijoita. KHO:n mukaan kunta oli käyttänyt etuostoa etuostolaille vieraassa tarkoituksessa, ja päätös kumottiin EOL 6§ perusteella kohtuuttomana.¹²⁶

Vaikka oikeuskäsittelyssä ei otettu tähän tapaukseen kantaa yhdenvertaisuusnäkökulmasta, niin pidän silti ilmeisenä, että tässä on rikottu myös yhdenvertaisuusperiaatetta. Kunta on selkeästi suosinut yhtä yhtiötä toisen kilpailevan yhtiön kustannuksella, mitä ei voida missään nimessä pitää yhdenvertaisena kohteluna.

¹²⁵ HE 24/2005 vp s. 5.

¹²⁶ KHO 1991 A 38.

4.3. Objektiviteettiperiaate etuosto-oikeudessa

Objektiviteettiperiaate vaikuttaa etuosto-oikeuteen erityisesti hallintolain esteellisyyssäännösten kautta. Nämä säännökset tulevat hallintolaista, jonka soveltamisalaan HL 2.2§:n mukaan etuoston käyttökin kuuluu. Hallintolaki kuitenkin vaikuttaa kaikkeen viranomaistoimintaan (HL 2§), joten tämä ei sinänsä ole mikään etuoston erityispiirre.

Nähdäkseni etuosto-oikeuden käytössä objektiviteettiperiaate vaikuttaa oikeastaan jo ennen kuin etuostoon ylipäättään ryhdytään. Kuten totesin kohdassa *4.1 Vapaa ja sidottu hallinto etuosto-oikeuden käytössä*, etuostoon liittyy vahvasti vapaata harkintaa. Pelkästään se, että etuostoon ryhdytään, on joko kaupunginhallituksen tai sen valtuuttaman viranhaltijan käyttämän vapaan harkinnan tulosta. Harkittaessa sopivaa keinoa maanhankintaan kunnan maapolitiikan toteuttamiseksi, kunnan tulee harkita asiaa objektiivisten perustelujen kautta. Objektiiviteettiperiaatteen vastainen peruste etuostoon voisi olla esimerkiksi kunnanhallituksen jäsenten halu tehdä haittaa kiinteistön ostajalle. Sen lisäksi, että tämä räikeästi rikkoo EOL 1.3§:a, ja sitä kautta tarkoitussidonnaisuusperiaatetta, tällainen menettely osoittaisi myös, ettei etuoston käyttöä ole perusteltu objektiivisin kriteerein.

Objektiviteettiperiaatteen ja etuosto-oikeuden välisen suhteen määrittelyssä pidän tärkeimpänä *toisen huolellisen virkamiehen* ajatusta. On siis kysyttävä, olisiko toinen huolellinen virkamies voinut päästä samaan ratkaisuun etuostopäätöksessä. Tässä pohdinnassa otetaan huomioon erityisesti etuoston ja tarkoitussidonnaisuuden suhdetta käsittelevässä luvussa mainitut etuoston käytön hyväksyttävät tarkoitukset, ja niitä tukevat perusteet, kuten kaavoituksen ja erilaiset maankäytön suunnitelmat, sekä muuten etuostolain vaatimien kriteerien täyttyminen. Objektiviteettiperiaatetta ei ole rikottu, jos vastaus edelliseen kysymykseen on: *toinen virkamies olisi voinut tehdä saaman päätöksen*. Vastaavasti objektiviteettiperiaatetta on todennäköisesti rikottu jos vastaus on kieltävä.

4.4. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tutkittaessa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaikutusta kunnan etuosto-oikeuden käyttöön, etuostolaki ilmaisee säädöksen tasolla ne hyväksyttävät tarkoitukset, joiden perusteella etuosto-oikeutta voidaan käyttää.

”Etusto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.” (EOL 1.3§.)

Etustolain sanamuodon ollessa näin selvä, muodostuu tutkimuksen kohteeksi yhdyskuntarakentamisen sekä virkistys- ja suojelutarkoituksen käsitteiden sisällöt. Voidaan todeta, että etustolain tarkoitussäännös on selkeä, mutta varsinainen soveltaminen yksittäistapauksiin jää vielä hämärän peittoon. Sekä yhdyskuntarakentaminen että virkistys- ja suojelutarkoitus ovat termeinä niin laiveita, että ne vaativat lisäselvittämistä.

Varsinainen etuosto-oikeuden luova säännös on kuitenkin EOL 1.1§, jossa kunta saa oikeuden käyttää etuosto-oikeutta kiinteistökaupassa.

”Kunnalla on etusto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.” (EOL 1.1§)

EOL 1.1§ mukaan etusto-oikeus koskee nimenomaan kiinteistön kauppaa, eikä muunlaisia saantoja¹²⁷. Tällaisia etusto-oikeuden ulkopuolelle jääviä toimia ovat esimerkiksi kiinteistönvaihto ja kiinteistön lahjoitus. On tärkeää myös havaita, että *kauppa* tarkoittaa myös muunlaista kiinteistökauppaa, kuin sellaista, jossa vastikkeena on raha. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta tällä on suuri merkitys, sillä sen lisäksi mitä EOL 1.3:ssa sanotaan lain tarkoituksesta, laki on tarkoitettu sovellettavaksi nimenomaan kiinteistön kauppaan. Kaupan määritelmään kuuluu rahallisen vastikkeen kaupan lisäksi myös apportti. Apportilla tarkoitetaan osakeyhtiön osakkeiden hankinnasta suoritettavaa vastiketta, joka on jotain muuta kuin rahaa, mutta jolla on kuitenkin yhtiölle rahallinen arvo¹²⁸.

Tapauksessa Osuuskunta A oli luovuttanut perustettavalle Osakeyhtiölle B apporttina 21 300 000 markan arvoisen kiinteistön 6.3.1991 allekirjoitetulla perustamiskirjalla. Yhtiö B oli hakenut kiinteistölle lainhuutoa 8.8.1991. Kiinteistötuomari määräsi korotetun

¹²⁷ HE 180/1975 II vp. s. 2.

¹²⁸ Immonen, Raimo & Risto Nuolima 2012: 27.

leimaveron, koska lainhuutoa ei ollut haettu ajoissa. B:n mukaan määräaika lainhuudon hakemiselle alkaa vasta, kun määräaika etuosto-oikeuden käyttämiselle päättyy, ja näin ollen lainhuutohakemus oli tehty ajoissa. B valitti päätöksestä LÄO:een. LÄO:n mukaan apporti ei ollut EOL 1.1§:ssä sanottu kauppa. B valitti päätöksestä KHO:een, joka kumosi kiinteistötuomarin ja LÄO:n ratkaisut. KHO:n mukaan apporti katsotaan EOL 1.1§ mukaiseksi kaupaksi, eikä täten korotettua leimaveroa tule määrätä.¹²⁹

Asiallisesti yllä kuvatussa tapauksessa on kysymys siitä, onko kysymys EOL 1.1§ mukaisesta kaupasta, jos vaihdannassa on käytetty vastikkeena rahan sijasta osakkeita. Päätös on mielestäni yhdenmukainen EOL 2.2§ kanssa. EOL 2.2§ määrittelee, mikä katsotaan etuostossa kiinteistökaupaksi.

”Kiinteistönkauppana pidetään sellaista vastikkeellista kiinteistön luovutusta, jossa vastikkeen arvosta muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan.” (EOL 2.2§.)

4.4.1. Yhdyskuntarakentamisesta

Kielitoimiston sanakirjan mukaan yhdyskunnan määritelmä on ”suppeahkolla alueella asuvien ihmisten yhteisö, ihmisyhteisö”.¹³⁰ Yhdyskuntarakentamisella puolestaan tarkoitetaan ylipäätään rakennusten rakentamista, liikennealueiden ja muiden alueiden perustamista ja kunnallistekniikan rakentamista.¹³¹

Tapauksessa A, B ja C (ostajat) ovat ostaneet E:ltä, F:ltä ja G:ltä (myyjät) kaksi määräalaa, joiden yhteispinta-ala on 8,41 hehtaaria. Kemijärven kaupunki käytti etuosto-oikeutta kauppaan, perusteena alueen käyttö lomarakentamiseen. Ostajat valittivat päätöksestä hallinto-oikeuteen. Perusteena valitukseen oli muun muassa etuoston kohtuuttomuus. HAO kumosi kaupunginhallituksen etuostopäätöksen. HAO:n mukaan etuoston käyttö lomarakentamiseen ei ole EOL 1.3§:n mukaan hyväksyttävää, ja etuoston käyttö lomarakentamiseen kielletään HE 236/1988 vp:ssä. KHO piti voimassa HAO:n päätöksen, mutta lausui, että hallituksen esityksessä mainittua lomarakentamista oli tulkittava siten, että kysymyksessä oli ajalle tyypillinen lomarakentaminen. Tässä tapauksessa lomarakentaminen oli yhdyskuntarakentamista, koska laajasta lomarakentamisesta voidaan katsoa muodostuneen yhdyskuntia. KHO kuitenkin katsoi, ettei alueen käytöstä kohtuullisessa ajassa ole riittävää suunnitelmaa ja näin ollen kaupunginhallituksen etuostopäätös oli kumottava.¹³²

¹²⁹ KHO 1995 B 576.

¹³⁰ Kielitoimiston sanakirja (2016).

¹³¹ Hollo 2009: 362; Tepora, Jarno, Leena Kartio, Risto Koulu & Heidi Lindfors (2010): 508.

¹³² KHO 2009:4.

Yhdyskuntarakentamisen määritelmä ei siis sellaisenaan näytä sallivan etuoston käyttöä lomarakentamiseen, esimerkiksi lomamökkitoitteja hankkimalla. Edellä kuvatussa oikeustapauksessa on kuitenkin otettu kantaa lomarakentamisen ja yhdyskuntarakentamisen väliseen rajanvetoon, tai oikeammin siihen, voiko lomarakentaminen olla yhdyskuntarakentamista. Oikeuden päätöksessä on otettu huomioon ensinnäkin se ympäristö, jossa etuostolaki on alun perin säädetty. KHO tulkitsi, että lain säätämishetkellä ei tunnettu sen kaltaista lomarakentamista, kuin mikä nykyisin on tyypillistä. KHO katsookin, että lomarakentaminen täyttää tässä tapauksessa yhdyskuntarakentamisen tunnusmerkit, ja näin ollen etuoston käyttö on sallittua.

Rajanveto sen välillä onko etuoston käyttö lomarakentamisen vuoksi sallittua, määräytyy KHO 2009:4 –tapauksen mukaan siis siitä, voidaanko lomarakentamisen tulkita olevan yhdyskuntamaista. Näin ollen esimerkiksi hajanaisten rantatonttien etuosto on nähdäkseni edelleen kiellettyä, mutta tiiviiden lomakylämaisten kokonaisuuksien tapauksessa etuostolle ei edellä mainitun KHO:n ratkaisun mukaan ole estettä. EOL:n esitöiden mukaan etuosto-oikeutta on tarkoitus käyttää kunnan taaja-asutuksen muodostumisen edistämiseksi, sekä kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten¹³³. Peilattaessa KHO:n tulkintaa näihin lain esitöihin, tuomioistuimen ratkaisu vaikuttaa loogiselta, sillä KHO 2009:4 kuvatussa tapauksessa loma-asuminen on kunnan esittämien perustelujen mukaan kunnan pääasiallista uudisrakentamista, ja kunnan elinkeinorakenteen kannalta oleellista. Näin ollen se nähdäkseni sopii hyvin lain esitöissä esitettyihin etuoston käytön tarkoituksiin, sekä EOL 1.3§ mainittuihin tarkoituksiin. Hovila on päätenyt artikkelissaan samaan johtopäätökseen, ja antaa esimerkkinä tällaisista yhdyskuntamaisesti kehittyvistä loma-alueista hiihtokeskukset, ja vesistöjen äärelle kehittyneet lomakylät¹³⁴.

4.4.2. Virkistys- ja suojelutarkoituksesta

Virkistys- ja suojelutarkoitus tulivat itsenäisiksi etuoston käytön perusteiksi vuonna 1981 esitellyllä lakimuutoksella.¹³⁵ Lakimuutoksella oli tarkoitus edistää elinympäristön viihtyisyyttä ja terveellisuutta. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että asutusaluei-

¹³³ HE 180/1975 vp II s. 2.

¹³⁴ Hovila 2013: 379.

¹³⁵ HE 162/1981 vp s. 3.

den läheisyydessä oleviin luonnontilaisiin alueisiin kohdistuu usein rakennuspaineita, joten kunnalla tulisi olla etuosto-oikeus tällaisiin alueisiin. Virkistysalueilla selkeästi viitataan tässä sellaisiin alueisiin, joita kuntalaiset voivat käyttää yleiseen virkistäytymiseen ja jotka ovat luonteeltaan terveyttä edistäviä. Esityksessä mainitaan erikseen puisto- ja liikunta-alueet, mutta ei mitenkään rajata sanamuotoa koskemaan pelkästään näitä alueita.¹³⁶

Tapauksen kiinteistökauppa koski Hämeenlinnan kaupungin Luhtialan kylässä olevaa Heikkilä-nimistä tilaa. Tilan pinta-ala on noin 31 hehtaaria ja kauppahinta 470 926,19 euroa. Hämeenlinnan kaupunginhallitus käytti kauppaan etuosto-oikeutta, perusteenaan virkistys- ja suojelukäyttö. Heikkilän tila kuuluu osittain Aulangon alueeseen, jonka osia kuuluu muun muassa Natura 2000, Hämeenlinnan kaupunkipuisto, kansallismaisema ja maisema-alue -kokonaisuuksiin. Ostaja valitti etuostopäätöksestä HAO:een. Valitusta perusteltiin muun muassa sillä, että tilan osia kuuluu edellä mainittuihin alueisiin, sekä alueella on voimassa rakentamista rajoittava kaava, joten virkistys- ja suojelutarkoitus on jo toteutunut. Näin ollen kunnan ei tarvitsisi omistaa aluetta. HAO toteaa, ettei alueen kuuluminen Natura 2000 -verkostoon estä etuoston käyttöä suojelutarkoituksessa, ja että kaupungilla on ollut riittävät suunnitelmat alueen käyttöön kohtuullisessa ajassa. KHO yhtyy HAO:n näkemykseen, että kiinteistö sijaitsee virkistyskäytön ja suojelun kannalta merkittävällä alueella, ja piti HAO:n päätöksen voimassa.¹³⁷

Edellä mainittu oikeustapaus osoittaa sen, että suojelutarkoitus etuoston perusteena on käyttökelpoinen myös silloin, kun alue on jo ennestään suojelutoimien kohteena. Tapauksessa etuostettava alue kuului muun muassa Natura 2000 –ohjelman¹³⁸ piiriin. Näyttää siltä, että yllä kuvatussa tapauksessa valituksen tekijän käsityksen mukaan alueeseen kohdistuva luonnonsuojelullisten toimien tarve on jo täytetty, eikä näin ollen niitä voida kohdistaa siihen enää enempää. Pidän päätöstä siltä osin odotettuna, että mikään etuostolaissa tai sen esitoissa ei rajaa etuoston käyttöä ainoastaan sellaisiin maa-aloihin, joilla ei ennestään ole minkäänlaista luonnonsuojeluun liittyvää erityisasemaa.¹³⁹

¹³⁶ HE 162/1981 vp s. 1–2; EOL sisälsi vielä tässä vaiheessa kaavavelvoitteen, ja alueiden käytöstä piti olla kaavatasoiset suunnitelmat, tai alueen piti olla vähintään rakennuskiellossa kaavan laadintaa varten. HE 162/1981 on kuitenkin siltä osin edelleen relevantti, että siinä on ilmaistu perusteet virkistys- ja suojelutarkoituksen lisäämiselle EOL 1§:ään.

¹³⁷ KHO 2004:101.

¹³⁸ Natura 2000 alueella tarkoitetaan aluetta, joka on otettu mukaan Natura 2000 verkostoon, ja jonka seurauksena alueella suojellaan EU:n luontodirektiivissä määriteltyjä luontotyypppejä ja lajien elinympäristöjä. (Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi & Vihervuori 2012: 498–499).

¹³⁹ HE 162/1981:ssä mainitaan ainoastaan, että kunnilla on tarve hankkia maata pitääkseen elinympäristö viihtyisänä ja terveellisenä. Mitään mainintaa ei kuitenkaan ole siitä, että kunta ei voisi hankkia itselleen luonnonsuojelualueita. Pidän tätä myös perusteltuna siksi, että kunnan omistaessa tällaisia alueita, kunta voi tehdä niille sellaisia toimenpiteitä, että ne palvelevat paremmin virkistyskäyttöä.

4.4.3. Hyväksyttävän tarkoituksen osoittaminen etuosto-oikeuden käytössä

Ottaen huomioon EOL 1.3§ tarkoitussäännöksen ja HL 45.1§, kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta, hyväksyttävä tarkoitus on ilmaistava etuostopäätöksessä. EOL ei määrittele sitä, millainen selvitys kunnan on annettava määräalan hyväksyttävästä käyttötarkoituksesta, vaan asia on jätetty tuomioistuimen tulkittavaksi. Kuitenkin etuostolain esitöissä on mainittu, että kunnalla on oltava riittävä suunnitelma maa-alueen käytöstä kohtuullisessa ajassa EOL 1.3§ mukaiseen tarkoitukseen. Etuoston tarkoitukseen liittyviä oikeustapauksia selostuksineen on kuitenkin lukumäärällisesti niin monta, että näistä voidaan piirtää kuvaa siitä, millainen perustelu on riittävä hyväksyttävän tarkoituksen osoittamiseksi.

Tapauksessa Tohmajärven kunnanhallitus oli käyttänyt etuosto-oikeutta A:n ja UPM-Kymmene Oyj:n (metsäyhtiö) väliseen kauppaan, jossa A osti metsäyhtiöltä 13,1 hehtaarin suuruisen määräalan tarkoituksenaan käyttää sitä metsätaloudessa. Kauppahinta oli 64 000 euroa. Alueella on voimassa osayleiskaava, jossa alue on merkitty metsätalousalueeksi sekä haja-asutusalueeksi. Kunnanhallituksen perusteluiden mukaan määräala hankitaan kunnalle tonttimaaksi. A valitti etuostopäätöksestä hallinto-oikeuteen, joka kumosi kunnanhallituksen päätöksen. HAO perusteli ratkaisuaan sillä, että kunta ei ollut esittänyt selvitystä siitä, että aluetta käytettäisiin etuostolain hyväksymiin tarkoituksiin, ja lisäksi kunta oli laiminlyönyt HL 44.1, 3§ mukaisen veloitteen perustella päätös. Kunta valitti päätöksestä KHO:een. Vastineessaan valitukseen kunta esitti useita seikkoja, jotka puoltavat EOL 1.3§ mukaisen tarkoituksen olemassaoloa, kuten sen, että alueelle on rakennettu viemäröintiä, kevyen liikenteen yhteyksiä on parannettu, ja määräalan lähellä on mm. koulu ja päiväkot. KHO:n mukaan kunta ei ollut osoittanut, että tätä nimenomaista määräälaa käytettäisiin EOL 1.3§ mukaisiin tarkoituksiin kohtuullisessa ajassa. KHO piti HAO:n päätöksen voimassa.¹⁴⁰

Edellä kuvatussa oikeustapauksessa käy ilmi, että kunta on etuostopäätöksen perusteissa maininnut määräalan olevan kunnalle tarpeellinen käytettäväksi tonttimaana. Tämän lisäksi kunta oli vielä oikeuskäsittelyn yhteydessä kertonut seikkoja, joiden perusteella kunnalla on ollut suunnitelma käyttää määräälaa tonttimaana. KHO:n perusteluiden mukaan ongelmana näyttää olevan se, että kunta ei ole osoittanut, että sillä on nimenomaan tätä tiettyä määräälaa koskevia EOL 1.3§ mukaisia suunnitelmia. Muu yh-

¹⁴⁰ KHO 25.05.2015/1350.

dyskuntarakentaminen ja kunnallistekninen rakentaminen alueen lähellä ei vielä riitä osoittamaan EOL vaatimaa hyväksyttävää tarkoitusta.

Tapauksessa yhtiö Y oli myynyt 5,996 hehtaarin määräalan A:lle 50 000 euron kauppahintaan Haapkyllästä, Vihdin kunnasta. Kunta päätti käyttää kauppahan etuosto-oikeutta perustellen päätöstä sillä, että kiinteistö sopii yhdyskuntarakentamiseen. A valitti etuostopäätöksestä HAO:een perustellen valitusta muun muassa sillä, ettei kunnalla ole kiinteistön käytölle mitään konkreettisia suunnitelmia, ja että kunta on luopunut alueen osayleiskaavoittamisesta. HAO hylkäsi A:n valituksen. HAO:n perusteluiden mukaan kiinteistö kuuluu oikeusvaikutuksettomaan yleiskaava-alueeseen, jossa se on merkitty retkeily- ja urheilualueeksi. Maakuntakaavaan kiinteistö on merkitty taajama-alueeseen. Tämän lisäksi kiinteistö rajoittuu asemakaava-alueeseen, sekä Vihdin veden toiminta-alueeseen, ja rakenteilla oleva junanrata vaatii kaavamuuoksia myös kiinteistön alueelle. Näiden toiseikkojen nojalla HAO tuli siihen lopputulokseen, että kunnalla on olemassa riittävät suunnitelmat alueen käytöstä ja täten etuosto oli tehty EOL 1.3§ mukaisessa tarkoituksessa. KHO ei muuttanut HAO:n päätöstä, eikä muuttanut tältä osin HAO:n perusteluita.¹⁴¹

Edellä kuvatussa oikeustapauksessa tonttiin rajoittuva asemakaava-alue, oikeusvaikutseton yleiskaava ja tieto siitä, että tontin läpi rakennettava junanrata tulee vaatimaan kaavamuuoksia, olivat riittävät tekijät osoittamaan etuosto-oikeuden käytön tarkoituksenmukaisuuden. Etuoston kohteena olevasta kiinteistöstä oli siis olemassa kirjallinen suunnitelma ainoastaan ei-oikeusvaikutteisen yleiskaavan muodossa. Muut suunnitelmat liittyivät kiinteistön lähellä oleviin muihin alueisiin, mutta nämä katsottiin HAO:n perusteluissa osaksi kokonaisuutta, joista muodostui suunnitelma kiinteistön käytöstä yhdyskuntarakentamiseen. Etuostolain esitöissä mainittu riittävä selvitys ei siis vaadi oikeusvaikutteista kaavaa, vaan ainoastaan jonkin riittävän selvityksen etuostettavan alueen käytöstä EOL 1.3§:n mukaiseen tarkoitukseen.

Tapauksessa A, B, C, ja D ovat myyneet E:lle 14,9 hehtaarin suuruisen määräalan Virtain kaupungista 137 852 euron kauppahinnalla. Virtain kaupunki käytti kauppahan etuosto-oikeutta. Kaupunki on perustellut etuosto-oikeuden käyttöä mm. sillä, että alue on rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealuetta, alueelle suunnitellaan omakotitaloaluetta ja alueelle on tekeillä osayleiskaava. Osayleiskaavasta on jo laadittu kaksi alustavaa suunnitelmaa, joista toisessa alue on merkitty asuinalueeksi ja toisessa virkistyskäyttöön. E valitti kaupungin etuostopäätöksestä HAO:een, joka hylkäsi E:n valituksen. Perusteluissaan HAO toteaa, että kaupunki on suunnitellut alueen käyttöä kohtuullisessa ajassa yhdyskuntarakentamiseen, ja näin ollen etuoston käyttö on ollut hyväksyttävää. KHO piti voimassa HAO:n ratkaisun.¹⁴²

¹⁴¹ KHO 2.3.2016/655

¹⁴² KHO 2014:45

Edellä olevassa oikeustapauksessa EOL:n esitöissä mainittu suunnitteluvaihtoehto on selkeästi täytetty. Vaikka kunnalla ei ole ollut vielä valmiita suunnitelmia alueen käyttöä varten, sillä on kuitenkin ollut esittää kaksi vaihtoehtoista suunnitelmaa, joita kunnan mukaan käytetään pohjana lopullisen suunnitelman laadinnassa. Suunnitelmat ovat olleet julkisesti esillä kunnantalolla yleisön nähtävillä, ja niistä on saanut esittää kommentteja kunnalle. Nähdäkseni se, että suunnitelma on ollut olemassa kirjallisena ja julkisesti nähtävillä on tässä oikeustapauksessa antanut vielä erityistä painoarvoa kunnan esittämille perusteille etuosto-oikeuden käytöstä. Tässä tapauksessa suunnitelmien olemassaoloa ei voida mitenkään kiistää, ja arvioitavaksi jääkin ainoastaan, täyttävätkö ne *riittävän suunnitelman* määritelmän.

Etuolettavaan määräalaan liittyvä suunnitteluvaihtoehto tulee esiin myös vanhemmassa oikeuskäytännössä. Vaikka etuostolaissa on tapahtunut monia muutoksia¹⁴³, alla kuvattu tapaus on edelleen ydinkysymyksen, eli suunnitteluvaihtoiteen osalta relevantti.

Tapauksessa A ja B olivat myyneet yhteensä noin 20 hehtaarin suuruiset määräalat C:lle 250 000 markan kauppahinnalla. Vihtin kunnanhallitus käytti etuosto-oikeutta kauppaan. C valitti asiasta LÄO:een. Kunnanhallituksen mukaan määräalaa tullaan käyttämään lähellä olevaan asuinalueeseen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen, kuten parkkipaikkoihin, puistoihin ja katuihin. Kunnanhallitus myös totesi, että alue on rakennuskiellossa kaavan laatimisen vuoksi, ja että huomattava osa määräalasta on valtuuston hyväksymällä yleiskaava-alueella. LÄO katsoi, että etuosto-oikeutta voitiin käyttää, koska alue oli rakennuskiellossa ja osayleiskaavassa oli riittävät suunnitelmat alueen käytöstä. KHO kumosi LÄO:n ja kunnanhallituksen päätökset, ja totesi ettei etuoston käyttöön ollut EOL 1.3§ huomioon ottaen riittävästi perusteita. Alueesta oli osayleiskaavassa merkitty yhdyskuntarakentamista varten 9,5 hehtaaria, mutta loppuosa (10,5 hehtaaria) oli pääasiassa maa- ja metsätalousalueita. KHO katsoi, ettei kunta esittänyt riittäviä selvityksiä siitä, että alueet tulevat yhdyskuntarakentamiseen EOL 1.3§ mukaisesti.¹⁴⁴

Edellä kuvatussa tapauksessa ongelmana on KHO:n perustelujen mukaan se, että maa- ja metsätalousalueeksi yleiskaavassa merkityllä 10,5 hehtaarin osalla ei ole EOL 1.3§:n mukaista käyttötarkoitusta. Tässä tapauksessa ei siis ollut mahdollista käyttää etuostoa,

¹⁴³ Oikeustapauksessa KHO 1991 A 73 on sovellettu etuostolain säädöstä 1.1, 3§, joka on kumottu 1.9.1990 voimaantulleella lakimuutoksella HE 104/1989. Alkuperäisessä muodossaan 1.1, 3§:n mukaan etuostoa voitiin käyttää *alueella, joka kaupantekohetkellä on rakennuskiellossa asema- tai rakennuskaavan laatimista varten taikka alueella, jolle ympäristöministeriö rakennuslain 32§:n nojalla on määrännyt rakennuskiellon ja jolle suunnitellaan pääasiassa asuin- tai muuta yhdyskuntarakentamista*. Tämä säännös oli yksi EOL 1§:ään sisältyvistä rajoituksista etuoston käyttöön. Kuitenkin EOL 1.3§ tarkoituksäännös oli myös voimassa, joten rakennuskielto ei yksin sallinut etuoston käyttöä.

¹⁴⁴ KHO 1991 A 73

koska suuri osa etuostettavasta maa-alasta ei tule EOL 1.3§:n mukaiseen käyttöön, ja pelkästään se, että osaa alueesta käytetään etuostolain mukiaiseen tarkoitukseen ei ole riittävä perustelu etuoston käyttöön. Päätös ei ollut KHO:ssa yksimielinen, vaan se sisälsi eriävän mielipiteen, jossa esittelijäneuvos Pere totesi muun muassa, että *Sanotussa lainkohdassa eikä muuallakaan laissa ei ole säädetty, että edellytyksenä etuoston käyttämiseen on, että kysymyksessä oleva alue tullaan käyttämään kokonaisuudessaan yhdyskuntarakentamiseen.*

Tuoreemman oikeuskäytännön mukaan etuostettavaa aluetta ei tarvitse kokonaisuudessaan käyttää yhdyskuntarakentamiseen, tai virkistys- ja suojelutarkoitukseen. Hovila huomauttaa, että etuoston sisältäessä kaikki kauppakirjaan merkityt maa-alueet, ei ole ylipäättään mahdollista jättää osaa alueesta etuoston ulkopuolelle, vaikka sitä ei tarvittaisikaan EOL:n mukaisiin tarkoituksiin. Hovila mainitsee selkeimpänä esimerkkinä tapauksen KHO 2004:91.¹⁴⁵

Tapauksessa A:n jakamaton kuolinpesä myi B:lle yhteensä 11 hehtaarin suuruisen tilan Pattijoen kunnasta 81 000 markan kauppahintaan. Pattijoen kunta käytti kauppaan etuosto-oikeutta perusteenaan alueen käyttö yhdyskuntarakentamiseen, joka tässä tapauksessa oli lentokentän rakentamisen vaatimat maa-alueet. Noin 3% koko tilan alueesta tulisi lentokentän käyttöön, 41% olisi lentoliikenteen estevapaata aluetta ja 56% maa- ja metsätalousaluetta. B valitti etuostopäätöksestä HAO:een, joka kumosi kunnanhallituksen etuostopäätöksen. HAO:n mukaan kunnalla ei ole etuosto-oikeutta sillä vain noin 0,4 hehtaarin suuruisia aluetta on tarkoitus käyttää lentokentän rakentamiseen. KHO kumosi HAO:n päätöksen. KHO:n mukaan lentokenttään liittyvät suunnitelmat ovat riittävät, ja EOL 7§:n mukaan etuosto kohdistuu koko kauppakirjassa mainittuun alueeseen.¹⁴⁶

Pidän nykyistä tulkintalinjaa järkevänä juuri siitä syystä, että etuostettavaan alueeseen saattaa hyvinkin sisältyä paljon sellaisiakin alueita, joita ei suoranaisesti voi käyttää EOL:n tarkoituksen mukaisesti hyödyksi. Etuoston käytöstä tulisikin kohtuuttoman hankalaa kunnalle, jos koko alueelle täytyisi olla käyttöä yhdyskuntarakentamisessa tai virkistys- ja suojelutarkoituksessa.

4.4.4. Poikkeus tarkoitussäännöksestä

¹⁴⁵ Hovila 2013: 380–381.

¹⁴⁶ KHO 2004:91

Etuostolain tarkoitussäännös, eli EOL 1.3§ on pääsääntö, jonka mukaan määräytyy, onko etuosto tehty hyväksyttävässä tarkoituksessa. Etuostolakiin on kuitenkin sisällytetty poikkeussäännös, jonka mukaan tietyillä kunnilla on oikeus käyttää etuostoa myös muussa, kuin EOL 1.3§ mukaisessa tarkoituksessa.

”Sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.” (EOL 1.4§.)

Tarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta EOL 1.4§ vapauttaa kunnan hyväksyttävän tarkoituksen osoittamisen velvollisuudesta.

4.5. Suhteellisuusperiaate etuosto-oikeudessa

Suhteellisuusperiaatteen kannalta tärkein säädös etuostolaissa on etuostolain 6§, jossa rajoitetaan etuosto-oikeuden käyttöä kohtuusperusteella.

”Etuosto-oikeutta ei ole, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.” (EOL 6.1§.)

Säädöksessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että etuoston käytön tulee olla nimenomaan ilmeisen kohtuutonta, ennen kuin voidaan todeta, ettei etuosto-oikeutta EOL 6.1§:n nojalla ole. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä tällaisesta kohtuuttomuudesta kauppa, jossa maksuna ei käytetä rahaa vaan tunnearvoltaan merkittävää esinettä. Tässä tapauksessa myyjän kannalta ei ole yhdentekevää mikä taho on kaupan osapuolena. Hallituksen esityksessä on todettu, ettei etuoston loukkaa myyjän oikeuksia, sillä kauppahinta ja kaupan ehdot on sovittu ostajan ja myyjän kesken ennen etuoston käyttöä. Tällöin ei tule kysymykseen edes lunastukseen liittyvä käyvän arvon määrittäminen, joka voi helposti johtaa erimielisyyksiin kunnan ja lunastettavan omaisuuden omistajan välillä.¹⁴⁷

¹⁴⁷ HE 180/1975 II vp s. 4

4.5.1. Taloudelliset vaikutukset kohtuuttomuuden perusteena

Oikeuskäytännössä on hyvin vähän tapauksia, joissa käsitellään etuostoa kohtuusnäkökulmasta, mutta olemassa olevan tuomioistuinkäytännön valossa etuoston kumoaminen kohtuuttomuusperustein on äärimmäisen harvinaista, ja rima tähän on erittäin korkealla.

Tapauksessa A oli myynyt 140 000 markalla C Oy:lle noin 11 hehtaaria käsittävän määräalan 33 hehtaarin tilasta, sekä tehnyt hakkuusopimuksen B Oy:n kanssa määräalalla olevasta 392 000 markan arvoisesta lepikosta. Kauppakirjassa ei mainittu hakkuusopimusta. Kauppa purettiin myöhemmin purkusopimuksella. Mäntyharjun kaupunginhallitus päätti käyttää etuosto-oikeutta kauppaan. A teki kaupan purkamisen jälkeen maanvuokrasopimuksen B Oy:n kanssa samasta määräalasta. Vuokrasopimuksen arvo oli 150 000 markkaa. Kaupanpurkusopimuksen mukaan vuokraus ja metsänhakkuusopimus jäivät voimaan. Mäntyharjun kunta vaati, että etuostossa käytetään kauppahintana kauppakirjassa mainittua 140 000 markkaa, ja kiisti vuokra- ja hakkuusopimusten sitovuuden. Lääninoikeus kumosi kunnanhallituksen päätöksen kohtuuttomana. Mäntyharju valitti KHO:een, joka piti lääninoikeuden päätöksen voimassa. KHO:n mukaan kaupunki oli kiistämällä metsähakkuusopimuksen ja vuokrasopimuksen pätevyyden tehnyt etuoston käytöstä kohtuutonta.¹⁴⁸

Kaupungintulkinnan mukaan metsähakkuu- ja vuokrasopimukset eivät olleet todellisia oikeustoimia, ja siksi olisi tullut käyttää alkuperäistä kauppakirjassa mainittua kauppahintaa. KHO ja LÄO piti sopimuksia kuitenkin uskottavina.¹⁴⁹ Tässä tapauksessa kohtuuttomuus oli mielestäni erittäin selkeää ja ilmeistä, ja pidänkin sekä lääninoikeuden että KHO:n ratkaisuja odotettuina. Etuoston toteutuessa edellä olevassa tapauksessa, etuoston käyttö aiheuttaisi A:lle satojentuhansien markkojen menetyksen. Kumpikaan oikeusaste ei suoraan lausunut mitään kaupan purkamisesta. Kauppa oli nimittäin purettu sen jälkeen, kun kaupunki oli tiedottanut etuoston käytöstä. Mielestäni LÄO:n ja KHO:n päätöksiä tulisi tulkita niin, että kunnalla oli etuosto-oikeus, eikä kaupan purku vaikuttanut asiaan mitenkään, koska kauppa oli purettu etuostopäätöksen jälkeen. Kunnan etuostossa käyttämä hinta vain oli omaisuuden todellisen arvoon nähden kohtuuttoman alhainen.

4.5.2. Vaikutukset yritystoimintaan kohtuuttomuuden perusteena

¹⁴⁸ KHO 1992 A 45.

¹⁴⁹ Ks. Ed.

Etuoston käytön kohtuuttomuus voi tulla kyseeseen myös sellaisissa kiinteistökaupoissa, joissa ostajaosapuolena on yritys. Yrityksellä saattaa olla merkittäviäkin taloudellisia tai liiketoiminnan laajentamiseen liittyviä intressejä maanhankinnassa, ja tätä kautta etuoston käyttö voi yhteisön näkökulmasta tuntua kohtuuttomalta. Oikeuskäytäntöä tällaisista tapauksista on olemassa ainakin sellainen määrä, että voidaan sanoa hallintotuomioistuimilla olevan vakiintunut linja niihin.

Kuolinpesä myi yleishyödyllistä asuntorakentamistoimintaa harjoittavalle A Oy:lle Nurmijärven Kirkonkylässä olevan 49 100 neliömetrin suuruisen määräalan. Nurmijärven kunnanhallitus käytti etuosto-oikeutta kauppaan perustellen etuostoa maan tarpeella yhdyskuntarakentamiseen. A oy valitti päätöksestä LÄO:een. Valitustaan yhtiö perusteli muun muassa sillä, että yhtiöllä oli aikomus käyttää määräalaa yhdyskuntarakentamiseen. Yhtiö katsoi, että heidän toimintansa myös johtaisi asuntorakentamiseen, joten etuoston käyttäminen oli EOL 6§ mukaisesti kohtuutonta. Yhtiöllä oli myös kaupan kohteena olevan alueen lähellä ennestään toinen kiinteistö, jossa yhtiöllä oli asuntoja. LÄO hylkäsi valituksen ja totesi ratkaisussaan, ettei etuoston käyttöä voida pitää näillä perusteilla kohtuuttomana. Yhtiö valitti päätöksestä KHO:een, mutta KHO piti LÄO:n päätöksen voimassa.¹⁵⁰

Edellä kuvatussa tapauksessa keskeisin kysymys oli: Onko kohtuutonta, jos etuostoa käytetään sellaiseen kiinteistökauppaan, jossa ostaja käyttäisi kiinteistöä samaan tarkoitukseen kuin kunta. Sekä LO:n että KHO:n kanta oli yksiselitteisesti kielteinen. Tämän lisäksi edellä mainitusta tapauksesta teki erityisen se, että yrityksen ydintehtävä oli sosiaalinen rakennustuotanto, joten nähdäkseni ei ollut epäselvää mihin kiinteistöä tulisi käyttää. Kiinteistön käyttötarkoitusta ei asetettu missään vaiheessa kyseenalaiseksi tuomioistuinkäsittelyssä. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuttanut tuomioistuimen päätökseen.

4.5.3. Henkilöiden väliset suhteet kohtuuttomuuden perusteena

Myyjän ja ostajan välinen suhde voi tehdä etuoston käytöstä kohtuuttoman, ja näin ollen etuostopäätös tulee kumotuksi tuomioistuimessa. Tämän lisäksi etuostolaissa on lueteltu ne myyjän ja ostajan väliset suhteet, jotka estävät etuoston käytön (EOL 5§).

Tapauksessa A oli myynyt omistamansa kiinteistön Ikaalisten kylpyläkeskus- SPA osayhtiölle, josta hän omisti yhden kolmasosan. Kauppahinta kiinteistökaupassa oli

¹⁵⁰ KHO 1984 II 125

3 610 000 markkaa. Ikaalisten kaupunginhallitus käytti kauppaan etuosto-oikeutta. A valitti etuostopäätöksestä LÄO:een. A:n mukaan tosiasiasa hän ei myy kiinteistö ulkopuoliselle, vaan käytännössä itselleen, kun hän omistaa perustetusta osakeyhtiöstä kolmasosan. Kaupunginhallitus katsoi vastineessaan, ettei kiinteistöä voida pitää itselle myytyinä, vaikka A toimikin omistamansa yhtiön lukuun. Kiinteistöllä harjoitti kylpylätoimintaa Kylpyläkasin Oy, jolle kaupunki oli sitoutunut myymään tontin etuoston jälkeen. LÄO katsoi, että ottaen huomioon ostajan ja myyjän välisen suhteen, ja vallitsevat olosuhteet kyseisellä alueella, etuoston käyttöä ei voida pitää kohtuuttomana. LÄO hylkäsi valituksen. A ja hänen edustamansa osakeyhtiö valittivat päätöksestä KHO:een, joka kumosi LÄO:n ja kaupunginhallituksen päätökset. KHO:n mukaan etuoston käyttö oli EOL 6§ mukaisesti kohtuuton, ja etuostoa oli käytetty EOL:lle vieraassa tarkoituksessa.¹⁵¹

Edellä mainittu tapaus on luonteeltaan erityislaatuinen, sillä siinä on kysymys kiinteistön myymisestä osakeyhtiölle, jossa myyjä on merkittävänä osakkaana. Ikaalisten kaupunginhallituksen oikeudelle toimittamien selitysten mukaan tapauksessa ei ollut kyseessä kauppa, jossa myyjä on myös ostajana. Osakeyhtiöoikeudellisesta näkökulmasta tämä pitää paikkansa, sillä osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö. Osakeyhtiön esimerkiksi käydessä kauppaa, kaupan osapuolena ei ole yhtiön toimiva johto, eikä osakkeenomistajat, vaan osakeyhtiö itse.¹⁵² Oikeus kuitenkin katsoi, että yhden kolmasosan omistussuhde esti EOL 6§ mukaisesti etuoston käyttämisen.

Etusto-oikeuden käyttö voi luonnollisesti aiheuttaa suuria muutoksia ostajan tulevaisuuden suunnitelmiin. Kiinteistökauppaan ryhdyttäessä ostajalla saattaa olla suunnitelmissa käyttää määräälaa hyväksi liiketoiminnassa, ja tätä kautta kiinteistökauppaan saatetaan liittyä suuriakin taloudellisia intressejä. Tapauksessa KHO 2010:5 otettiin kantaa siihen, onko etusto EOL 6§:n mukaan kohtuuton, jos ostaja menettää etuoston seurauksena mahdollisuuden kiinteistöstä saatavaan taloudelliseen hyötyyn. KHO:n ratkaisun mukaan etusto-oikeuden käytön arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta ei voi perustua siihen, menettääkö ostaja tulevia taloudellisia etuja. Etusto-oikeuden käyttöä ei siis voida pitää kohtuuttomana pelkästään ostajan menettämien tulevien etujen vuoksi. Toisaalta hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, että etusto voidaan pitää kohtuuttomana, jos yritykselle on erittäin tärkeää hankkia juuri kaupan kohteena oleva maa-ala¹⁵³. Tapauksessa KHO 2010:5 oikeus ei kuitenkaan katsonut, että etuoston käyt-

¹⁵¹ KHO 1991 A 38

¹⁵² Immonen & Nuolima 2012: 11.

¹⁵³ HE 180/1975 II vp s. 3.

tö olisi kohtuutonta, joten hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen kohtuuttomuus ei ollut ilmeisesti riittävän ilmeistä.

4.5.4. Kohtuuttomuus argumenttina valituksessa

Kohtuuttomuuteen vedotaan useassa oikeustapauksessa yhtenä valitusperusteena. Tapauksessa KHO 2004:91 valittaja pitää etuostoa kohtuuttomana, koska etuostetulla alueella olisi voinut harjoittaa metsätaloutta ja poronjäkäjän keruuta. Tapauksessa KHO 2004:101, jossa etuostettava alue oli osa Natura-verkkoa, valittaja myös vetosi kohtuuttomuuteen perustelematta sitä sen tarkemmin. Tapauksessa KHO 1991 A 73 vedottiin kohtuuttomuuteen, koska ostajalla oli aikomus muuttaa kiinteistöllä olevaan asuntoon ja ryhtyä viljelemään maata siellä. Sen lisäksi kiinteistöä oli aikaisemmin tarjottu kunnalle ostettavaksi. Edellä kuvatut tapaukset eivät olleet oikeuden mukaan ilmeisen kohtuuttomia. Pidän luonnollisena sitä, että etuoston käytöstä on haittaa ostajalle, mutta kohtuuttomuuden rajaa ei tavallinen haitta ylitä.

Edellä olevissa luvuissa läpikäytyjen oikeustapausten perustella voidaan todeta, että etuostopäätöksen kumoaminen kohtuusperusteella vaatii luonteeltaan selkeää, ilmeistä ja suurta kohtuuttomuutta. Etuoston kohtuuttomuuden perusteeksi esimerkiksi elinkeinotoiminnan tapauksessa ei riitä, että valituksessa ainoastaan todetaan yleisellä tasolla päätöksen olevankohtuuton, vaan on kyettävä erittelemään miksi juuri kaupan kohteena oleva kiinteistö on elinkeinotoiminnalle erityisen tärkeä.¹⁵⁴ Kohtuuttomuus siinä merkityksessä, jossa se oikeustieteessä tunnetaan, ei välttämättä vastaa sitä merkitystä, joka kohtuuttomuudella on arkikielessä. Pelkästään se seikka, että kiinteistökaupan neuvottelut kaikkine sitä edeltävine toimenpiteineen ovat vaatineet huomattavaa vaivannäköä ostajalta, ei tee etuoston käytöstä vielä oikeudellisesta näkökulmasta kohtuutonta.¹⁵⁵ Kohtuuttomuus onkin etuostossa eräänlainen varaventtiili, joka ei tyypillisesti tule ensimmäisenä harkittavaksi etuoston pätemättömyysperusteeksi, vaan mahdollistaa tiettyissä yksittäistapauksissa etuostoon liittyvien yksilöä koskevien erityispiirteiden huomioonottamisen.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Korte 2015: 23.

¹⁵⁵ Korte 2015: 24.

¹⁵⁶ Korte 2015: 24.

Kunnan maapolitiikan keinovalikoimassa etuosto asettuu huomattavasti lievemmäksi keinoksi, kuin pakkolunastus. Etuostossa puututaankin pakkolunastusta vähemmän yksittäisen maanomistajan oikeuksiin.¹⁵⁷ Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta onkin hyvä, että vapaaehtoisen maakaupan ja pakkolunastuksen välillä on vielä yksi maanhankintakeino, jolloin eri yksittäistapausten erityispiirteistä riippuen voidaan valita sopivin väline maan hankintaan. Tällä tavoin tulee täytetyksi suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvä vaatimus käytettävissä olevien keinojen oikeasuhtaisuudesta käsiteltävään asiaan nähden.

4.6. Luottamuksensuoja etuosto-oikeudessa

Luottamuksensuojaperiaatteen kannalta oleellisin säännös etuostolaissa on etuostolain 8§, joka mahdollistaa ennakkopäätöksen pyytämisen kunnalta etuosto-oikeuden käytöstä. Säädös otettiin lakiin, koska haluttiin pitää huolta, ettei etuosto-oikeus aiheuta kohutuutonta haittaa kiinteistöjen vaihdannalle. Ennakkopäätöksen hankinta nopeuttaa kiinteistökaupan loppuunsaattamista, sillä ostajan on mahdollisuus hankkia lainhuuto kiinteistölleen ilman, että hänen tarvitsee odottaa etuosto-oikeuden käytön määräajan loppumista.¹⁵⁸

”Kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä, jossa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut kauppaehdot sekä kiinteistön omistajan osoite, kunta voi etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla.” (EOL 8§.)

Lain sanamuodossa on tiettyjä huomionarvoisia seikkoja, jotka kaipaavat tarkempaa tarkastelua. Ensinnäkin ennakkopäätöstä on pyydetävä kirjallisesti, ja pyynnön voi tehdä ainoastaan kiinteistönomistaja.

Tapauksessa A Oy oli ostanut B Oy:ltä Kuopiossa sijaitsevan, noin 20 hehtaarin suuruisen määräalan, joka on suurimmaksi osaksi osoitettu teollisuus- ja varastoalueeksi yleis-

¹⁵⁷ HE 180/1975 II vp s.1

¹⁵⁸ HE 180/1975 II vp s. 5.

kaavassa. Kuopion kaupunginhallitus päätti käyttää etuosto-oikeutta kiinteistökauppaan. Kaupunki perusteli etuoston käyttöä lisämään tarpeella teollisuusaluekäyttöön. Kaupungin perusteluissa on myös mainittu, että maakaupan toteutuminen johtaisi yleiskaavan vastaiseen laajaan louhintaan mainitulla alalla. A Oy valitti HAO:een päätöksestä, ja perusteli valitusta sillä, että kaupunki ei noudattanut hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaperiaatetta. HAO hylkäsi valituksen kaikin osin. A Oy valitti KHO:een. A Oy perusteli valitustaan myös sillä, että louhinta kaupan kohteena olevalta alueelta on elintärkeää yhtiön toiminnalle. Neuvotteluissa kaupungingeodeetti oli todennut yhtiön edustajalle, ettei kaupunki tule käyttämään etuosto-oikeutta. KHO piti HAO:n päätöksen voimassa ja totesi, että ottaen huomioon EOL:n 8§:n, ei ole perusteltua kumota kaupunginhallituksen päätöstä.¹⁵⁹

Edellä selostetun oikeustapauksen perusteella voidaan vetää johtopäätös, että lain sanamuodon vaatiessa kirjallista pyyntöä, lakia ei voida tulkita laajentavasti siten, että ennakkopäätöksen suullinen tiedustelu olisi riittävä. Asiaan ei vaikuta edes se, että mainittu A oli kysynyt etuoston käytöstä kaupungingeodeetilta, joten on perusteltua olettaa, että A:n näkökulmasta todellakin näytti siltä, ettei kaupunki aio käyttää etuosto-oikeutta. Kuitenkaan tällaisia lausumia ei voida pitää sellaisina, että ne antaisivat luottamuksensuojaa kaupan osapuolille. Hallintolain mukaan ainoastaan oikeusjärjestyksen puolesta oikeutettuja odotuksia suojataan (HL 6§), ja etuostolaki on tämän asian suhteen selvä (EOL 8§).

Toinen huomionarvoisa seikka on, että kunnan ilmoitettua, ettei se käytä etuosto-oikeutta, päätös on kuntaa sitova. Etuoston käyttöä koskeva ratkaisuvallta voidaan kunnassa siirtää kunnanhallituksen päätöksellä viranhaltijan päätettäväksi. Tässä tapauksessa viranhaltijan päätös sitoo myös kunnanhallitusta, eikä kunnanhallitus voi ryhtyä etuostoon, jos viranhaltija on aiemmin sitovasti ilmoittanut, ettei kunta käytä etuosto-oikeutta.¹⁶⁰

¹⁵⁹ KHO 2010:5.

¹⁶⁰ HE 180/1975 VP II s. 5

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Oikeusperiaatteista ja niiden tulkinnasta

Ennen tutkielman johtopäätöksiä, on syytä todeta eräitä oikeusperiaatteisiin liittyviä tosiasioita, joita tuli esiin tätä tutkielmaa kirjoittaessa. Oikeusperiaatteiden käsittely erillään toisistaan mahdollisti keskittymisen jokaisen oikeusperiaatteen erityispiirteisiin erikseen. Ensin yleisellä tasolla määritellen ja tunnistaen oikeusperiaatteiden ominaisuudet, ja sen jälkeen soveltaen niitä tutkimuksen varsinaiseen kysymykseen, eli hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutukseen etuosto-oikeuden käytössä. Oikeusperiaatteiden määrittely ja esittely kolmannessa luvussa toimi pohjana neljännessä pääluvussa tehdylle soveltamiselle yhteen erityistapaukseen, eli etuosto-oikeuteen.

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden käsittely erikseen ei kuitenkaan ollut täysin ongelmattonta. Se, mitä totesin hallinto-oikeudellisten periaatteiden linkittymisestä, tuli tutkimuksessa selkeästi esille. Erityisesti tutkittaessa oikeustapauksia kävi ilmi, että hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutus on monimuotoista, eikä periaatteiden vaikutusta voida täydellisesti pilkkoa viiteen eri periaatteeseen. Tämä kävi selvästi ilmi myös esimerkiksi Merikosken hallinto-oikeudellisia periaatteita käsittelevästä kirjoituksesta, jossa hän itsekkin myöntää oikeusperiaatteiden erottelun osin hankalaksi, mutta samalla myös toteaa, että erottelu on siitä huolimatta mahdollista¹⁶¹. Erottelun vaikeus kävi hyvin ilmi tutkimusta tehdessä. Oikeusperiaatteiden rajat eivät ole täysin selväpiirteisiä vaan ne toimivat limittäin toistensa kanssa, ja useissa tapauksissa vaikutus on nimenomaan yhteisvaikutusta, eikä eri periaatteiden erillistä toimintaa. Haluankin erityisesti painottaa, että oikeusperiaatteiden vaikutus on ymmärrettävä kokonaisuutena. Se tapa jolla tässä tutkimuksessa perehdytään oikeustapauksiin yksittäisten periaatteiden näkökulmasta, onkin tutkimuksellinen keino tuoda jokaisesta periaatteesta mahdollisimman hyvin ilmi sen vaikutus etuosto-oikeuteen, mutta periaatteet eivät vaikuta toisista erillään olevina yksiköinä, vaan osana useiden periaatteiden verkostoa.

Tutkittaessa hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutusta etuostoon, onkin syytä erikseen vielä vetää yhteen periaatteiden vaikutusta. Käsittelemällä periaatteita ensin erik-

¹⁶¹ Merikoski 1968: 8.

seen, ja sen jälkeen tekemällä yhteenvedon, on mahdollista sekä erotella periaatteiden erityispiirteet, että kuvata mielekkäällä tavalla niiden toimintaa yhdessä. Näin päädytään mahdollisimman lähelle oikeusperiaatteiden vaikutuksen todellisuutta suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.

5.2. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden käsitteistä

5.2.1. Kohtuuttomuus

Oikeustapauksissa tuli esille kiinnostava kohtuuden käsitteeseen liittyvä seikka. Pohdittaessa suhteellisuusperiaatteen ja etuosto-oikeuden välistä suhdetta, keskiössä on nimenomaan kohtuuden ja kohtuuttomuuden käsitteet. Näyttää kuitenkin siltä, että juuri näiden käsitteiden sisältöihin liittyy merkittävä ero arkikielen ja oikeudellisen kielen välillä.

Useissa oikeustapauksissa on käytetty yhtenä valitusperusteista kohtuuttomuutta sellaisessa merkityksessä, jossa se ei oikeudellisessa kielenkäytössä esiinny. Pitää paikkansa, että arkikielen merkityksessä voi näyttää erityisesti kiinteistön ostajan kannalta kohtuuttomalta, että pitkien neuvottelujen jälkeen kunta ikään kuin hyödyntää neuvottelutulosta tulemalla kiinteistökaupassa ostajan sijalle. Varsinkin jos kauppaneuvottelut ovat olleet erityisen pitkiä ja ostaja on onnistunut esimerkiksi neuvottelemaan alkuperäistä hintaa alhaisemmaksi. Tämän lisäksi voidaan olettaa, että kiinteistökauppaan ryhdytään jostain järkevästä tarkoituksesta. Esimerkiksi ostetaan tontti asunnon rakentamista tai liiketoiminnan laajentamista varten. Tällaisessa tapauksessa etuoston käyttäminen mitätöi ostajan suunnitelmat kiinteistön tulevasta käytöstä. Pidänkin luonnollisena, että näistä seikoista johtuen ostajalla voi tulla *kohtuuttomuuden* tuntemuksia, siinä tarkoituksessa missä *kohtuuttomuudesta* puhutaan arkikielessä. Kohtuuttomuuden tunne ja tosiasiallinen kohtuuton asiantila, johon etuostolain tai hallintolain perusteella tuomioistuin voi puuttua, ovat kuitenkin eri asioita. Onkin ensiarvoisen tärkeää erottaa suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvä kohtuuttomuuden kielto siitä kohtuuttomuudesta, jota ostaja voi tuntea, kun kunta sivuuttaa hänet kiinteistökaupassa etuosto-oikeudella.

5.2.2. Muut oikeusperiaatteet

Siinä missä kohtuuttomuuden käsitteen merkitykseen liittyy suurta eroavaisuutta, muissa oikeusperiaatteisiin liittyvissä käsitteistä tällaista ei ole havaittavissa. Lukemieni hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä valossa suurimmat erimielisyydet yksityisen ja kunnan välillä liittyvät tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluvan etuosto-oikeuden hyväksyttävän tarkoituksen osoittamiseen. Tämä on kuitenkin nähdäkseni täysin normaalia hallintotuomioistuimessa ilmenevää erimielisyyttä, kun taas kohtuuden tapauksessa katson ongelman liittyvän kohtuuttomuuden käsitteen liian laajaan tulkintaan yksityisen taholta.

5.3. Yhteenvedo periaatteista

Suhteellisuusperiaatteen kannalta pidän kiinnostavimpana tutkimuksessa esiin tulleen seikkana sitä, että vertailtaessa eri maanhankintakeinoihin liittyvää yksityisen oikeuteen tai etuun puuttumisen astetta, etuosto-oikeus katsotaan oikeuskäytännössä varsin lieväksi puuttumiseksi kiinteistökaupan osapuolten etuihin. Tämä on erityisen kiinnostavaa tarkasteltaessa etuosto-oikeuden historiaa, ja sen kehittymistä nykyiseen muotoonsa. Etuostolakia säädettäessä esitettiin näkemyksiä, joissa etuosto-oikeuden käytön perusteita verrattiin pakkolunastuksen lunastusperusteisiin. Näin ollen voidaan todeta, että oli olemassa tahtotila asettaa etuoston käytön rima huomattavan korkealle. Myös etuostolain esitöissä on annettu esimerkkejä tapauksista, jolloin etuosto voi olla kohtuuton.

Alaluvussa 4.5 esitettyjen perusteluiden ja käsittelemieni oikeustapausten valossa etuostopäätöstä ei lähdetä perumaan hallintotuomioistuimessa kohtuusperusteella, kuin harvoissa tapauksissa. Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvan kohtuuttomuuden kiellon perusteella päätöksiä perutaan vain sellaisissa tapauksissa, joissa kohtuuttomuus on verrattain suurta. Oikeuskäytännön valossa onkin sallittua, että etuoston käyttö voi aiheuttaa merkittävääkin haittaa yksityiselle henkilölle tai yritykselle. Onkin selvästi nähtävissä, että *merkittävä haitta* ei vielä täytä kohtuuttomuuden määritelmää.

Yhteenvetona suhteellisuusperiaatteen vaikutuksen etuosto-oikeuteen kuvaan siten, että suhteellisuusperiaatteen kohtuuttomuuden kielto on eräänlainen varaventiili sellaisten päätösten kumoamiseen, jotka selkeästi aiheuttavat suhteettoman suuria haittoja kaupan osapuolille. Merkille pantavaa on, että haitan on oltava luonteeltaan kohtuutonta. Toisen oleellinen löydös liittyy etuoston asemaan eri maanhankintakeinojen joukossa. Huolimatta siitä, että etuoston käytön kynnystä on alun perin tarkoitettu korkeaksi, etuosto-oikeutta voidaan käyttää, vaikka tavallinen kiinteistökauppa olisi mahdollinen. Näin ollen suhteellisuusperiaatteen vaatimus lievimmän mahdollisen keinon käyttämisestä ei estä tällaista menettelyä, vaan etuosto katsotaan oikeuskäytännössä niin lieväksi puutumiseksi yksityisen etuun tai oikeuteen, että sitä voidaan käyttää ensisijaisena keinona.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaikutus etuosto-oikeuden käyttöön puolestaan kiteytyy etuostopäätöksen perusteluihin. Oikeustapausten perusteella kävi ilmi, että suunnitelmat etuostettavan maan käytölle voivat olla vapaamuotoisia, mutta suunnitelmien tulee koskea juuri etuostettavaa aluetta ja ne tulee toimeenpanna kohtuullisessa ajassa. EOL 1.3§:n yhdyskuntarakentamisen käsitteen tulkinta on muuttunut siten, että yhdyskuntamainen lomarakentaminen sisältyy siihen. Tähän on KHO:n mukaan syynä se, että lakia säädettäessä lomarakentaminen oli erilaista, ja KHO onkin muuttanut tulkintaa ympäröivän yhteiskunnan muuttuessa. Objektiviteettiperiaate liittyy läheisesti tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin, ja on hankalaa erottaa omana periaatteenaan näistä kahdesta. Enemmänkin pidän objektiviteettiperiaatetta sellaisena taustaperiaatteena, joka vaikuttaa erityisesti perusteltaessa etuoston käyttöä, joka on myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta oleellista.

Luottamuksensuojaperiaate on valitusperusteena kysymyksessä yleensä silloin, kun yksityinen virheellisesti olettaa kunnan toimivan tietyllä tavalla. Esimerkiksi silloin, kun kunta ei vastaa kiinteistön myynti-ilmoitukseen, vaan käyttää etuostoa kiinteistön kaupassa. Etuostolaki kuitenkin yksiselitteisesti säättää ennakkoratkaisumenettelystä, joten tällaiset valitukset eivät ole menestyneet oikeudessa.

5.4. Loppuyhteenveto

Etuostopäätös lähtee kunnan lisämaan tarpeesta, ja katson periaatteiden tulevan ensimmäisen kerran jo tässä vaiheessa esiin. Kunnan lisämaan tarve tulee olla objektiivisesti perusteltavissa, ja tämä kytkeytyy kunnan maankäytön suunnitteluun. Mikäli maankäytön suunnitelmien toteuttaminen vaatii lisämaan hankintaa, ja käynnissä on tähän tarkoitukseen sopiva kiinteistökauppa, voidaan todeta etuoston käytön olevan objektiivisesti perusteltavissa. Maanhankinnan tarkoitus tulee suunnitelmista esiin, ja jos se on yksi EOL 1.3§ mainituista tarkoituksista, on etuoston käyttö tarkoitussidonnaisuuden kannalta perusteltua. Kaiken aikaa taustalla vaikuttaa myös suhteellisuusperiaate, jonka mukaan päätöksen ei saa kuitenkaan olla kaupan osapuolia kohtaan kohtuuton. Mikäli samalla alueella on aikaisemminkin ollut samanlainen tontti myynnissä, ja joka olisi tullut hankkia maankäytön suunnittelun toteuttamiseksi, mutta näin ei ole toimittu, tulee asiaa miettiä myös yhdenvertaisuuden kannalta. Tällöin tulee kysyä, miksi nyt toimitaan eri tavalla, kuin edellisessä tapauksessa. Samalla myös herää kysymys siitä onko etuostoon ryhdytty objektiivisin perustein. Kansalaisilla on nimittäin perusteltu odotus siitä, että viranomaisen päätökset ovat pysyviä ja oikeita. Tämä luottamuksensuoja kattaa koko viranomaistoiminnan.

Edellä kuvatulla esimerkillä halusin vielä näyttää, miten oikeusperiaatteet tosiasiassa toimivat yhdessä, ja välttämättä ei voida sanoa, että tietyssä päätöksenteon vaiheessa ainoastaan jokin tietty yksittäinen periaate on läsnä. Samalla haluan osoittaa yhdessä 4. pääluvun yksityiskohtaisen tarkastelujen kanssa, miten monipuolista periaatteiden toiminta yksittäisen lain, tässä tapauksessa etuostolain, soveltamisessa on.

Pidän epätodennäköisenä, että siinä keskustelussa, jota käydään esimerkiksi valtuustossa ja kunnanhallituksissa lähdetäisiin analysoimaan etuostopäätöksiä tässä tutkimuksessa käytetyillä tieteellisillä termeillä. On kuitenkin lopputuloksen kannalta yhtä arvokasta kysyä ”Voidaanko me lähteä tällaista tonttia etuostamaan?”, kuin ”Täytyykö tämä perustelu etuostolain tarkoitussäännöksen?”.

LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria. Porvoo: WSOY.
- Ekroos, Ari, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi & Pekka Vihervuori (2012). Ympäristö-oikeuden pääpiirteet. Helsinki: Talentum.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Hirttiö, Kalevi, Jaakko Husa & Teuvo Pohjolainen (1994). Näkökulmia periaatteisiin. Rovaniemi: Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta.
- Hollo, Jaakko (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Hovila, Ilari (2013). Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä. Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2013, 393–398. Toim. Tapio Määttä. Joensuu: Itäsuomen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hyvönen, Veikko (1976). Maapaketti. Espoo: Ky Veikko O Hyvönen.
- Immonen, Raimo & Risto Nuolima (2012). Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Koillinen, Mikael (2012). Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Korte Atte (2015). Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – Erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. Helsinki: Edita publishing Oy. Saatavissa 26.10.2016: <https://www.edilex.fi/artikkelit/15814.pdf>.
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus (2016). Kielitoimiston sanakirja. Saatavissa 5.12.2016: <http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>.

- Kulla, Heikki (2004). Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Toim. Jarkko Männistö. Turku: Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkis-oikeuden alalla. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta, Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Merikoski, Veli (1968). Vapaa harkinta hallinnossa. Helsinki: Lainopillisen ylioppilas-tiedekunnan kustannustoimikunta.
- Mäenpää, Olli (1992). Hallintolupa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.
- Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen, Kirsi Kuusikko (2010). Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Ojanen, Tuomas & Martin Scheinin (2011). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6§). Teoksessa: Perusoikeudet, 227–280. Toim. Karoliina Yli-Kerttula. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Saarnilehto, Ari (2009). Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Tapani, Jussi & Matti Tolvanen (2011). Rikosoikeus. Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Helsinki: Talentum.

Tepora, Jarno, Leena Kartio, Risto Koulu & Heidi Lindfors (2010). Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. Helsinki: Talentum.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Tuori, Kaarlo (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (2001). Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Tähti, Aarre (1987). Relativistinen oikeusperiaatekäsitys. Teoksessa: Oikeusperiaatteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 13.12.1968 järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidetyt alustukset, 73–104. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Tähti, Aarre (1999). Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä. Lakimies 4/1999.

TILASTOAINEISTO

Kuntaliitto (2007). Maanhankinta 2007. Saatavissa 7.1.2014: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/kiinteistojarjestelma/kimiti/Documents/Maanhankinta%202007.pdf>.

Kuntaliitto (2013). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Saatavissa 24.10.2013: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.

Kuntaliitto (2013). Kuntien pinta-alat ja asukastiheydet. Saatavissa 24.10.2013: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.

Väestörekisterikeskus (2013). Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä. Saatavissa 24.10.2013: <http://vrk.fi/default.aspx?docid=7689&site=3&id=0>.

VIRALLISLÄHTEET

HE 134/1974 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan etuosto-oikeudesta kiinteistökaupassa.

HE 180/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle etuostolaiksi.

HE 162/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain 1 ja 9 §:n muuttamisesta.

HE 65/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamista alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 98/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pääkaupunkiseudun asuntorakennusmaan hankkimista ja käyttöön saamista edistäväksi lainsäädännöksi.

HE 236/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain 1 §:n muuttamisesta.

HE 104/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.

HE 121/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.

HE 191/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.

HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 24/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.

HE 70/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 30/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 43/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamisen menettelyä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

Regeringes proposition 2009/10:82. Upphävande av förköpslagen.

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö nro 29.

LtVM 10/1975 I vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö nro 10.

PeVL 3/1975 I vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro. 3.

PeVL 3/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro. 3.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 1984 II 125.

KHO 1991 A 38.

KHO 1991 A 73.

KHO 1992 A 45.

KHO 1995 B 576.

KHO 2004:91.

KHO 2004:101.

KHO 2009:4.

KHO 2010:5.

KHO 2014:45.

KHO 25.5.2015/1350.

KHO 2.3.2016/655.