

Suhteellisuusperiaate kunnan etuosto-oikeudessa kiinteistön kaupassa

Kiinteistöoikeus OT00BE23-3002

ON-työ

Laatija:

Anna Vira

9.11.2025

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Anna Vira

Otsikko: Martti Häkkänen

Sivumäärä: 21 sivua

Päivämäärä: 9.11.2025

Tämän tutkielman aiheena on tarkastella suhteellisuusperiaatteen merkitystä kunnan etuosto-oikeudessa kiinteistön kaupassa. Kunnan etuosto-oikeudesta säännellään etuostolaissa, ja sillä tarkoitetaan kunnan käytössä olevaa maanhankinnan keinoa, jossa kunta tietyin etuostolain määrittämin edellytyksin asettuu ostajan tilalle kiinteistön kaupassa. Kunnan etuosto-oikeutta ei tule sekoittaa valtion etuosto-oikeuteen, josta säädetään valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetussa laissa. Tässä tutkielmassa suhteellisuusperiaatetta tarkastellaan vain kunnan etuosto-oikeuden kautta.

Aiheen tarkastelu on merkityksellistä, sillä kunnan etuosto-oikeus on huomattavaa julkisen vallan käyttöä sisältävä toimenpide, jonka voidaan katsoa puuttuvan yksilön omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen. Suhteellisuusperiaate toimii täten keskeisenä oikeusturvamekanismina, joka rajoittaa kunnan toimivaltaa sekä suojaa yksilön oikeuksia. Tarkoituksena on tutkia, mitkä etuosto-oikeuden ja suhteellisuusperiaatteen oikeudelliset perusteet ovat, sekä selvittää, miten suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena näyttäytyy etuosto-oikeuden soveltamisessa. Lisäksi tarkoituksena on vertailla, miten suhteellisuusperiaatetta on tulkittu erilaisissa etuosto-oikeuden soveltamistilanteissa.

Tutkielmassa tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka, sillä kyse on voimassa olevan oikeuden tarkastelusta eri lähteitä hyödyntäen. Keskeisimmät havainnot liittyvät voimassa olevan etuostolain tulkintaan yksittäistapauksissa.

Avainsanat: suhteellisuusperiaate, etuosto-oikeus, etuostolaki, hallintolaki, maanhankinta

Sisältö

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymys	1
1.2 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne	2
2 Etuosto-oikeus	4
2.1 Etuosto-oikeuden historiaa	4
2.2 Etuostoprosessi	5
2.3 Etuostolain tavoitteet ja rajoitteet	7
3 Suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena	9
3.1 Hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhde hyvään hallintoon	9
3.2 Suhteellisuusperiaatteesta	10
3.2.1 Suhteellisuusperiaatteesta yleisesti	10
3.2.2 Kohtuullisuudesta	11
4 Suhteellisuusperiaate etuosto-oikeudessa	14
4.1 Yleisesti	14
4.2 Suhteellisuusperiaatteen arviointia	15
4.3 Yhteenvetoa.....	18
5 Johtopäätökset	20

Lähteet

Kirjallisuus

- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hollo, Erkki, Johdatus ympäristöoikeuteen. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2009.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 12., uudistettu painos. Alma Talent 2024.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori Pekka, Ympäristöoikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2013.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6., uudistettu painos. Edilex Kustannus 2024.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2023.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa, Sopimusoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent 2018.

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 104/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Internetlähteet

- Korte, Atte, Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. Edilex 2015/39. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi:2443/artikkelit/15814.pdf>, Luettu 25.10.2025).
- Korte, Atte, Kunnan etuosto-oikeus omaisuuden suojan ja viranomaisen toimivallan näkökulmasta. Edilex 2015/4. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi:2443/artikkelit/14873.pdf>, Luettu 25.10.2025).

Muut lähteet

Etuosto. Kuntaliitto.

<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/etuosto> (Luettu 5.10.2025).

Hyvän hallinnon perusteet. Kuntaliitto 2024.

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/hyvan-hallinnon-perusteet> (Luettu 5.10.2025)

Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Kuntaliitto.

<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (Luettu 5.10.2025).

Kiinteistön ostajan muistilista. Maanmittauslaitos.

<https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/kiinteistokauppa-tai-muu-omistajanvaihdos/ostajan-muistilista> (Luettu 5.10.2025).

Kuntien pinta-alat ja asukastiheydet. Kuntaliitto.

<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot/kuntien-pinta-alat-ja-asukastiheydet> (Luettu 5.10.2025)

Oikeustapaukset

KHO 2004:91

KHO 2010:5

KHO 2023:84

Lyhenteet

EOL	Etuostolaki (608/1977)
HAO	Hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KL	Kuntalaki (410/2015)
OikTL	Laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
MK	Maakaari (540/1995)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

1 Johdanto

1.1 Tutkimuskysymys

Kun tarkastellaan Suomen tämänhetkistä kuntarakennetta, voidaan nähdä, että Suomessa on kirjoitushetkellä 308 kuntaa.¹ Näiden kuntien välillä on suuria kokovaihteluja niin asukasmäärältään kuin pinta-alaltaankin. Suomen asukasmäärältään suurimmassa kunnassa Helsingissä on tällä hetkellä noin 684 000 asukasta, kun taas pienimmässä kunnassa Sottungassa on 101 asukasta.² Vastaavasti pinta-alaltaan suurimmassa kunnassa Inarissa pinta-alaa on reilut 17 000 km² ja pienimmässä kunnassa Kauniaisissa 6,0 km². Tästä kuntien huomattavasta kokovaihtelusta huolimatta tulee niiden huolehtia kuntalain (KL 410/2015) 7 §:n mukaisesti lakisääteisistä tehtävistään.

Yhtenä kunnan merkittävimmistä tehtävistä voidaan pitää maankäytön suunnittelua. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) 20 §:n mukaisesti velvollisuus huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan käytössä olevaa maanhankinnan keinoa, jossa kunta tietyin etuostolain määrittämin edellytyksin asettuu ostajan tilalle kiinteistön kaupassa. Etuostossa kunta saa kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja.⁴ Etuosto-oikeutta voidaan etuostolain (EOL 608/1977) 1.1 §:n sisältämän tarkoitussäännöksen mukaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Tutkimuskysymyksenä on tutkia, miten suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena peilautuu kunnan etuosto-oikeuden soveltamiseen ja etuostolain tulkintaan. Hallintolain 2 §:n mukaan hallintolaki sitoo kunnan viranomaistoimintaa sekä kytkeytyy osaksi laajempaa käsitettä hyvän hallinnon periaatteista (HL 434/2003). Hallinto-oikeudellisten periaatteiden voidaan nähdä asettavan vähimmäisvaatimuksia viranomaistoiminnalle toimiessaan hyvän hallinnon peruspilareina.⁵ Etuosto-oikeutta käyttäessään kunta käyttää julkista valtaa, minkä vuoksi sen soveltamisessa on otettava huomioon hallinto-oikeudelliset periaatteet. Kunnan etuosto-oikeutta ei tule sekoittaa valtion

¹ Kuntaliitto, kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot.

² Kuntaliitto, kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot.

³ Kuntaliitto, kuntien pinta-alat ja asukastiheydet.

⁴ Maanmittauslaitos, etuosto.

⁵ HE 72/2002 vp. s. 54.

etuosto-oikeuteen, josta säädetään valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetussa laissa (469/2019). Tässä tutkielmassa suhteellisuusperiaatetta tarkastellaan vain kunnan etuosto-oikeuden kautta.

Suhteellisuusperiaate voidaan täten nähdä keskeisenä yksilön oikeusturvamekanismina kunnan maanhankintakeinojen käytössä. Periaate edellyttää sen hallinto-oikeudellisen tulkinnan mukaan, että kunnan valitseman maanhankintakeinon tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate voidaan siten nähdä asettavan rajat kunnan maanhankintavallan käytölle sekä suojaavan yksityisen omaisuudensuojaa.

Tutkimuskysymykseen vastaamisessa hyödynnetään seuraavia apukysymyksiä. Tarkoituksena on ensinnäkin vertailla, miten suhteellisuusperiaatetta on tulkittu erilaisissa etuosto-oikeuden soveltamistilanteissa. Toisena apukysymyksenä on tarkoitus tarkastella etuostojärjestelmän taustalla vaikuttavia hyötyjä ja haittoja. Aiheen tarkastelua voidaan pitää merkityksellisenä, sillä kunnan etuosto-oikeus voidaan nähdä huomattavaa julkisen vallan käyttöä sisältävänä toimenpiteenä, jonka voidaan katsoa puuttuvan yksilön omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen. Aiheen tarkastelun merkittävyttä lisää se, että kyseisellä rajauksella tehtyä tutkimusta ei ole tehty aikaisemmin. Vastaavasti aiheen ajankohtaisuutta ilmentää se, että viime vuosien oikeuskäytäntö on täsmentänyt etuostolain 6 §:n ilmeisen kohtuuttomuuden kynnystä ja suhteellisuuspunninnan sisältöä.

1.2 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne

Tutkielmassa tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka, sillä kyse on voimassa olevan oikeuden tarkastelusta eri lähteitä hyödyntäen.⁶ Keskeisimmät havainnot liittyvät voimassa olevan etuostolain tulkintaan yksittäistapauksissa.

Tutkielman etenee rakenteellisesti yleisestä erityiseen ja normatiivisesta soveltavaan. Luku 2 hahmottaa etuosto-oikeuden oikeudellisen viitekehyksen esittelemällä sen historiallisen kehityksen, menettelyllisen kulun ja lain keskeiset tavoitteet sekä rajoitteet. Tällä luodaan systemaattinen perusta etuostolain tulkinnalle sekä rajataan soveltamisala, jota vasten myöhempää tapauskohtaista arviointia jäsennetään. Koska oikeuskirjallisuutta ja

⁶ Hirvonen 2011, s. 21–22.

oikeuskäytäntöä etuosto-oikeudesta on melko niukasti, korostuvat säädösten säädöshistorian ja esitöiden merkitys oikeuslähteinä tutkimuksen kannalta.

Luku 3 tarkentaa hallinto-oikeudellisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, sisällön ja kytköksen hyvän hallinnon vaatimuksiin. Luku 4 soveltaa tätä suhdetta kunnan etuosto-oikeuteen, yhdistäen sen etuostolain rakenteeseen ja kohtuuttomuuskynnyksen tapauskohtaiseen punnintaan. Lisäksi luvussa havainnollistetaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin muotoutunutta tulkintalinjaa. Luku 5 kokoaa johtopäätökset tutkimuskysymyksiin vastaten ja arvioi, miten suhteellisuusperiaate tosiasiallisesti ohjaa etuostopäätösten arviointia.

2 Etuosto-oikeus

2.1 Etuosto-oikeuden historiaa

Sitova maankäytön suunnittelu, kaavoitus mukaan lukien, on Suomessa varsin nuori ilmiö - laintasoiset säännökset asemakaavoituksesta annettiin vasta viime vuosisadan alkupuolella. Valtakunnanlaajuista suunnitteluvälinettä ei edelleenkään ole, vaan kaavoituksen yksikköinä ovat kunnat ja niiden muodostamat maakunnat.⁷

Nykyinen etuostolaki astui voimaan 1.10.1977. Ennen lain voimaantuloa kunnan maanhankinnan keinot pakkolunastusmenettelyä tai vapaaehtoisia maakauppoja lukuun ottamatta olivat melko rajoitetut. Tarkastelemalla hallituksen esityksen perusteluja voidaan huomata, että tarve kunnan maapolitiikan keinojen tehostamiselle oli suuri. Etuosto-oikeusjärjestelmän katsottiin helpottavan pyrkimyksiä maan rakentamisen ja muun maankäytön suuntaamisen ajoittamiselle ja kohdentamiselle lisäämällä kuntien mahdollisuuksia hankkia omistukseensa kaupan olevia kiinteistöjä. Lisäksi kuntien maapoliittisen aseman parantamisen katsottiin voivan vaikuttaa hillitsevästi erityisesti silloiseen rakennusmaiden hinnannousuun.⁸

Hallituksen esityksen esitöissä puntaroitiin etuostojärjestelmän käyttöönoton hyötyjen ja haittojen suhdetta ja todettiin, että järjestelmästä on kokonaisuuteen katsoessa saatavissa välittömästi tai välillisesti sellaisia etuja, että järjestelmän käyttöönottamiseen on siinä mahdollisesti kiinteistönvaihdannalle aiheutuvat haittavaikutukset huomioon ottaen riittävä syy. Lisäksi hallituksen esitöistä käy ilmi Suomen seuranneen pohjoismaisessa lainsäädännössä alkanutta trendiä; asunto- ja yhdyskuntapoliittinen kuntien etuosto-oikeusjärjestelmä oli ollut muutamia vuosia aikaisemmin voimakkaasti esillä esimerkiksi Ruotsissa.⁹

Etuostolakiin on sen voimaantulon jälkeen tehty useita eritasoisia muutoksia, joista osa on jäänyt pysyviksi, osa taas ei. Osa muutoksista on keskittynyt lähinnä etuostolain tarkentamiseen, ei niinkään siinä havaittujen virheiden korjaamiseen. Etuostolakiin tehdyistä

⁷ Hollo 2009, s. 147.

⁸ HE 134/1974 vp. s. 1.

⁹ HE 134/1974 vp. s. 2.

muutoksista mainittakoon vuoden 1982 muutos, jolloin lakia muutettiin ensimmäisen kerran. Tehdyllyä muutoksella mahdollistettiin etuoston käyttö myös virkistys- ja suojelutarkoituksessa, sillä aiemmin etuostoa sai käyttää ainoastaan maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamiseen. Aiempi laki tosin salli etuoston käytön virkistys- ja suojelutarkoituksessa, mikäli se liittyi yhdyskuntarakentamiseen. Tämä aiheutti epävarmuutta lain tulkintaan, ja muutoksella hallitus pyrki selkeyttämään etuosto-oikeuden tilannekohtaista tulkintaa.¹⁰

Toisena mainittavana muutoksena voidaan nostaa vuonna 1990 hyväksytty lakimuutos, jolla estettiin etuosto-oikeuden kiertämistä. Hallituksen esitöissä todetaan, että etuostolain kiertäminen, esimerkiksi myymällä kiinteistö samaan konserniin kuuluvalla yhtiölle niin, että kukin kauppa jää alle lain määrittämän vähimmäispinta-alan, oli osoittautunut liian helpoksi. Tämän vuoksi etuostoon lisättiin lakimuutoksella niin sanottu yleislauseke, jonka nojalla tuomioistuimien voi katsoa, että kiinteistön kaupan yhteydessä tehty toimenpide tai sopimislauseke ei sido kuntaa, mikäli se on tehty etuoston kiertämistarkoituksessa. Lisäksi lakimuutoksella kiinteistön tai kiinteistöjen kaupan yhteenlaskettu pinta-alaraja alennettiin pääkaupunkiseudun ulkopuolella 6000 neliömetristä 5000 neliömetriin.¹¹

2.2 Etuostoprosessi

Kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa (EOL 1.1 §). Vastaavasti kiinteistökauppana pidetään sellaista vastikkeellista kiinteistön luovutusta, jossa vastikkeen arvosta muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan (EOL 2.2:2 §). Kunnan katsotaan tulleen kaupantekohetkellä luovustuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan sovitulla ehdoilla etuostolain 2.1 §:n mukaisesti, kun etuosto-oikeuden käyttö on saatettu loppuun. Myyjä ei voi tällöin vedota sellaiseen kaupan ehtoon, josta hän ei kehotuksesta huolimatta ole ilmoittanut kunnalle ja josta kunta päättäessään etuosto-oikeuden käyttämisestä ei muutoinkaan tiennyt.

Kunta voi etukäteen ilmoittaa etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä, mikäli kiinteistö myydään ilmoitetuilla ehdoilla kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä. Pyyntö on tehtävä kirjallisesti, ja siitä on käytävä ilmi kaupan kohde ja ehdot sekä kiinteistön omistajan

¹⁰ HE 162/1981 vp. s. 5–6.

¹¹ HE 104/1989 vp. s. 1–3.

osoite. Asian käsittely kuuluu kunnanhallitukselle tai viranhaltijalle kunnan hallinnollisista järjestelyistä riippuen.¹² Etuostolain 8 §:n mukaan myyjän on mahdollista hankkia kunnalta ennakkotieto etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä. Tämän on tarkoitus poistaa epävarmuus sellaisissa kiinteistövaihdantaan liittyvissä tilanteissa, joissa kunta saattaisi jättää etuosto-oikeutensa käyttämättä. Kunta voi myyjän kirjallisen tiedustelun johdosta ilmoittaa etukäteen sitovasti, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on käytävä ilmi kaupan kohde, kauppahinta sekä muut kauppaan liittyvät ehdot. Ennakkotieto sitoo kuntaa kahden vuoden ajan ilmoitetuilla ehdoilla ja osoitettujen osapuolten kesken.¹³

Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä kunnassa tehdään kunnanhallituksessa. Mikäli kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytävään kiinteistöön, tulee kunnan ilmoittaa tästä kirjallisesti ostajalle ja myyjälle sekä kirjaamisviranomaiselle viimeistään kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta.¹⁴ Lain kaupanvahvistajista (573/2009) 6.1 §:n mukaan kunnan tulee ilmoittaa viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee.

Etuostolain 9.1 §:n mukaan etuostopäätös ja ilmoitus siitä on tehtävä kirjaamisviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Päätös on annettava viivytyksettä todisteellisena tiedoksiantona tiedoksi ostajalle ja myyjälle siten kuin hallintolaissa säädetään. Jotta kiinteistön kauppa katsotaan päteväksi, tulee kaupanvahvistajan maakaareen (MK 540/1995) 1 §:n mukaisesti vahvistaa kiinteistön kauppa kaikkien allekirjoittaneiden läsnä ollessa.

Mikäli kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan, tulee sen käytöstä tehdä etuostolain 12 §:n mukainen merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Etuosto-oikeus on etuostolain 11 §:n mukaan loppuun saatettu, kun päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on saanut lainvoiman. Tämän jälkeen merkintä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä tulee poistaa. Etuoston loppuun saattamisen jälkeen tulee ostajan toimittaa kunnalle etuostolain 13 §:n edellyttämä kiinteistön luovutuskirja sekä sellaiset tämän hallussa olevat kiinteistöä koskevat asiakirjat, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä kunnalle kiinteistön omistajana.

¹² Vihervuori 2013, kappale etuostomenettely, ennakkotieto.

¹³ HE 180/1975 II vp. s. 5.

¹⁴ Vihervuori 2013, kappale etuostomenettely, kunnan päätös.

Siitä huolimatta, että etuosto-oikeuden käyttämisen kohteena oleva kiinteistö olisi luovutettu edelleen ennen etuostoasian lainvoimaista ratkaisua, voi kunta käyttää etuosto-oikeuttaan edelleen luovutettuun kiinteistöön etuostolain 14 §:n mukaisesti. Valittaminen etuosto-oikeuden käyttämisestä tarkoittavasta kunnanhallituksen päätöksestä tapahtuu hallintovalituksella, joka on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi antamisesta. Hallintovalitus tehdään lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL 808/2019) mukaisesti kyseessä olevalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen on edellä mainitun lain mukaisesti mahdollista hakea muutosta valittamalla siitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää tähän valitusluvan. Kunnan etuosto-oikeuden käyttämättäjäättöpäätöksestä ei ole mahdollista valittaa.¹⁵

2.3 Etuostolain tavoitteet ja rajoitteet

Yhteiskunnallinen suunnittelujärjestelmä, jota voidaan pitää kattokäsitteenä, jaetaan Hollon kuvauksen mukaan suunnittelun tarkoituksen perusteella kahteen alakäsitteeseen, yhteiskuntasuunnitteluun ja yhdyskuntasuunnitteluun. Yhteiskuntasuunnittelulla tarkoitetaan kokonaisvaltaista yleispoliittista suunnittelua, ja se kattaa laajasti paitsi maankäytön suunnittelun myös sosiaalisten, esimerkiksi sivistyksellisten ja liikenteellisten tarpeiden sekä taloudellisen kehityksen samoin kuin muidenkin yhteiskunnallisten palvelujen suunnittelun.¹⁶

Yhdyskuntasuunnittelulla tarkoitetaan vastaavasti fyysisiin alueisiin kohdistuvaa suunnittelua, jolloin sitä voidaan kutsua maankäytön tai ympäristön käytön suunnitteluksi. Käytännössä maankäytön suunnittelulla tarkoitetaan kaavoitusta, sen valmistelua sekä eritysten maankäyttösuunnitelmien laatimista. Maankäytön suunnittelun keskeinen tavoite on ohjata esimerkiksi yhdyskuntien rakentamista, luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua sekä asettaa kehykset muun muassa asutusalueiden rakentamiselle, luonnonvarojen tuotannolliselle käytölle sekä kunnallistekniikan rakentamiselle.

Maankäytön suunnittelun pitäessä sisällään monitahoisia ja -vaikutteisia prosesseja, muodostuu omistussuhteiden tunnistaminen tarpeelliseksi. Omistussuhteita tunnistamalla voidaan esimerkiksi ennakoida, milloin yksityinen maa on tarpeen lunastaa yleisiä tarpeita varten. Maan hankkimiseksi kaavoitusta silmällä pitäen kunnan käytettävissä on paitsi

¹⁵ Vihervuori 2013, kappale etuostomenettely, valitus.

¹⁶ Hollo 2009, s. 145.

maanosto myös pakkokeinoina etuosto-oikeus ja lunastus.¹⁷ Tämän yhteyden vuoksi etuosto-oikeuden voidaan katsoa olevan yksi kunnan maanhankinnan ja tätä kautta maankäytön suunnittelun keinoista.

Etuostolain 1.3 §:n mukaan kunta voi käyttää etuosto-oikeuttaan maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tästä säännöksestä poiketen Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeilla on yleisesti etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.

Etuostolain 5 § asettaa eräitä kiinteistön pinta-alaan kohdistuvia vähimmäisvaatimuksia. Lähtökohtaisesti kiinteistön yhteenlasketun pinta-alan tulee olla vähintään 5000 m², ja se koskee samalla kaupalla myytäviä kiinteistöjä yhdessä. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeilla vastaava vähimmäisvaatimus yhteenlasketulle pinta-alalle on kuitenkin 3000 m². Pinta-aloja laskettaessa otetaan huomioon myös kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana saman ostajan ja saman myyjän välillä samassa kunnassa tehdyt kiinteistönkaupat sekä kaupat, joissa kiinteistön luovuttajana tai luovutuksensaajana on yhteisö, josta ostaja tai myyjä omistaa yli puolet, samoin kuin kaupat, joissa kiinteistö on kolmannen kautta siirtynyt samalta myyjältä samalle ostajalle.¹⁸ Etuostolain 3 §:n mukaan tilanteessa, jossa samalla luovutuskirjalla on myyty kahden tai useamman kunnan alueella olevia kiinteistöjä, etuosto-oikeus on kunnista sillä, jonka alueella suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta sijaitsee. Etuoston ulkopuolella ovat myös sukulaissuhteissa olevien henkilöiden väliset kaupat, joissa ostajana on myyjän puoliso tai perillinen taikka tämän puoliso, sekä kaupat, joissa ostajana on valtio tai sen laitos, samoin kuin myynti pakkohuutokaupalla.¹⁹

Etuostolain 6.1 §:n säännös muodostaa pohjan etuosto-oikeuden käytön suhteellisuuden arvioinnille. Se rajoittaa etuosto-oikeuden käyttöä tilanteissa, joissa sen käyttämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet.

¹⁷ Hollo 2009, s. 146.

¹⁸ Vihervuori 2013, kappale etuosto-oikeuden sisältö ja edellytykset, etuoston rajoitukset.

¹⁹ Vihervuori 2013, kappale etuosto-oikeuden sisältö ja edellytykset, etuoston rajoitukset.

3 Suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena

3.1 Hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhde hyvään hallintoon

Hallintomenettelyn kehyksinä toimivat Suomen perustuslain (PL 731/1999) 21 § määrittelemät neljä menettelyllistä perusoikeutta. Hallintotoimintaa näistä perusoikeuksista koskevat välittömästi oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon. Tämän lisäksi hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näistä takeista perustuslaissa mainitaan erikseen käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta, mutta myös muut hyvän hallinnon perusvaatimukset on määriteltävä lailla.²⁰

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin voidaan katsoa kuuluvan kaikki menettelylliset perusoikeudet. Perusoikeuksiin hyvästä hallinnosta lukeutuu säännöksen mukaan muun muassa yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeus saada hallintopäätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämän lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, jolloin hyvän hallinnon takeisiin voidaan katsoa kuuluvan myös muita menettelyllisiä oikeuksia.²¹

Hyvän hallinnon merkitys perusoikeutena heijastuu myös viranomaisen yleiseen velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:ssä määritelty perusoikeuksien turvaamisvelvoite edellyttää täten asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takeiden noudattamista.²²

Hallintolaissa hyvän hallinnon perusteita määrittää keskeisesti hallintolain 1 §:n tarkoitussäännös, jossa hallintolain tarkoituksiksi on määritetty hyvän hallinnon toteuttaminen ja edistäminen. Tarkemmin hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Ne ovat luotu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä – yhtäältä perusteet otetaan huomioon menettelysäännösten rinnalla, toisaalta perusteita sovelletaan

²⁰ Mäenpää 2024, s. 2.

²¹ Mäenpää 2024, s. 2.

²² Mäenpää 2024, s.4.

hallintotoimintaan menettelysäännöksiä laajemmin, kuten tosiasialliseen toimintaan ja tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön.²³ Yleisesti ottaen hyvän hallinnon perusteiden voidaan katsoa olevan hallintotoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia.²⁴

Hallintolain 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet voidaan nähdä ydinalueena hyvän hallinnon turvaamisen kannalta. Ne ovat ensisijaisesti aineellisia ratkaisuperiaatteita asettaessaan hallintotoiminnalle sisällöllisiä laatuvaatimuksia.²⁵ Lisäksi hyvä hallinto määritetään perusoikeutena EU:n perusoikeuskirjan (2009) 41 artiklassa. Perusoikeuskirjan 41 artiklaa ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan unionin toimielimille, mutta se ilmentää siitä huolimatta unionin oikeuden yleistä periaatetta.²⁶ Kansallisten viranomaisten tulisi täten ottaa hyvän hallinnon perusvaatimukset huomioon EU-lainsäädännön soveltamisessa, sillä hyvän hallinnon voidaan katsoa olevan osa myös EU:n kansalaisen perusoikeuksia.

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden suhde hyvään hallintoon voidaan täten katsoa olevan kolmitasoinen järjestelmä, jossa yhtäältä hyvän hallinnon ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden välisen suhteen voidaan täten katsoa rakentavan kehykset hallintomenettelylle. Toisaalta perustuslain asettamat menettelylliset perusoikeudet liittävätkin hyvän hallinnon vaatimukset oikeudellisesti velvoittavalle tasolle, jotka hallintolaki konkretisoi viranomaistoimintaa ohjaaviksi velvoitteiksi. Kolmanneksi EU-oikeudellinen ulottuvuus ohjaa kansallista viranomaista silloin, kun tämä toimii EU-oikeuden toimeenpanijana.

3.2 Suhteellisuusperiaatteesta

3.2.1 Suhteellisuusperiaatteesta yleisesti

Suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena pohjautuu hallintolain 6 §:n säännökseen, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaatteen sisältöön kuuluu Mäenpään tulkinnan mukaan kolme peruselementtiä, joiden mukaan konkreettisen toimen suhteellisuutta arvioidaan. Toimen on ensinnäkin oltava hallinnon kannalta asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Toisena, kenties

²³ Kulla 2024, s. 111.

²⁴ HE 72/2002 vp. s. 33, 54.

²⁵ Kulla 2024, s. 112.

²⁶ Mäenpää 2023, s. 329.

konkreettisempänä elementtinä on toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Täten pelkästään hallinnollisten tarpeiden arviointi ei riitä, vaan käytetyn toimen on oltava myös tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi.²⁷

Kolmas periaate edellyttää toimien oikeasuhtaisuutta. Erityisesti silloin, kun toimiin sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa, kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁸ Toisin sanoen viranomaisen tulee valita sellainen toimi, jolla tavoiteltu päämäärä saavutetaan rajoittamalla mahdollisimman vähän yksilön vapautta ja oikeusturvaa. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa painoarvoa annetaan erityisesti kohtuullisuudelle sekä velvoitteiden asettamiselle että etujen myöntämiselle.

Sopimuksessa Euroopan unionista suhteellisuusperiaate mainitaan 5 artiklassa. Sen mukaan unionin toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8–11 artikloissa suhteellisuusperiaatetta arvioidaan ihmisoikeutta rajoittavan viranomaisen toimenpiteen ”välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa”. Suhteellisuusperiaatteen arviointiperusteita ovat toimenpiteen soveltuvuus, välttämättömyys ja ahtaassa mielessä ymmärretty suhteellisuus.²⁹

Kokonaiskuvassa hallinto-oikeudelliset periaatteet muodostavat hyvän hallinnon vähimmäislaatuvaatimukset, joita turvaavat lainmukaisen menettelyn.

Suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa konkretisoivan tämän vaatimustason käytännössä ohjaamalla viranomaistoimintaa oikeasuhtaiseksi niin yksityisen kuin julkisen edun näkökulmasta.

3.2.2 Kohtuullisuudesta

Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu kohtuullisuuden eriyttämistä omaksi periaatteekseen, mutta kohtuullisuuden vaatimuksen – tai käänteisesti ajatellen kohtuuttomuuden kiellon – katsotaan ainakin toistaiseksi olevan yksi suhteellisuusperiaatteen osatekijöistä.³⁰

²⁷ Mäenpää 2024, s. 112.

²⁸ Mäenpää 2024, s. 113.

²⁹ Kulla 2024, s. 130.

³⁰ Kulla 2024, s. 128.

Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää, että hallintopäätös on lain määrittelemissä rajoissa kohtuullinen. Kohtuullisuudella on siten merkitystä myös harkintavallan käytön rajojen määrittäjänä, ja sillä voi olla merkitystä myös viranomaisen menettelyvelvoitteiden soveltamisessa.³¹

Kohtuullisuuden käsite tulee arvioitavaksi erityisesti sopimusoikeuden soveltamisalalla. Laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (OikTL 228/1929) on määritelty yleinen sovittelusäännös, jonka mukaan oikeustoimen ehtoa voidaan sovitella, jos se on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen (OikTL 36 §). Edellä mainitun säännöksen mukaan kohtuuton ehto voidaan sovittelun lisäksi jättää huomioimatta. Ehto voi olla kohtuuton joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, mutta sovittelu tulee kysymykseen kummassakin tapauksessa.³²

Kohtuuttomuus ratkaistaan kummassakin tapauksessa OikTL 36 §:n mukaan kokonaisarvioinnilla. Säännöksessä tämä on ilmaistu määräämällä, että kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet ja muut seikat. Sopimuskokonaisuuden tulee olla tasapuolinen sopimuskumppaneille. Kokonaisuus ei kuitenkaan aina ratkaise, sillä ehto voi olla toiselle sopijapuolelle niin raskas, ettei muiden ehtojen edullisuus voi sitä korvata.³³ Oikeustoimilain säännöksen tavoitteena on saada sopijapuolten oikeudet ja velvollisuudet tasapainoon – toisin sanoen kummankin oikeudet tavoiteltuun päämäärän nähden tulee olla oikeasuhtaisia.

Suhteellisuusperiaate tai kohtuullisuuden vaatimus eivät sellaisenaan perusta toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen, vaan tällainen menettely edellyttää yleensä nimenomaista toimivaltasäännöstä.³⁴ Etuosto-oikeuden käytön kontekstissa kunnan toimien oikeasuhtaisuuden määrittää etuostolain 6.1 §:n säännös, jonka mukaan etuosto-oikeutta ei ole, jos sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

³¹ Mäenpää 2024, s. 107.

³² Saarnilehto 2018, s. 172.

³³ Saarnilehto 2018, s. 174.

³⁴ Mäenpää 2024, s. 115.

Kohtuullisuuden vaatimus täydentää suhteellisuusarviointia varmistamalla, että seuraamukset ja velvoitteet pysyvät tasapainossa tavoiteltuun päämäärään nähden. Vaikka kohtuullisuus mielletään hallinto-oikeudessa vakiintuneen tulkinnan mukaan suhteellisuusperiaatteen osatekijäksi, sillä voidaan nähdä myös olevan itsenäistä painoarvoa viranomaistoiminnan arvioinnissa.

4 Suhteellisuusperiaate etuosto-oikeudessa

4.1 Yleisesti

Etusto-oikeus on kunnan julkisen vallan käyttöä sisältävä maanhankinnan keino, jonka avulla kunta voi asettua ostajan sijaan tietyissä kiinteistönkaupoissa. Sen käyttö vaikuttaa suoraan yksityiseen omaisuudensuojaan ja sopimusvapauteen, minkä vuoksi etusto-oikeuden soveltaminen kytkeytyy kiinteästi hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, erityisesti suhteellisuusperiaatteeseen. Suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa toimivan sekä normatiivisena rajana että käytännön arviointikehikkona sen varmistamiseksi, että kunnan käyttämä puuttumiskeino on hyväksyttävä, tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden.

Suhteellisuusperiaate on hallintolain mukainen oikeusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaate jäsentyy kolmen kysymyksen kautta; onko toimi soveltuva tavoitteen saavuttamiseen, onko se tarpeellinen, ja onko toimi oikeasuhtainen.³⁵ Etusto-oikeuden kontekstissa nämä kysymykset konkretisoituvat seuraavalla tavalla.

Ensimmäiseksi, etusto-oikeuden käytön soveltuvuus määrittyy etuostolain 1.1 §:n tarkoitussidonnaisuuden kautta: etuostoa voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Toiseksi etuostolaissa on määritetty joukko eksplisiittisiä rajoitteita, kuten pinta-alavaatimukset, tiettyjen kauppatyyppien rajaukset sekä kuntakohtaiset erityissäännöt. Kolmanneksi sääntelyn ydin suhteellisuusnäkökulmasta toteutuu ilmeisen kohtuuttomuuden kiellossa: etusto-oikeutta ei ole, jos sen käyttäminen olisi käsillä olevissa olosuhteissa ilmeisen kohtuutonta. Tämä rakenne ohjaa etusto-oikeuden soveltamisjärjestystä – ensin arvioidaan toimivallan yleiset edellytykset, tämän jälkeen soveltamisalan rajaukset, ja lopuksi punnitaan tapauskohtainen kohtuullisuus.

Etuostolain 6 §, jossa rajoitetaan etusto-oikeuden käyttöä kohtuullisuusperiaatteella, on etusto-oikeuden suhteellisuuden arvioinnin ydinaluetta. Säädestä tarkastellessa on syytä

³⁵ Mäenpää 2024, s. 112–113.

kiinnittää erityistä huomiota siihen, että etuoston käytön tulee olla nimenomaisesti ilmeisen kohtuutonta, ennen kuin voidaan todeta, ettei etuostolain mukaista etuosto-oikeutta ole.

4.2 Suhteellisuusperiaatteen arviointia

Etustolaissa on säädetty kunnan toimivallasta etuosto-oikeuden käyttämiseen sekä useista kunnan toimivallan rajoituksista. Etuosto-oikeudesta on säädetty etustolaissa seuraavassa järjestyksessä; lain 1 §:ssä todetaan etuosto-oikeuden olemassaolo ja sen käyttämisen yleiset edellytykset eli kunnan asiallinen toimivalta etuosto-oikeuden käyttämiseen. Lain 5 §:ssä säädetään asiallisen toimivallan rajoituksista, jotka liittyvät muun muassa etuoston kohteena olevan maa-alueen pinta-alaan tai kiinteistön kaupan osapuoliin. Tämän jälkeen laissa on erilaisia menettelylliseen ja asteelliseen toimivaltaan liittyviä säännöksiä, esimerkiksi etuostolain 6 §:ssä säädetään ilmeisestä kohtuuttomuudesta.

Tarkastellessa systematiikkaa etuostolain sääntelyssä voidaan sen katsoa osoittavan, että etuoston ilmeinen kohtuuttomuus on järjestyksessä viimeinen seikka, johon arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota. Etuostoprosessin arviointi alkaa yleensä etuoston edellytysten toteutumisen arvioinnilla ja vasta tämän jälkeen arvioidaan, rajoittaako käsillä olevassa tapauksessa ilmeinen kohtuuttomuus viranomaisen toimintaa.³⁶

Etustolain kohtuullisuussäännös on viranomaisen asiallista toimivaltaa rajoittava. Säännöksen voidaan kuitenkin katsoa olevan sisällöllisesti jossakin määrin avoin – viranomaisella on etuoston kohtuuttomuuden arvioinnissa harkintavaltaa, sillä asian harkinnassa tulee ottaa huomioon lain tulkinnan lisäksi tapauskohtaiset erityispiirteet. Toisaalta etustolaissa on määritelty ne seikat, joihin viranomaisen tulee kohtuullisuusarvioinnissa kiinnittää huomiota, eli ratkaisu ei ole myöskään täysin viranomaisen harkintavallan alla.³⁷

Toinen arviointipareista on yksityisen ja julkisen edun välinen tarkastelu. Etustolaissa määritettyjen kohtuuttomuuden arviointikriteerien voidaan katsoa olevan yksityiseen etuun liittyviä, jolloin tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa lähtökohtana on yksityinen etu. Julkisen edun näkökulmasta tarkoituksenmukaisuusharkinnalla pyritään sille sopivimman ratkaisun

³⁶ Korte 2015, s. 15.

³⁷ Korte 2015, s. 13.

saavuttamiseen.³⁸ Näin ollen voidaan katsoa, että etuostolaki ei ole ehdoton, vaan se asettaa kehykset viranomaisen harkintavallalle, jota tapauskohtaiset erityispiirteet ja oikeuskäytäntö täsmentävät.

Voimassa olevaa oikeuskäytäntöä tarkastelemalla voidaan tarkastella, miten suhteellisuusperiaatteen tulkinta on näyttäytynyt tuomioistuinten ratkaisuisissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2010:5 oli kysymys Kuopion kaupungin päätöksestä käyttää etuosto-oikeutta Sorsasalon ja Savilahden alueilla tehtyyn määrälakauppaan, jossa ostajana oli Lohja Rudus Oy Ab. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi ostajan valituksen ja piti voimassa Kuopion kaupungin etuostopäätöksen sekä hallinto-oikeuden ratkaisun. KHO katsoi, että etuosto-oikeutta oli käytetty etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisesti yhdyskuntarakentamista varten, eikä päätös ollut tarkoitussidonnaisuuden vastainen – täten myöskään suhteellisuusperiaate ei estänyt etuoston käyttöä.

Hallinto-oikeus piti tarkoitussidonnaisuuden arvioinnin kannalta oleellisena kunnan etuosto-oikeuden käytön motiiveja. Kunnan katsottiin käyttäneen etuosto-oikeutta yhdyskuntarakentamista varten, jonka vuoksi etuosto ei ollut tarkoitussidonnaisperiaatteen vastainen. Suhteellisuusperiaatteen osalta hallinto-oikeus totesi, että arvioinnissa tulee katsoa, aiheutuuko etuosto-oikeuden käyttämisestä yritykselle kohtuutonta haittaa suhteessa etuosto-oikeudella tavoiteltuihin päämääriin. Hallinto-oikeus katsoi, että etuostopäätös ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen pelkästään sen vuoksi, että yritys oli menettänyt mahdollisuuden maa-aineksen louhintaan.

KHO hyväksyi hallinto-oikeuden perustelut ja totesi, että kunnilla on laaja, mutta lain tarkoitukseen sidottu harkintavalta käyttää etuostoa yhdyskuntarakentamisen turvaamiseksi. Lisäksi KHO:n ratkaisu havainnollistaa, että kunta ei ole velvollinen turvautumaan ensisijaisesti muihin maanhankinnan keinoihin, mikäli etuoston edellytykset täyttyvät. Suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa myyjän taloudelliset menetykset ovat nähty toissijaisina yhdyskuntarakentamisen turvaamiseen nähden.

³⁸ Korte 2015, s. 15.

Etuostolain 6 §:n kohtuuttomuussäännös on korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön valossa tullut arvioitavaksi myös tilanteissa, joissa etuosto-oikeuden käyttämisen varhaisena keinona on katsottu olevan tarpeen hankkeen toteutumisen varmistamiseksi.

Tapauksessa KHO 2004:91 kunnanhallitus käytti etuosto-oikeuttaan kaupassa, jossa yksityinen ostaja oli hankkinut noin 11 hehtaarin metsätilan lentokentän läheisyydestä. Osa tilasta sijoittui osayleiskaavassa lentoliikenteen alueelle ja huomattava osa niin sanotulle estevapaalle vyöhykkeelle, joka liittyi Raahe–Pattijoki-lentokentän pitkään valmisteltuihin parantamis- ja laajennussuunnitelmiin. Hallinto-oikeus kumosi kunnan päätöksen katsoen, ettei kiinteistöä pääosin käytettäisi yhdyskuntarakentamiseen, jolloin etuosto-oikeuden edellytykset eivät täyttyisi.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden ratkaisun ja saattoi voimaan kunnan etuosto-oikeuden käytön. KHO katsoi, että lentokenttähanketta oli valmisteltu pitkäjänteisesti ja että sekä lentoliikenteen alue, että estevapaa lähestymissektori ulottuivat tilalle. Näin etuoston nähtiin palvelevan yhdyskuntarakentamisen tarkoitusta.

Suhteellisuusperiaatteen osalta KHO totesi, ettei etuoston käyttöä pidetty ilmeisen kohtuuttomana, vaikka ostaja vetosi metsätalouden harjoittamiseen ja jäkälän keruuseen sekä siihen, että vain pieni osa tilasta oli varsinaista lentoliikennealuetta.

KHO:n ratkaisu havainnollistaa, että vaihtoehtoisia maanhankinnan keinoja ei pidetty tässä asetelmassa yhtä tarkoituksenmukaisina hankkeen toteutumisen kannalta. Ratkaisu vahvisti osaltaan jo tapauksessa KHO 2010:5 muodostunutta suhteellisuusperiaatteen tulkintalinjaa siitä, että suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin ei tarvitse perustua arviointiin siitä, mitä taloudellisia menetyksiä etuosto-oikeuden käyttämisestä myyjälle syntyi tai olisiko kunnalla ollut käytössään muita maanhankinnan keinoja.

Ajankohtaisin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotapaus KHO 2023:84 on osaltaan täsmentänyt ilmeisen kohtuuttomuuden kynnystä ja sitä kautta suhteellisuusperiaatteen tulkintalinjaa. Tapauksessa kunta käytti etuosto-oikeutta kiinteistön kaupassa, jossa myyjänä oli jakamaton kuolinpesä ja ostajana osakeyhtiö, jonka osakkaina olivat kuolinpesän osakkaat rintaperillisineen. Kauppa perusteltiin perinnönjaon mahdollistamisella, mutta KHO katsoi, että etuostolain 5.1 §:n 2 kohdan mukainen sukulaissuhteisiin perustuva poikkeus ei

soveltunut, koska kyse ei ollut luonnollisten henkilöiden välisestä kaupasta vaan osakeyhtiöstä, joka on omistajistaan erillinen oikeushenkilö.

Ratkaisun voidaan katsoa nostaneen ilmeisen kohtuuttomuuden kynnyistä konkreettisesti – sukulaisuussuhteet yhtiön taustalla eivät tee kaupasta kohtuutonta ostajan ja myyjän välinen suhde huomioon ottaen osakeyhtiön ollessa erillinen oikeushenkilö. Kohtuuttomuus edellyttää normaalia taloudellista intressiä pidemmälle meneviä, poikkeuksellisia henkilökohtaisia tai ehtoperusteisia olosuhteita, eli perinnönjaon helpottaminen ei yksinään riitä.

Ratkaisu erottaa myös selkeästi etuostolain 5 §:n perhesuhdepoikkeuksen ja 6 §:n kohtuuttomuusarvion: 5 §:n poikkeus koskee vain luonnollisten henkilöiden välisiä kauppvoja eikä ulotu yhtiöön vain siksi, että sen osakkaat ovat sukua myyjälle. Ratkaisu vahvistaa entisestään jo aiemmin todettua suhteellisuusperiaatteen tulkintalinjaa siitä, että suhteellisuusarviointi tehdään etuostolain 6 §:n nojalla erikseen ja korkealla kynnyksellä. Julkisen maapoliittisen intressin voidaan katsoa painavan ratkaisukäytännössä niin vahvasti, ettei suhteellisuusarvio käänny helposti etuoston estoksi ilman poikkeuksellisia olosuhteita.

4.3 Yhteenvetoa

Tapausten pohjalta herää kysymys siitä, onko tuomioistuinten tulkintalinja muodostunut sellaiseksi, jossa suhteellisuusperiaatteen toteutumista arvioidaan liian laveasti.

Oikeuskäytäntöä tarkastelemalla voi nimittäin havaita, että etuostopäätöstä on harvemmin pidetty niin kohtuuttomana, että se olisi johtanut etuostopäätöksen kumoamiseen, vaikka etuostolla olisi ollut yllä mainittujen KHO:n ratkaisujen mukaisia taloudellisia vaikutuksia myyjälle. Suhteellisuusperiaatteen voidaan tämän varjolla nähdä toimivan ikään kuin etuostolakiin rakennettuna mekanismina, jolle ei juurikaan näytetä annettavan ulkopuolista muusta riippumatonta merkitystä. Tämä vähentää suhteellisuusperiaatteen merkitystä kokonaisarvioinnissa, mikä vastaavasti heikentää yksityisen oikeusturvaa.

Kyseisiä tapauksia tutkimalla herää myös kysymys siitä, olisiko lopputulos ollut mahdollista saavuttaa soveltamalla pelkkiä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, jättämällä etuostolain kohtuullisuussäännöksen toteutumisen arvioinnin huomioimatta – jos kysymys kohtuuttomuudesta ratkaistaan systemaattisesti kunnan eduksi, menettääkö kohtuullisuussäännös arviointikriteerinä merkityksensä? Etuostolaki säädettiin vastaamaan

kunnan tehostettujen maapolitiikan keinojen tarpeeseen, mutta arvioitavaa on, kuinka paljon maanhankinnan tarvetta halutaan ratkaisukäytännössä painottaa yksilön etuun nähden.

Edellä tarkasteltujen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa voidaan tehdä kaksi laajempaa johtopäätöstä suhteellisuusperiaatteen roolista etuosto-oikeuden soveltamisessa. Arvioinnin asteittaisen rakenteen voidaan ensinnäkin nähdä olevan ilmeisen vakiintunut – tarkastelu alkaa etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisesta tarkoitussidonnaisuudesta, etenee toimivallan rajoituksiin ja päättyy vasta näiden jälkeen etuostolain 6 §:n ilmeisen kohtuuttomuuden arviointiin. Tämä hierarkia painottaa oikeusvarmuutta kunnan toimivallan käytössä, mutta samanaikaisesti siirtää painopisteen tapauskohtaisen kohtuuttomuuskynnyksen arvioinnin osalta varsin korkealle. Yksityisen taloudellinen haitta tai yleiset omaisuusjärjestelyt eivät lähtökohtaisesti riitä etuoston estämiseen ilman poikkeuksellisia olosuhteita.

Toiseksi voidaan katsoa, että ilmeisen kohtuuttomuuden kynnys on ratkaisukäytännössä varsin pidättyväinen. KHO:n linja osoittaa, että etuostolain kohtuuttomuussäännöstä sovelletaan ensisijaisesti tilanteisiin, joissa kaupan luonne poikkeaa tavanomaisesta. Pelkät sukulaisuussuhteet osakeyhtiön taustalla tai perinnönjaon järjestelyt eivät muodosta henkilökohtaiseksi luonnehdittavaa asetelmaa, kun vastapuolena on omistajistaan erillinen oikeushenkilö. Tämä rajausta osoittaa etuostolain 5 §:n perhesuhdepoikkeuksen ja 6 §:n kohtuuttomuusarvion olevan erillisiä instrumentteja.

Normatiivisesti tarkastellen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön voidaan katsoa olevan johdonmukainen kunnan maapoliittisten tehtävien ja yhdyskuntarakentamisen tarpeiden kanssa, mutta altistavan samalla etuostolain 6 §:n kohtuuttomuuskontrollin kaventumiselle. Koska säännöksen voidaan katsoa olevan keskeinen yksilön oikeusturvamekanismi kunnan maanhankintakeinojen käytössä varmistamalla viranomaistoiminnan oikeasuhtaisuuden, tulisi suhteellisuusperiaatteelle antaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä itseisarvo, mikä korostaisi sen merkitystä tapauskohtaisessa kokonaisarviossa. Tällöin suhteellisuusperiaatteen merkitys yhtenä hyvän hallinnon osatekijöistä säilyisi, eikä yksilön oikeusturva vaarantuisi KHO:n tulkintalinjassa havaittavan trendin myötä.

5 Johtopäätökset

Tutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena peilautuu kunnan etuosto-oikeuden soveltamiseen ja etuostolain tulkintaan. Tutkimuskysymyksen selvittämisen apuna olevia apukysymyksiä olivat suhteellisuusperiaatteen tulkintatapojen selvittäminen erilaisissa etuosto-oikeuden soveltamistilanteissa sekä etuostojärjestelmän taustalla vaikuttavin hyötyjen ja haittojen tarkastelu.

Tutkimuskysymykseen vastaten voidaan todeta, että kunnan etuosto-oikeuden ja suhteellisuusperiaatteen oikeudellinen perusta rakentuu kahdesta toisiaan täydentävästä normikerrostumasta. Etuosto-oikeuden käyttö perustuu etuostolakiin, jonka tarkoitussidonnainen toimivaltaperusta, rajoitukset sekä menettelysäännökset jäsentävät etuostopäätöksen oikeudellisen arviointia. Tätä arviointia tukee hallintolain 6 §:ssä turvattu suhteellisuusperiaate, joka määrittää viranomaisen toimenpidevalintaa ja rajoittaa julkisen vallan käyttöä erityisesti yksityisen omaisuudensuojan ja sopimusvapauden näkökulmista. Etuostolain 6 §:n ilmeisen kohtuuttomuuden kielto rajoittaa etuoston käyttöä, mikäli sen käyttäminen voidaan katsoa ilmeisen kohtuuttomaksi.

Suhteellisuusperiaatteen vaikutus etuosto-oikeuden soveltamisessa on kolmijakoinen. Ensinnäkin etuoston on edistettävä konkreettisesti sen lainmukaista tarkoitusta, eli pelkkä yleinen maapoliittinen intressi ei riitä kynnyksen ylittymiselle. Toiseksi, sen on oltava tarkoituksen kannalta tarpeellinen, vaikka lainsäädäntö ei edellytä muiden maanhankintakeinojen ehdotonta ensisijaisuutta. Lisäksi, puuttumisen haitat yksityisille eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän punninnan ytimessä on etuostolain 6 §:n ilmeisen kohtuuttomuuden kynnys. Menettelyllisesti tämä heijastuu etuostopäätöksen perusteluvollisuuteen ja kohdennettuun punnintaan myyjän ja ostajan aseman, kaupan ehtojen sekä olosuhteiden suhteen.

Tutkimuskysymyksen apukysymyksiin vastaten voidaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä tarkastelemalla todeta, että suhteellisuusperiaatteen tulkinta etuostoasioissa on korostanut kunnan laajaa mutta tarkoitussidonnaista harkintavaltaa sekä painottanut julkisen edun ensisijaisuutta tilanteissa, joissa yhdyskuntarakentamiseen liittyvä tarve on osoitettavissa riittävän konkreettisesti. Ratkaisut KHO 2010:5, KHO 2004:91 ja KHO

2023:84 havainnollistavat, että myyjän taloudelliset menetykset tai sukulaissuhde ovat nähty toissijaisina yhdyskuntarakentamisen turvaamiseen nähden. Tämä linja osoittaa, että ilmeisen kohtuuttomuuden kynnystä sovelletaan pidättyvästi – pelkät myyjälle kohdistuvat taloudelliset haitat, sukulaissuhde tai se, että kunnalla olisi mahdollisesti voinut olla muitakin maankäytön instrumentteja, eivät tavanomaisesti riitä kohtuuttomuuden toteamiseen, jos etuoston tarkoitussidonnaisuus ja konkreettinen tarve on käynyt ilmi.

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että etuostolain järjestyksen mukainen suhteellisuusarviointi on systematiikaltaan asteittaista – ensin tarkastellaan toimivallan olemassaoloa ja soveltamisalan rajauksia, vasta sen jälkeen punnitaan tapauskohtainen kohtuullisuus. Tämä prosessi tukee oikeusvarmuutta, mutta siirtää painoa myös kunnan perustellun tarkoituksnäytön varaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että suhteellisuusperiaatteen voidaan nähdä toimivan etuosto-oikeuden keskeisenä oikeusturvamekanismina, mutta sen tosiasialliset vaikutukset näyttäytyvät usein etuoston tarkoitussidonnaisuuden ja konkreettisen tarpeen kautta.

Kohtuuttomuusarvioinnin korkea kynnyks havainnollistaa, että yksityisen edun suoja toteutuu ensisijaisesti hyvän hallinnon ja perusteluvelvollisuuden kautta, eikä niinkään tuomioistuimen tapauskohtaisen harkinnan kautta. Tämä tulkintalinja voidaan nähdä johdonmukaisena yhdyskuntarakentamisen ja muiden kuntien lakisääteisten tehtävien kanssa, mutta samalla se korostaa kunnan velvollisuutta olemassa olevien keinojen ja toimien välttämättömyyden huolelliseen punnintaan, jotta suhteellisuusperiaatteen merkitys hyvän hallinnon osatekijänä säilyy.