

Juhlajulkaisu
Juhani Wirilander
1935 – 30/11 – 2005

Toimituskunta

Jarno Tepora

Mikko Tulokas

Pekka Vihervuori

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen kartat: Maanmittauslaitos

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Juhani Wirilanderin valokuva s. 7 Foto-Jatta

ISSN 0356-7222

IBSN 915-855-248-7

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Etuoston kohdistuminen rakennettuun alueeseen

Etuostojärjestelmän tausta ja kehitys

Systemaattinen asema ja kysymyksenasettelu

Etuostolaki (608/1977, EOL) säädettiin yhdessä lunastuslain ja nytemmin kumotun maa- ja metsätalousmaan hankintarajoituslain kanssa osana niin sanottua maapakettia.¹ Etuostolain tavoitteena oli helpottaa kunnan maanhankintaa yhdyskuntarakentamiseen. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa vapaaehtoisella kaupalla myyty kiinteistö. Etuosto-oikeutta käyttämällä kunta tulee kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla (ks. EOL 2.1 §, 545/1995).

Jo tämä yleisluonnehdinta osoittaa, että etuosto instituutiona sijoittuu esineoikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnalle. Samalla etuostoon liittyvät oikeudelliset ongelmakysymykset jakautuvat tuomioistuinlaitoksessa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kesken.²

Tämän artikkelin tavoitteena on pohtia muun muassa uusimpien korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa, missä määrin lähinnä ns. raakamaan hankkimiseksi luotua etuostojärjestelmää voidaan käyttää jo rakennetun alueen hankkimiseen kunnalle. Tällöin joudutaan analysoimaan etuostolain tavoitteita ja ehkä koko järjestelmän perusteitakin.

¹ Vrt. kuitenkin lyhytikäiseksi jäänyt kunnan etuosto-oikeudesta kiinteistökaupassa annettu laki (692/1975), joka koski etuostoa asuntotuotantoa, asuntoalueen muodostamista ja siihen välittömästi liittyvää yhdyskuntarakentamista varten.

² Ks. myös Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden ja esineoikeuden suhteesta, Esineoikeuden rajat (toim. Jarmo Tuomisto), Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, kokoomateosten sarja C:4 (1989) s. 44, joka nimittää maanhankinnan ohjausnormistoja ympäristöoikeuden ja esineoikeuden yhteiseksi omaisuudeksi. Merkkipäiväänsä viettävää oikeusneuvos Juhani Wirilanderia voitaneen leikillisesti luonnehtia samoin: ennen siirtymistään korkeimpaan oikeuteen hän väitteli esineoikeudesta ympäristöoikeuteenkin kuuluvalla tutkimuksella ”Rasitteesta maankäyttömääräyksenä”, Helsinki 1979, toimi siviilioikeuden (esineoikeuden) professorina ja myös korkeimman hallinto-oikeuden ylimääräisenä hallintoneuvoksena, jolloin hän myös osallistui rakennuslain keskeisen kommentaariteoksen Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani, Rakennuslaki ja -asetus, 3. painos 1983 ja 4. painos 1992 kirjoittamiseen.

Järjestelmän kehitys

Etuostolain yleisperusteluissa valotettiin järjestelmän keskeisiä tavoitteita. Vaikka laki saatettiin voimaan hallituksen esityksestä osin poikkeavassa muodossa ja vaikka säännöksiä on sittemmin useaan otteeseen muutettu, keskeiset ajatukset on paikallaan siteerata tähän alkuun:

”Etuosto-oikeutta käyttäen kunnilla on mahdollisuus hankkia omistukseensa aikaisempaa runsaammin maata rakentamiseen käytettäväksi ja edelleen luovutettavaksi, rakennusmaareserviksi, virkistysalueiksi ja muihin yhteiskunnallisen kehityksen edellyttämiin tarkoituksiin. Etuostojärjestelmä helpottaa pyrkimyksiä rakentamisen ja muun maankäytön suuntaamiseen ja ajoittamiseen kulloinkin parhaiten soveltuville alueille. Kunta voi järjestelmää käyttäen suunnata maanhankintansa tietyille alueille joko niiden kehityksen nopeuttamiseksi tai eräissä tapauksissa rakentamisen tai muun maankäytön ainakin väliaikaiseksi rajoittamiseksi. Kunnan väliintulo-oikeus kiinteistökaupassa heikentää mahdollisuuksia keinottelunomaiseen, odotettavissa olevasta kaavoituksesta seuraavalla arvonnousulla spekuloivaan maanhankintaan. Kunnan maapoliittisen aseman parantaminen yleensäkin ja siihen liittyvä mahdollisuus rakennustonttien luovuttamiseen tarvitsijoille riittävässä määrin ja kohtuulliseen hintaan vaikuttaa lisäksi hillitsevästi rakennusmaan hinnannousuun. Järjestelmä on myös omiaan vähentämään veronkierto-tarkoituksessa tapahtuvaa kauppahinnan merkitsemistä kauppakirjaan todellista alhaisemmaksi.”³

Hallituksen esityksen (ehdotettu 1.1 §) mukaan kunnalla olisi ollut etuosto-oikeus 1) alueella, jolle kaupantekohetkellä on vahvistettu asema- tai rakennuskaava, 2) alueella, joka kaupantekohetkellä kunnanvaltuuston hyväksymässä yleiskaavassa on osoitettu pääasiassa asuntoalueen muodostamista tai siihen välittömästi liittyvää yhdyskuntarakentamista varten, sekä 3) alueella, joka kaupantekohetkellä on rakennuskiellossa yleis-, asema- tai rakennuskaavan laatimista tai muuttamista varten. Ehdotuksen 1.3 §:ssä esitettiin säädettäväksi, että ”etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi rakentamista varten, virkistysalueiksi ja muihin yhteiskunnallisen kehityksen edellyttämiin tarkoituksiin”.

Laki- ja talousvaliokunnan esityksen mukaisesti etuoston tarkoitusta koskeva 1.3 § sai laissa hallituksen esityksestä poikkeavan sisällön: ”Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista varten.”

Perustelujen mukaan käyttötarkoituksen määrittelyssä käytettiin samaa ilmaisua kuin eduskuntakäsittelyssä samanaikaisesti olleen lunastuslakiehdotuksen 31.2 §:ssä.⁴ Etuosto-oikeutta rajattiin hallituksen esityksessä ehdotettua jonkin verran suppeammaksi ja konkreettisempiin perusteisiin tukeutuvaksi.

³ Hallituksen esitys (HE) etuostolaiksi, HE 180/1975 II vp s. 1.

⁴ LtVM 4/1977 vp s. 1. Valiokunta esitti 1.1,3 §:n tarkistettavaksi koskemaan yleiskaavan osalta vain aluetta, joka on rakennuskiellossa asuntoalueen muodostamista tai siihen välittömästi liittyvää yhdyskuntarakentamista varten. Lain säätämisvaiheista ks. myös Ojanen, Ilmari, Maapakettilait s. 29, Helsinki 1978, Majamaa, Vesa, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla s. 69–70, Helsinki 1981, Pystynen, Erkki, Omaisuuden suoja Suomessa s. 96 ss., Tampere 1984, Hyvönen, Veikko O., Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 793, Espoo 1988, Ojanen, Ilmari, Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – kunnan harkintavallan rajankäyntiä etuostossa s. 167, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1993, Helsinki 1993 s. 167–179 ja Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja s. 79–81, Espoo 1993.

Etuoston edellytyksiä koskevia säännöksiä on sittemmin muutettu useaan otteeseen. Kehityssuuntauksena on ollut etuostolle asetettujen rajoitusten poistaminen tai lieventäminen ja kunnan maapoliittisen aseman vahventaminen.

EOL 1.1,2 §:ään oli lailla 638/1982 lisätty myös virkistys- ja suojelualueet. Tämän muutoksen synnyttämä epäsuhta edellä kuvattuun 1.3 §:ään samoin kuin oikeuskäytännössä omaksuttu asuntorakentamiseen liittyvän yhdyskuntarakentamisen ahdas tulkinta korjattiin lailla 289/1989. Muutoksella haluttiin antaa kunnalle etuosto-oikeus myös sellaisella alueella, joka on yleiskaavassa osoitettu tai jota suunnitellaan pääasiassa muuta yhdyskuntarakentamista kuin asuntoalueen muodostamista varten, kuten teollisuusalueeksi. Ristiriita 1.1,2 ja 1.3 §:n välillä poistettiin lisäämällä 1.3 §:ään maininta virkistys- ja suojelutarkoituksista. Perusteluissa lausuttiin, että ”etuosto-oikeutta ei edelleenkaan olisi muun muassa maa- ja metsätalousalueeksi tai loma-asuntoalueeksi kaavoitetulla taikka sellaiseksi suunnitellulla alueella”. Edelleen lausuttiin, että kiinteistökaupoissa myydään harvoin pelkkiä virkistys- ja suojelualueita, koska niillä ei juuri ole ostajia. Myytyyn kiinteistöön tavallisesti sisältyy sekä asuntorakentamiseen että virkistykseen tarkoitettuja alueita. Aina kaavoitus ei sitä paitsi ole edennyt niin pitkälle, että varmasti tiedettäisiin, mikä osa alueesta tulevaisuudessa käytetään yhdyskuntarakentamiseen ja mikä osa virkistystarkoituksiin. Näistä syistä 1.3 §:n muutos oli tarpeen.⁵

Etuoston käyttämiseen kohdistuvat kaavoitukselliset rajoitukset poistettiin EOL 1.1 §:stä lailla 654/1990 kumoamalla 1.2 §. Samassa yhteydessä pienennettiin etuoston kohteena olevan alueen vähimmäispinta-alaa, joksi tuli 5 000 neliometriä (pääkaupunkiseudulla aikaisemman muutoksen seurauksena 3 000 neliometriä). Tämä muutos samoin kuin pääkaupunkiseudun erityissäännökset (pinta-alaa koskeva 5.4 §, 1063/1988, ja käyttötarkoitusta koskeva poikkeus 1.4 §, 990/1992) kuvaavat osaltaan lamaa edeltänyttä rakennusmaan hinnannousua ja sen sääntelyn tarvetta sekä puutetta rakennusmaasta. Lakiehdotuksen perusteluissa katsottiin, että maan voimakas hinnannousu ja muiden kuin kuntien lisääntyvä maanostotoiminta vaativat kuntien maanhankintamahdollisuuksien parantamista. Jotta etuostolaki muodostaisi aiempaa käyttökelpoisemman välineen kuntien maanhankinnalle, eräitä rajoituksia olisi poistettava niin kuin pääkaupunkiseudun osalta jo oli tehty. Kaavoituksellisten rajoitusten katsottiin haittaavan tarpeettomasti ns. raakamaan hankintaa. Koska kuntien olisi pyrittävä hankkimaan maata ennen kuin kaavoitus on päässyt vaikuttamaan sen hintaa nostavasti, kaavoitukselliset rajoitukset esitettiin poistettaviksi. EOL 1.3 §:n tarkoitusmääre kuitenkin jäi voimaan. ”Etuosto-oikeutta voitaisiin siten käyttää vain, jos aluetta kohtuullisen ajan kuluessa tarvitaan siinä lueteltuihin tarkoituksiin.”⁶

⁵ Ks. HE 236/1988 vp s. 1–2.

⁶ HE 104/1989 vp s. 1–2.

Keskeiset rajoitussäännökset

EOL 1.1 §:n mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Etuostolain tarkoitussäännöksen mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista⁷ sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten (EOL 1.3 §).

Tarkoitussäännöstä on paikallaan arvioida myös suhteessa EOL 5 ja 6 §:ssä säädettyihin lakiperusteisiin rajoituksiin.⁸ Lain 5.1 §:ssä säädetään pinta-alarajoituksesta (yleisesti 5 000 neliometriä, pääkaupunkiseudulla ja kehittämisalueella poikkeuksia), sukulaisrajoituksesta, julkisyhteisörajoituksesta ja pakkohuutokaupparajoituksesta.⁹ Pienten, lähinnä yksityiseen asuntorakentamiseen käytettävien kiinteistöjen kauppojen saattamiseen etuosto-oikeuden alaisiksi ei katsottu olevan riittävää syytä. Pinta-alarajoituksen tarkoituksena oli tavanomaisten omakotitonttien ja niitä vastaavan suuruisten kiinteistöjen jättäminen etuosto-oikeuden ulkopuolelle. Myöskään henkilökohtaisiin suhteisiin voimakkaasti sidoksissa oleviin luovutuksiin etuosto-oikeutta ei ulotettu.¹⁰ Osin samantyyppisiä taustoja kuin sukulaisrajoitukseen, joskin tapauskohtaisen arvion perusteella, voi liittyä kohtuuttomuussäännökseen (EOL 6.1 §): etuosto-oikeutta ei ole, jos sen käyttämistä huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.¹¹

Tämän kirjoituksen aiheen kannalta on vielä paikallaan korostaa EOL 7 §:n merkitystä. Säännöksen mukaan etuosto käsittää samalla luovutuskirjalla myydyin kiinteän ja irtaimen omaisuuden kokonaisuudessaan.¹²

Suhde perusoikeuskeskusteluun

Etuostolainsäädäntö osana maapakettia on perusoikeusherkkää. Etenkin yhteyttä omaisuusuojoasäännökseen (nykyisin Suomen perustuslain, PL, 731/1999, 15 §) on punnittu niin perustuslakivaliokunnan käytännössä kuin oikeuskirjallisuudessaakin.

Alun alkaen perustuslakivaliokunta kylläkin piti etuostoa pakkolunastusta lievempänä toimenpiteenä, mutta edellytti pakkolunastuksen edellytyksiä (nykyisin PL 15.2 §) sovellettavan

⁷ Yhdyskuntarakentamisen käsitteestä ks. Kuusiniemi, Kari, Etuoston käyttötarkoituksesta ja etuosto-oikeuden käyttämisen kohtuuttomuudesta s. 173–176 viitteinen, teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Turku 1998, s. 171–180.

⁸ Etuosto-oikeuden käyttämisen edellytyksiä on ryhmitelty sen mukaan, koskevatko ne kaupan kohdetta, saantoa, etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoitusta vai etuosto-oikeuden laissa säädettyjä rajoituksia. Ks. Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Juhani, Kiinteistön käyttö ja luovutus s. 413–416, 4. uudistettu painos, Helsinki 2002.

⁹ Ks. myös Kuusiniemi 1998, s. 171–180. Täsmennyksiä on 5.2–5 §:ssä. Etuostolain 5.1,3 §:n muutoksen ja uuden 6.2 §:n mukaan etuosto-oikeus ulottuu säännön mukaan myös valtion taikka sen liike- tai muun laitoksen myymään kiinteistöön (L 471/2005).

¹⁰ HE 180/1975 II vp s. 3.

¹¹ Kohtuuttomuussäännöksestä ks. myös Kuusiniemi 1998 s. 178–179 viitteinen.

¹² Perustelujen mukaan säännös ei ”luonnollisesti estä kuntaa ja ostajaa sopimasta asiasta toisin”. HE 180/1975 II vp s. 2.

analogisesti. Näistä syistä muun ohella tarkoitussäännös aikanaan sisällytettiin lakiin ilmentämään yleistä tarvetta.¹³ Hyvönen katsoo asiassa myöhemmin omaksutun ns. kumipalloperiaatteen mukaisen ajattelutavan, jota ilmentää perustuslakivaliokunnan lausunto pääkaupunkiseudun asuntopakettiin liittyvästä etuostolain muutoksesta. Lausunnon mukaan kaupan tapahtuttua myyjä on menettänyt omistusoikeutensa kiinteistöön, mutta ostaja ei vielä välttämättä ole saanut kiinteistöön omaisuuden suojausäännöksen mukaista suojaa nauttivaa oikeutta. Ostajan oikeusasema ei ennen etuosto-oikeuden käyttämiselle varatun ajan umpeen kulumista ole kehittynyt sellaiseksi, että hän olisi päässyt silloisen hallitusmuodon 6 §:n tarkoittaman suojajärjestelmän piiriin. Ostajan näkökulmasta kysymys ei ole omistusoikeuden menettämisestä vaan sen saamatta jäämisestä. Tämän vuoksi etuostoa ei valiokunnan mielestä ollut perusteita rinnastaa pakkolunastukseen (nykyisen PL 15.2 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä). Hyvönen katsoo valiokunnan hallituksen esityksestä 104/1989 vp antamassaan lausunnossa luopuneen kumipalloperiaatteesta lausueessaan, että etuosto-oikeus sinänsä rajoittaa omistajan valtaa päättää siitä, kenelle omaisuutta luovutetaan. Rajoitus ei kuitenkaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, minkä vuoksi muutos voitiin säätää tavallisena lakina. Hyvönen puolestaan pitää pakkolunastusanalogiaa ostajan näkökulmasta oikeana.¹⁴

Nykyisessä perusoikeuksien rajoittamisdoktriinissa Kairan kohtuullisuusformulaa ei enää pidetä keskeisenä säätämisyjärjestyksen valinnan kriteerinä, vaan yleisinä rajoitusedellytyksinä pidetään lailla säätämisen vaatimusta, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta, rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimusta, ydinalueen koskemattomuusvaatimusta, suhteellisuusvaatimusta, oikeusturvavaatimusta ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimusta.¹⁵ Länsineva toteaa, että etuosto-oikeutta koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä päädyttiin eri osapuolten oikeusasemien analysoinnin perusteella siihen, ettei etuostoon oikeuttavaa lainsäädäntöä ollut aiheellista arvioida pakkolunastuslausekkeen (nykyisin PL 15.2 §) vaan omaisuuden suojan yleislausekkeen (PL 15.1 §) pohjalta. Hän yhtyy tulkintaan, mutta katsoo valiokunnan argumentaatiotavan kaipaavan täsmennystä:

”Kun arvioidaan kiinteistön ostajan asemaa etuostotilanteessa, lienee tarpeettoman pitkälle menevä yksinkertaistus todeta, ettei tämän oikeusasema lainkaan kuuluisi omistusoikeuden perustuslaillisen suojajärjestelmän piiriin. Perustellumpaa sen sijaan on nähdäkseni lähteä siitä ajatuksesta, että omaisuuden suojausäännös kyllä voi sinänsä suojata myös tällaisen ostajan oikeusasemaa, vaikka kysymys ei vielä olekaan omistusoikeudeksi asti kehittyneestä oikeudesta. Tällaista asetelmaa olisi kuitenkin arvioitava omaisuuden suojan yleislausekkeen eikä pakkolunastussäännöksen pohjalta. Näin ollen tilanteen oi-

¹³ Ks. esim. Hyvönen 1993 s. 79–81. Kehitysvaiheista ks. myös Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet s. 206, Helsinki 2002.

¹⁴ Ks. Hyvönen 1993 s. 83–89. Hallituksen esityksissä vuosina 1988–1989 perusteltiin tavallista säätämisyjärjestystä lausumalla, että muutokset eivät vaikuta alkuperäisen maanomistajan asemaan, koska tämä on kiinteistökaupassa jo luopunut maastaan ja saa kunnalta täsmälleen saman hinnan kuin olisi saanut ostajalta (HE 236/1988 vp s. 2, HE 104/1989 vp s. 1).

¹⁵ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp) s. 4–5 ja Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset s. 37–38 ja eri kohdin, Helsinki 2001.

keudellinen arviointi olisi nykyoloissa rakennettava sille pohjalle, että selvitetään, onko kunnallisen etuoston taustalla sellaisia hyväksyttäviä syitä, jotka oikeuttavat puuttumaan ostajan varallisuusoikeuteen ehdotetulla tavalla sekä täyttyvätkö muut yleiset rajoitus-edellytykset.”¹⁶

Länsinevan arvio vastanee nykyistä perusoikeusajattelua, joka korostaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden huomioon ottamista. PL 15.2 §:n kvalifioidun lakivaruksen tarkoittamasta pakkolunastuksesta voi lähtökohtaisesti olla kysymys vain silloin, kun (täysin kehittyneet) omistusoikeus riistetään omistajalta vastoin tämän tahtoa. Yhteys perusoikeusjärjestelmään on otettava huomioon, kun tulkitaan etuostolain rajoitussäännöksiä ostajan kannalta, vaikka rajoitusedellytyksiä on ensi kädessä tulkittava lain sisällöstä ja sääntämisyhteisyydestä päätettäessä. Myyjälle etuostolaki on aiemmin jättänyt varsin rajallisen aseman: myyjällä oli valitusoikeuskin vain ilmeisen kohtuuttomuuden perusteella (ks. EOL 22.1 §, 253/1989). Tämä oli ymmärrettävissä siltä pohjalta, että myyjä on luopunut kiinteistöstään vapaaehtoisesti ja pääsee kaupassa luovutuskirjassa edellytettynä asemaan kauppahinnan ja muiden kauppaehtoisten suhteen. Nykyisin sekä ostaja että myyjä saavat hakea muutosta päätökseen etuoston käyttämisestä (EOL 22.1 §, 471/2005). Muutosta edellytti perustuslakivaliokunta katsoen aieman säännöksen ongelmalliseksi myyjän päättävyyden ja PL 21.1 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Vastapainona ovat muiden ohella perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus eli sen arviointi, onko perusoikeusrajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, ja suhteellisuusvaatimus eli sen arviointi, ovatko rajoitukset välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja ovatko ne laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Rakennetut kiinteistöt ja etuoston käyttötarkoitus

Lähtökohdat

Etuostolain ja sen muutosten perusteluista on pääteltävissä, että tarkoituksena on kuntien maanhankinnan ja erityisesti ns. raakamaan hankkimisen edistäminen. Perusteluissa puhutaan yleisesti ”maasta”, ei kiinteistöstä. Tarkoituksena on vahvistaa kunnan maapoliittista asemaa siten, että edistetään maan saamista yhdyskuntarakentamisen piiriin ja samalla vaikutetaan maan hintaan. Perusteluissa en miltään osin havaitse nimenomaisesti otetun kantaa siihen, miten kiinteistöllä olevat rakennukset kenties vaikuttavat etuosto-oikeuden olemassaoloon.¹⁷

Vastaus kysymykseen löytyy EOL 1.1, 1.3 ja 7 §:stä. Kunnalla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa. Kiinteistö voi olla rakennettu tai rakentamaton. Etuosto käsittää samalla luovu-

¹⁶ Länsineva 2002 s. 206. Uusimmasta muotoilusta ks. PeVL 15/2005 vp hallituksen esityksestä etuostolain muuttamisesta (HE 24/2005 vp).

¹⁷ Vrt. esim. kumotun rakennuslain (370/1958) 53.1–2 §:n ns. rakennuspoliittista pakkolunastusta koskeva säännös, joka kohdistui lähinnä rakentamattomaan alueeseen, mutta maapakettin yhteydessä pakkolunastusoikeus laajennettiin koskemaan myös aluetta, jolla on maan arvoon nähden vähäisiä rakennuksia.

tuskirjalla myydyin omaisuuden kokonaisuudessaan. Luovutuskirja määrittää etuoston kohteen,¹⁸ joten kiinteistön rakennetut ja rakentamattomat osat ovat sinänsä etuoston piirissä, jollei rajoitussäännöksistä muuta johdu. Etuostoa saadaan kuitenkin käyttää vain maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tarkoituksäänös edellyttää, että kiinteistön hankkimisella pyritään saamaan maata kunnan suunnitelmallisen kehittämisen edellyttämiin tarkoituksiin. Pienet asuin- ym. kiinteistöt ovat pääkaupunkiseudun ulkopuolella suojattuja pinta-alarajoituksen perusteella, mutta vähimmäispinta-alan ylittävien kiinteistöjen kaupassa etuosto-oikeus lähtökohtaisesti on olemassa. Virkistys- ja suojelualueiden osalta kysymyksen täytyy olla yleistä intressiä palvelevista alueista: esimerkiksi yksityisiin virkistystarkoituksiin tarkoitetut lomarakennusalueet oheistoimintoineen eivät, EOL 1.3 §:n tausta-aineisto ja systemaattinen asema huomioon ottaen, edustane mainitussa momentissa tarkoitettuja virkistysalueita.

Usein etuostoasioissa ostaja valituksessaan vetoaa siihen, että ostajakin olisi valmis käyttämään kiinteistöä esimerkiksi kaavassa osoitettuun tarkoitukseen. Näin ollen etuoston käyttämiselle ei olisi tarvetta. Oikeuskäytännössä kunnan asema on kuitenkin tulkittu sangen vahvaksi. Kunnan maapoliittisen aseman vahvistamisen on tulkittu sisältävän kaavan toteuttamisen varmistamisen ohella mahdollisuuden vaikuttaa kiinteistömarkkinoiden toimintaan ja hintatasoon.¹⁹

Oikeuskäytäntöä

Osaksi rakennettuun alueeseen kohdistuvasta etuostosta on ollut kysymys esimerkiksi seuraavissa uudehkoissa ratkaisuisissa.

KHO 31.3.2003 T 769: Nurmijärven kunnanhallitus oli päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan kaupassa, jossa oli myyty noin 47 hehtaarin suuruiset alueet, joilla sijaitsevien rakennusten kerrosala oli noin 12 300 kerrosneliometriä. Kauppahinta oli 21 miljoonaa markkaa.

Hallinto-oikeuden (HAO) hylättyä ostajayhtiön valituksen yhtiö valitti päätöksestä KHO:een. Valituksen mukaan HAO oli riittävän yhdyskuntarakentamisen täyttymisedellytyksiä arvioidessaan jättänyt ottamatta kantaa siihen, voitiinko etuoston kohdistumista suurilta osin rakennettuun kiinteistökantaan pitää EOL 1.3 §:n mukaisena. Lain sanamuodon mukaisesti tulkintaa tuki valituksen mukaan eduskunnan 20.5.1977 antama ponsi, jonka mukaan yhdyskuntarakentamisen käsite liittyy raakamaan rakentamiseen eikä näin ollen voi ulottua rakennettuun asuntokantaan. Etuostonormisto ei muutoinkaan viittaa siihen, että etuosto-oikeutta olisi tarkoitettu käytettäväksi rakennettuihin kiinteistöihin. Tarkoituksmäärään syrjäyttäminen merkitsi valituksen mukaan PL 15 §:stä ilmenevän omaisuudensuojan loukkaamista. Kysymys oli myös tarkoitussidonnaisuuden periaatetta loukkaavasta harkintavallan väärinkäytöstä.

¹⁸ Tämä tekee etuostomenettelystä osapuolille helpon sikäli, että kauppakirjaa ei tarvitse eikä sinänsä voidakaan muokata, vaan kunta tulee ostajan sijalle kauppakirjan mukaisin ehdoin.

¹⁹ Ks. Kuusiniemi 1998 s. 175–176 oikeustapaus- ja kirjallisuusviitteineen.

Kunnanhallituksen mukaan kohdealueella oli runsaasti sekä täysin rakentamatonta maata että täydennysrakentamiseen soveltuva maata Rajamäen ydinkeskustassa, mikä tarjosi kunnalle erinomaiset mahdollisuudet taajaman kehittämistä ajatellen. Se, että alueella oli myös vanhoja rakennuksia, ei tehnyt siitä suurilta osin rakennettua kiinteistöä. Alueen 82 000 neliömetrin rakennusoikeudesta oli käytetty 12 300 neliometriä, ja aluetehokkuus oli 0,026. Taajama-alueella tällainen tehokkuus on kannattamaton. Kunta vetosi myös alueen vanhojen rakennusten mahdolliseen suojelutarpeeseen ja arvokkaan alueen säilymisen turvaamiseen.

KHO hylkäsi yhtiön valituksen. Viitaten EOL 1.1, 1.3 ja 7 §:ään KHO katsoi, että etuoston kohteena olevalla kiinteistöllä voi olla myös rakennuksia. Etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena voi kuitenkin olla vain maan hankkiminen joko yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kaupan kohteena oleva alue sijaitsee Rajamäen taajaman ydinkeskustassa ja se sijoittuu jo olemassa olevien palvelujen tuntumaan. Rajamäen taajama, joka on yksi kolmesta Nurmijärven kunnan päätaajamasta, on edelleen kasvava. Voimassa olevassa asemakaavassa kaupan kohteena olevalla alueella on rakennusoikeutta kaikkiaan noin 82 000 kerrosneliometriä, ja alueella olevien rakennusten yhteenlaskettu kerrosala on kauppa- kirjan mukaan 12 300 kerrosneliometriä. Kaavan mukaiset käyttötarkoitukset eivät kunnanhallituksen mukaan kaikilta osin vastaa taajaman tarpeita, sillä runsas kerrostalorakentaminen ja sen sijoittuminen ei vastaa nykyistä kysyntää. Rajamäellä kysyntä keskittyy ensisijaisesti pientalotontteihin ja jo rakennettuihin omakotikiinteistöihin.

Kaupan kohteena oleva alue on rakennuskiellossa asemakaavan muuttamista varten 3.12.2003 saakka. Kunnanvaltuuston 22.11.2000 hyväksymän vuosia 2001–2005 koskevan kaavoitusohjelman mukaan asemakaavamuutoksen laatiminen Rajamäen keskusta-alueelle aloitetaan vuonna 2001. Laadittavan asemakaavan tavoitteita ovat muun muassa arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön säilymisen turvaaminen, asumiseen tarkoitettujen alueiden käyttötarkoituksen muuttaminen vastaamaan taajaman tarpeita ja täydennysrakentamisen sopeuttaminen nykyiseen rakennuskantaan. Näiden seikkojen huomioon ottaminen johtaa voimassa olevan asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden tarkistamiseen arviolta noin puoleen. Lisäksi tavoitteena on palvelutarjonnan tarpeiden turvaaminen pitkällä aikavälillä sekä virkistysalueiden turvaaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Rakentamatonta, asumistarkoitukseen osoitettua maata kaupan kohteena olevasta noin 47 hehtaarin suuruudesta alueesta on niin paljon, että se sallii, vaikkei kaavan rakennusoikeutta kokonaan käytettäisikään, taajaman monimuotoisen yhdyskuntarakentamisen ja turvaa kunnan asuntotuotannon tarpeet pitkällä aikavälillä. Asemakaava-alueella on virkistystarpeisiin osoitettua maata runsaat 10 hehtaaria. Saadun selvityksen mukaan alue soveltuu sijaintinsa, maasto- ja luonnonolosuhteidensa ja jo toteutetun rakentamisen puolesta kokonaisuudessaan yhdyskuntarakentamiseen sekä virkistys- ja suojelutarkoituksiin.

Etuosto-oikeutta ei edellä esitetyt selvitykset huomioon ottaen ole käytetty EOL 1.3 §:n vastaiseen tarkoitukseen. Etuosto-oikeuden käyttämistä ei myöskään estä se, että ostaja käyttäisi aluetta kaavassa varattuun tarkoitukseen.

KHO 2004:101: Kaupan kohteena olleen yli 31 hehtaarin suuruisen kiinteistön alueesta noin

22 hehtaarin osalla oli ranta-asemakaavana voimassa vuonna 1995 vahvistettu rantakaava. Rantakaavassa alueita oli varattu muun ohella loma-asuntojen korttelialueeksi ja matkailua palvelevien rakennusten korttelialueeksi sekä erilaisiksi maatalous- ja metsätalousalueiksi. Kaavan mukaisesta rakennusoikeudesta oli käytetty runsas kolmannes. Kiinteistö sijaitsi suojellisesti ja virkistyskäytön kannalta erityisen merkittävällä Aulangon alueella. Kun lisäksi otettiin huomioon kiinteistön pinta-ala, kiinteistöstä rantakaavassa yhtäältä rakentamiseen ja toisaalta muihin käyttötarkoituksiin varattujen alueiden pinta-alat ja rantakaavassa osoitetun rakennusoikeuden käyttöaste sekä se, että etuosto käsitti samalla luovutuskirjalla myydyin kiinteän ja irtaimen omaisuuden kokonaisuudessaan, etuosto-oikeuden käyttäminen ei ollut EOL 1.3 §:n vastaista sillä perusteella, että osa alueesta oli vahvistetussa rantakaavassa osoitettu yksityiseen rakentamistoimintaan ja että ostajan tarkoituksena oli käyttää aluetta voimassa olevan kaavan mukaiseen tarkoitukseen.

Tässä niin sanotussa Aulangon Heikkilän asiassa Hämeenlinnan kaupunginhallitus oli perustellut etuoston käyttämistä muun ohella seuraavasti. Tilalla on rantaviivaa noin 800 metriä. Kaupunki omistaa tilan etelärajaan rajoittuvan Aulangonjärven itäpuolisen ranta-alueen aina järven kaakkoiskulmaan asti. Koko Aulangon alue muodostaa kansallisesti merkittävän virkistys- ja suojelukokonaisuuden. Alue kuuluu kokonaan tai osittain Hämeenlinnan kaupunkipuistoon, Natura 2000 -verkostoon, kansallismaiseman alueeseen ja valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen. Kaupunki oli aikaisemmin ostanut alueelta vanhan kansakoulu-rakennuksen, joka kunnostetaan Aulankokeskukseksi. Aulangon Heikkilän alue toisi myös tälle toiminnalle lisämahdollisuuksia. Kaupunginhallitus oli niin ikään aiemmin päättänyt käyttää etuosto-oikeutta Aulangon leirintäalueen kaupassa.

HAO:n hylättyä ostajayhtiön valituksen yhtiö valituksessaan KHO:ssa muun ohella katsoi, ettei yhdyskuntarakentamisena pidetä ranta-asemakaavan mukaisen loma-asuntojen kortteli-alueen (RA) eikä myöskään matkailua palvelevien rakennusten korttelialueen (RM) hankkimista ja toteuttamista. Kiinteistön alueella on pääosin voimassa ranta-asemakaava. Tila kuuluu ympäristöministeriön päätöksellä perustettuun kansalliseen kaupunkipuistoon. Kiinteistön maisemallisia suojeluarvoja ei saa tuhota, ja niiden vaaliminen on myös yhtiön intressissä. Etuosto ei ole tarpeen virkistys- ja suojelutarkoituksiin, eikä tarpeen maisemakuvan vaalimiseksi. Lomakylätoiminta ei ole sellaista yleistä tai julkista virkistyskäyttöä, jota EOL 1.3 §:ssä tarkoitetaan. Tila on suunniteltu ja kaavoitettu matkailukeskusalueena virkistykseen, mutta ei julkiseen virkistyskäyttöön virkistysalueena. Matkailukeskus- ja loma-alueen hankkimiseen ei voida soveltaa etuostolakia. Kaupungilla ei ole tarvetta alueen hankkimiseen, koska yhtiö huolehtii matkailukeskuksen kehittämisestä ja toteuttamisesta. Kaupunki ei ole esittänyt konkreettista selvitystä tai suunnitelmaa alueen käyttötarkoituksesta. Käyttämätöntä rakennusoikeutta on vain 3 000 kerrosneliömetriä. Etuostolakia ei saa käyttää hyväksi alueen siirtämiseksi yrittäjältä toiselle, eikä kaupunki myöskään saa käyttää etuosto-oikeutta kiinteistöliiketoiminnan harjoittamiseen.

Kaupunginhallitus totesi selityksessään muun ohella, että rantakaava on laadittu vuonna 1994 ja sen rakennusoikeudesta on toteutettu noin kolmannes. Suuri osa rakennusoikeudesta

ei vastaa enää nykyisiä vaatimuksia. Aulangon alue on valtakunnallisestikin niin merkittävä ja herkkä alue, että suojele-, virkistys- ja muu käyttö tulee harkita erityisellä tarkkuudella vastamaan muuttuneita tavoitteita ajatellen esimerkiksi vuonna 1994 laaditun rantakaavan ajankäytön arviointia.

KHO hylkäsi yhtiön valituksen viitaten EOL 1.1, 1.3, 2.1 ja 7 §:ään. Perustelujen mukaan mainituista säännöksistä käy ilmi, että etuoston kohteena olevalla alueella voi olla myös rakennuksia. Etuoston käyttämisen tarkoituksena voi kuitenkin olla vain maan hankkiminen yhdyskuntarakentamista tai suojele- ja virkistystarkoituksia varten. Perusteluissa kuvattiin etuoston edellytyksiä koskevan 1 §:n säännöksen kehitysvaiheita. Päätöksessä kuvattiin kaupan kohteena olevaa aluetta sekä rantakaavassa eri käyttötarkoituksiin varattujen osa-alueiden suuruutta. Perusteluista ilmenee, että alueella käytetty rakennusoikeus oli noin 1 800 kerrosalaneliometriä, kun rantakaavan sallima kokonaisrakennusoikeus oli 5 273 neliometriä. Kaupunkirajan mukaan ostaja on tietoinen siitä, että kiinteistöllä sijaitsevat rakennukset ovat huonokuntoisia ja lähes arvottomia. Yhtiön tarkoituksena oli rakentaa alueelle 34 lomamökkiä sekä kehittää asianomaiset lomamökkien palvelut.

Asiassa KHO 19.4.2005 T 892 Karjalohjan kunnanhallitus oli päättänyt käyttää etuosto-oikeutta kaupassa, jossa ABB Oy oli myynyt kahdelle yksityishenkilölle 115 000 euron kauppahinnasta 5,5620 hehtaarin suuruisen tilan rakennuksineen ja rakennelmineen. Päätöksen perustelujen mukaan kiinteistö soveltuu käytettäväksi yleiseen virkistyskäyttöön, kun otetaan huomioon sen käyttötarkoitus myyjän omistuksessa.

HAO hylkäsi ostajien valituksen viitaten muun ohella Karjalohjan kuntastrategiaan sekä lausuen, että alue oli kunnanvaltuuston 14.12.1988 hyväksymässä rantaosayleiskaavassa osoitettu merkinnällä RM-3 matkailupalvelujen alueeksi, jolle voi sijoittaa virkistys- ja retkeilytoimintaa palvelevia rakennuksia. Kiinteistöllä on Lohjanjärven Kalkkimäenlahden rantaviivaa 140 metriä. Kun otetaan huomioon tilan alueen sijoittuminen Lohjanjärven rantaan ja tilan aikaisempi käyttö sen myyneen yhtiön henkilöstön virkistystoiminnassa ja tähän liittyvät rakennukset ja laitteet, HAO katsoi selvitetyn, että tila soveltui virkistystarkoitukseen. Virkistystoiminta on rantaosayleiskaavassa osoitetun maankäytön mukaista. Kaava on kunnanvaltuuston hyväksymä oikeusvaikutukseton rantayleiskaava, jota kuitenkin voidaan pitää alueen maankäyttöä ohjaavana suunnitelmana, jonka mukaan maan on katsottu soveltuvan virkistyskäyttöön. Edellytys maan hankkimisesta virkistystarpeita varten toteutuu.

Jatkovalituksessaan KHO:ssa ostajat muun ohella katsoivat, ettei kunnan tarkoituksena ollut hankkia tai perustaa virkistysalueita. Kuntastrategia oli hyväksytty vasta etuostopäätöksen jälkeen. Kunnalla ei ole ollut mitään maanhankinta- tai kehittämissuunnitelmia Pitkälahden kylällä. Kaikki kaavoitusta koskevat suunnitelmat liittyvät kuntakeskuksen alueeseen. Esimerkiksi leiri- tai virkistysalueen perustamisesta ei kunnassa ole edes periaatteellista suunnitelmaa tai päätöstä. Kunnan suunnitelmissa ei ole ollut virkistysalueiden lisääminen kuntakeskuksesta katsoen syrjäisimmässä osassa kuntaa.

Kunnanhallituksen selityksen mukaan sillä oli päätöstä tehdessään tiedossaan pitkään valmisteltu kuntastrategia. Maankäytön suunnittelu ja kehittäminen ei koske vain keskustaajamaa.

KHO kumosi HAO:n ja kunnanhallituksen päätökset. Päätöksen perusteluissa viitattiin ensin edellä mainittuun kaavaan. Kun kuitenkin otettiin huomioon, että kaava on oikeusvaikutuksen ja se on hyväksytty jo vuonna 1988 ja että kyseisen tilan alue on osoitettu matkailupalvelujen alueeksi, jolle tosin voi sijoittaa virkistys- ja retkeilytoimintaa palvelevia rakennuksia, mainittua kaavaa ei yksinään voitu pitää EOL 1.3 §:n mukaisena perusteena etuosto-oikeuden käyttämiseksi. Kuntastrategian mukaan kunta pyrkii aktiivisesti hankkimaan maata ja kaavoittamaan sitä yritysten, asumisen ja virkistyksen tarpeisiin myös maankäyttösopimusten ja kaavoitus sopimusten avulla sekä pyrkii omassa toiminnassaan kestäväan kehitykseen, perinnemaisemien vaalimiseen ja järjestämään kuntalaisille pääsyn rannoille. Kun otettiin huomioon kuntastrategian yleisluontoisuus, ei siinä lausuttua yhdessä rantaosayleiskaavaan kanssa voitu pitää EOL 1.3 §:n mukaisena perusteena. Kunta, jonka asukasluku etuostopäätöksen tekemisvuonna oli 1 435, ei ollut osoittanut muutamaakaan sellaista maankäyttöön liittyvää suunnitelmaa, jonka perusteella maanteitse runsaan kymmenen kilometrin päässä kunnan keskustaajamasta sijaitsevan tilan kaupassa olisi etuostolain 1 §:n mukaiset edellytykset maan hankkimiseksi virkistystarkoituksia varten.

Arviointia

Kaikissa tapauksissa keskeisellä sijalla oli EOL 1.3 §:n tarkoitussäännös. Vaikka kaavoitukseen liittyvät etuosto-oikeuden käyttämisen rajoitukset on poistettu, tarkoitussäännös edellyttää kunnalta maankäytöllistä selvitystä siitä, että kaupankohde kohtuullisessa ajassa on tarkoitus käyttää yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin.²⁰ Yhdyskuntarakentamisen käsitteeseen EOL 1.3 §:n mukaan liittyy jonkintasoinen suunnitelmallisuuden vaatimus, jonka asemakaavaan tukeutuva hanke lähtökohtaisesti täyttää. Sitä vastoin kaavoittamaton maa- ja metsätalousalue, jonka käytöstä uuteen tarkoitukseen ei ole uskottavia suunnitelmia, voi jäädä yhdyskuntarakentamista palvelevan etuosto-oikeuden ulkopuolelle. Myös vireillä olevalla kaavoituksella ja sen vaiheella on merkitystä.²¹

²⁰ Ks. HE 104/1989 vp s. 2 ja edellä av. 6. Ks. myös Wallgren, Matias, Kunnan etuosto-oikeudesta (KHO 2004:101), Oikeustapauskommentti, Edilex 25.1.2005 s. 7–8, jossa viitataan myös tapaukseen KHO 1991 A 73. Tapauksesta ks. myös Kuusiniemi 1998 s. 174–175.

²¹ Ks. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpulainen, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus s. 288, Helsinki 2001. Ks. myös Kuusiniemi 1998 s. 174–175. Rajanvedosta ks. myös KHO 19.4.2005 T 893, jossa KHO mm. lausui, että kunnan on voitava alustavin suunnitelmin tai muulla tavoin voitava osoittaa aikovansa käyttää etuoston kohteena olleen tilan alueen lain edellyttämiin tarkoituksiin. Etuosto-oikeuden käytön tarkoitusta arvioidaan lähtökohtaisesti sen ajankohdan mukaan, jolloin kunnanhallitus on tehnyt päätöksen etuosto-oikeuden käyttämisestä. Tuona hetkenä voimassa ollut oikeusvaikutuksen yleiskaava, jossa tilan alue oli varattu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, ei osoittanut alueen tulevan yhdyskuntarakentamiseen. Etuosto-oikeutta käytettäessä kunnassa oli ollut vireillä kaavoituskatsauksen valmistelu, jonka mukaisten suunnitelmien käsittelyä oli jatkettu kunnan toimielimissä etuostopäätöksen jälkeen. Kyseinen rakentamaton tila sijaitsi muun ohella teollisuus- ja omakotirakentamista varten vahvistetun asemakaava-alueen läheisyydessä (vajaan 50 metrin etäisyydellä). Kaavoituskatsauksessa oli strategisena hankkeena mainittu kyseisen alueen asemakaavan tarkistus. Vaikka tila ei etuostopäätöksen teko hetkellä kuulunutkaan kaavan laajennuksen alueeseen, kunnan osoittama selvitys erityisesti tilan sijainti huomioon ottaen osoitti EOL 1.3 §:n edellytysten täyttyneen.

Selvityksen riittävyys on arvioitava tapauksittain. Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa selvitys arvioitiin riittäväksi, kun taas kolmannessa selvitys ei ollut riittävä EOL 1.3 §:n perustaksi. Etuoston kohdealueet olivat hyvin erityyppiset: ensimmäisessä pääkaupunkiseudun tuntumassa olevan kehyskunnan yksi taajama-alue, toisessa valtakunnallisesti merkittävä suojelu- ja virkistysalue ja kolmannessa pienen kunnan keskustaajamasta katsoen melko syrjäinen järvenranta-alue. Nämä lähtökohdat tuodaankin selkeästi esiin kussakin KHO:n päätöksessä.

Kaikki kyseisten kauppojen kohteet olivat osittain rakennettuja. Nurmijärven tapauksessa rakennuskantaa oli 12 300 kerrosneliometriä, alueella oli voimassa asemakaava ja lisäksi rakennuskielto asemakaavan muuttamiseksi. Rakennusoikeutta oli kuitenkin jäljellä, minkä lisäksi kaavassa oli osoitettu virkistysalueita. Aulangon tapauksessa alueella oli asemakaavana voimassa rantakaava, jonka piiriin suurin osa aluetta (22 hehtaaria noin 31 hehtaarista) kuului. Rakennusoikeutta oli toteuttamatta ja rakennuskanta uudistamisen tarpeessa. Rakennusten merkitys arvioitaessa tarvetta ja mahdollisuuksia käyttää kiinteistöä yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin liittyy muun ohella olemassa olevan rakennuskannan määrään, kuntoon, käyttötarkoitukseen ja sijoittumispinta-alaan, minkä lisäksi merkitys on kaavallisella pohjalla suhteessa alueen kehittämismahdollisuuksiin. Tähän vaikuttaa esimerkiksi alueen arvokkuus EOL 1.3 §:ssä mainittujen käyttötarkoitusten kannalta; on huomattava, että kunnalla on myös uudelleenkaavoitusmahdollisuus, jolloin selvitys kunnan maankäytöllisistä suunnitelmista ja prioriteeteista ratkaisee etuoston käyttömahdollisuuden. Karjalohjan tapauksessa kiinteistöllä oli niin ikään rakennuksia: sitä oli käytetty suuren yrityksen henkilökunnan virkistyspaikkana. Tässä tapauksessa kunnan suunnitelmia käyttää aluetta yleiseen virkistystarkoitukseen, jota EOL 1.3 §:ssä nähdäkseni edellytetään, ei pidetty riittävinä, kun pohjana oli oikeusvaikutukseton yleiskaava, jossa pikemminkin painotettiin matkailupalveluja ja suppean erityisryhmän virkistystarpeita.

Päätelmiä

Etusto ei edellytä, että alue tulisi kunnan omaan käyttöön. Etuostoa ei sinänsä estä sekään, että ostaja on tarkoittanut alueen yhdyskuntarakentamiseen. Etuoston tarkoituksena on kuitenkin oltava maan hankkiminen yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin, jota koskevien suunnitelmien on oltava uskottavia.²² Koska kaavoituskytkennästä on luo-

²² Kuusiniemi ym. 2001 s. 288–289 ja Kuusiniemi 1998 s. 174–176, 179–180 viitteinen. Wallgren (2005 s. 8) kirjoittaa, että vain ääritapauksessa, kunnan käyttäessä etuosto-oikeuttaan selvästi muussa kuin laissa edellytetyssä tarkoituksessa, päätös saatetaan hallintotuomioistuimessa kumota harkintavallan väärinkäyttönä. Tulkinnan tueksi hän viittaa teokseen Kuusiniemi ym. 2001 s. 289. Vaikka etuoston käyttömahdollisuuksia on alati väljennetty ja kunnalla on ehdottomien rajoitussäännösten rajoissa varsin laaja valta käyttää etuostoa ja vaikka käytännössä etuostopäätöksiä melko harvoin on kumottu, aivan näin pitkälle viety tulkinta tuskin on syytä edellä mainitusta tekstistä tehdä. Siltä osin siinä viitataan tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mutta, kuten Karjalohjan tapauksestaakin ilmenee, päätös voidaan kumota myös suunnitelmien riittämättömyyden perusteella turvautumatta harkintavallan väärinkäyttökonstruktion tai EOL 6.1 §:n kohtuuttomuusklausuuliin. Toki nämä kaikki kolme perustetta voivat usein ki-
toutua yhteen.

vuttu, uskottavuus arvioidaan tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota kaavoituksen ohella maankäyttöstrategioihin, alueen sijaintiin, ominaisuuksiin, kunnan tarpeisiin jne.

Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi muun muassa yhdyskuntarakentamiseen. Etuostoa ei estä se, että alueella on myös rakennuksia, mutta etuoston käyttäminen on sallittua vain maan hankkimiseksi EOL 1.3 §:ssä osoitettuihin tarkoituksiin. Jos esimerkiksi kysymyksessä on täysin valmiiksi rakennettu, kaavan mukaista käyttötarkoitusta palveleva alue – vaikkapa asemakaavassa osoitettu hotellikiinteistö – joka vaihtaa omistajaa, kunta tuskin voi uskottavasti osoittaa tarvitsevansa tällaista aluetta yhdyskuntarakentamiseen, vaikka kunnan ei itse tarvitsekaan käyttää aluetta mainittuun tarkoitukseen.²³ Tällöin liikutaan lähellä sitä rajaa, että kunta pyrkii harjoittamaan kiinteistöliiketoimintaa tai pyrkii vaikuttamaan alueella toimivan yrittäjän valintaan, jolloin kysymys on etuostolain kannalta vieraasta tarkoituksesta. Kunta ei saa ryhtyä keinottelijaksi eikä muutoinkaan käyttää etuosto-oikeutta lain soveltamiselle vieraassa tarkoituksessa.²⁴ Näihin tilanteisiin saattaa kytkeytyä myös EOL 6.1 §:n kohtuuttomuussäännöksen tulkinta.

Jos kuitenkin kaupankohtena olevalla alueella, johon etuosto siis kokonaisuudessaan kohdistuu, on vielä merkittävästi käyttämättä rakentamis- tai yleistä virkistyskäyttöpotentiaalia, tai kunnan suunnitelmat osoittavat, että alueen käytön muuttaminen EOL 1.3 §:n tarkoitusten suuntaiseksi on vireillä ja alueen sijainti, rakennuskanta sekä muut seikat huomioon ottaen mahdollista, etuoston kohde saattaa sisältää myös sellaisia osia, joihin yksistään etuosto-oikeutta ei voitaisi käyttää.

EOL 1.3 §:n säännöksen tulkinnassa on merkitystä yhtäältä perusoikeusanalyysilla, toisaalta etuoston käyttöalan jatkuvalla laajentamisella ja julkilausutulla tavoitteella parantaa kunnan maapoliittista asemaa. Perusoikeusanalyysi liittyy lähinnä ostajan ja kunnan asemien punnintaan tulkittaessa joustavaa tarkoitussäännöstä. Vaikka ostajan oikeusasema ei vielä ole täysin kehittynyt omistajan suojatuksi asemaksi, se ei ole perusoikeudellisesti, erityisesti omaisuusdensuojan yleislausekkeen kannalta, irrelevantti. Kysymys ei ole omistusoikeuden pakkolunastuksesta, mutta ostajan eräänlaisen odotusoikeuden suojaaminen edellyttää kunnan etuoston käyttämiseksi esittämien intressien painavuuden arviointia ja käyttösuunnitelmien arviointia. Jos kunta aidosti suunnittelee alueen käyttämistä EOL 1.3 §:ssä tarkoitettuihin tarpeisiin, ostajan mahdollisuus saada etuostopäätös kumotuksi on oikeuskäytännön perusteella varsin vähäinen. Merkitystä saattaa olla silläkin, että erityiset rajoitussäännökset 5–6 §:ssä jo sulkevat ulkopuolelle ”kaikkein kohtuuttomimmat” tapaukset. Kun pienten kiinteistöjen myynnit ja lähisukulaisten väliset kaupat rajautuvat jo EOL 5 §:n nojalla etuoston käyttöalan ulkopuolelle, muissa tapauksissa muiden rajoitusedellytysten merkitys voidaan nähdä vähäisemmäksi. EOL 6.1 §:n kohtuuttomuussäännöksen käyttöala sellaisenaan on säännöksen perustelujen ja oi-

²³ Wallgren (2005 s. 8) toteaa KHO:n Aulangon päätöksen perustelujen viittaavan siihen, ettei kunnalla lähtökohtaisesti ole etuosto-oikeutta, mikäli alue on vahvistetussa rantakaavassa osoitettu yksityiseen rakentamistoimintaan ja ostajan tarkoituksena on käyttää aluetta voimassa olevan kaavan mukaiseen tarkoitukseen.

²⁴ Tällaisesta esimerkkinä on Ojanen artikkelissa (ks. Ojanen 1993, erityisesti s. 179) mainittu Ikaalisten kylpyläkasikon tapaus KHO 1991 A 38.

keuskäytännön valossa ahdas; joskus tähän kyllä saattaa liittyä epäily kunnan motiiveista. Jos kunnan osoitetaan käyttäneen suorastaan vierasta motiivia tai kunnan suunnitelmat ovat niin epämääräiset, ettei EOL 1.3 §:n tarkoituksia ole objektiivisesti ottaen havaittavissa, etuosto-oikeutta ei ole.