



**Ilari Hovila**

# **Kunnan maapolitiikka:**

## **Oikeudelliset ohjauskeinot**

**LUP** LAPLAND UNIVERSITY PRESS  
LAPIN YLIOPISTOKUSTANNUS

Lapin yliopisto  
oikeustieteiden tiedekunta

© Ilari Hovila

Kansi: Ruut Kiiskilä

Taitto: Taittotalo PrintOne

Myynti:  
Lapin yliopistokustannus  
PL 8123

96101 Rovaniemi  
puh. +358 40 821 4242  
fax +358 16 362 932  
julkaisu@ulapland.fi  
www.ulapland.fi/lup

Juvenes Print, Tampere 2013

ISBN 978-952-484-653-0 (nid.)  
ISSN 0788-7604

ISBN 978-952-484-654-7 (pdf)  
ISSN 1796-6310

## Esipuhe

Kunnan maapolitiikka on ympäristöoikeuden ja kunnallisen päätöksenteon osa-alue, jossa yhdistyvät mielenkiintoisella tavalla muun muassa yksityiset maanomistukselliset intressit ja yleistä etua palvelevat yhteiskunnalliset päämäärät, kuten asunto- ja elinkeinopolitiikka. Kiinnostukseni ympäristöoikeuteen ja erityisesti maankäyttökysymyksiin ei ole täysin sattumalta syntynyttä. Maanmittari-isoisäni on varmasti vaikuttanut mielenkiintoni heräämiseen. Muistan jo lapsena tutkineeni ja piirtäneeni hänen kanssaan erilaisia karttoja ja kuunnelleeni kertomuksia mittaustoimituksista, sittemmin olemme usein keskustelleet maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvistä kysymyksistä. Perustutkintoa opiskellessani kirjoitin tutkielmani rakentamiskehotuksesta kunnan maanhankinnan välineenä. Tutkielman jälkeen totesin aiheen siinä määrin kiehtovaksi, että keskustelin ympäristöoikeuden professori Kai Kokon kanssa mahdollisuudesta jatkotutkimuksen kirjoittamiseen. Hän kannusti minua tutkimussuunnitelman laatimiseen ja sattumalta samoihin aikoihin tuli haettavaksi ympäristöoikeuden assistenttuuri, missä tehtävässä olen saanut väitöstutkimukseni laatia.

Kai on ollut kannustava työnhajaaja ja hänellä on aina ollut aikaa keskustella tutkimuksesta sekä kommentoida huolella käsikirjoituksiani, hän on myös lupautunut väitökseni kustokseksi; kiitos Kai. Kiitos kuuluu myös esitarkastajille, professoreille Tapio Määttä ja Eija Mäkinen. He suorittivat tarkastustyön huolellisesti ja ripeällä aikataululla. Molemmat professorit ovat oman tuotantonsa kautta olleet merkittävällä tavalla läsnä tutkimusprosessini aikana. Eija Mäkisen maankäyttöopimuksia käsittelevä väitöskirja toimi varsinkin tutkimustyöni alkuvaiheessa tärkeänä lähteenä. Niin ikään Tapio Määttän maanomistusoikeudelliset ja teoreettiset kirjoitukset näkyvät työssäni lukuisina viittauksina ja tutkimuksellisinä välineinä. Tapio Määttä on ystävällisesti lupautunut vastaväittäjäkseni.

Lukuisat työyhteisössä käydyt keskustelut ovat omalta osaltaan kehittäneet ajatteluni ja vaikuttaneen käsillä olevan tutkimuksen edistymiseen. Yhteinen kiitos kaikille Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan työtovereille. Erikseen tahdon kiittää professori Juha Karhua ja OTT, VT Timo Saranpää. Juhan kanssa keskustellessani on useampikin juridinen solmu auennut. Myös Timo on ollut tärkeä keskustelukumppani ja hän on erittäin terävällä otteella kommentoinut kirjoituksiani. Taloudellisesti tutkimustyötäni ovat tukeneet Maaliskuun 25 päivän rahasto, Suomen kulttuurirahaston Lapin rahasto sekä Suomen lakimiesliitto. Englanninkielisen yhteenvedon on kääntänyt lehtori, M.Ed. Richard Foley.

Lopuksi haluan kiittää läheisiäni. Vanhempani ovat aina tukeneet ja kannustaneet minua opiskelussani. Erityinen kiitos isälleni, jonka kanssa olen niin kauan kuin muistan käynyt älyllisesti haastavia keskusteluja kirjallisuudesta, historiasta ja

yhteiskunnallisista asioista. Varhainen kannustaminen keskustelemaan väittelyyn on varmasti vaikuttanut siihen, että nyt väitän jotain myös kirjan muodossa. Väitöskirja oli tavoitteeni aloittaessani tutkimustyön oikeustieteiden tiedekunnassa. Kirja on nyt valmis mutta se ei kuitenkaan ole tärkein saavutukseni väitöstutkimusvuosien ajalta. Ilman tutkimustyön aloittamista en olisi tavannut vaimoani Maaritia. Hänelle kuuluu tärkein kiitos!

Omistan kirjan tyttärilleni Karinille ja Ellenille.

Kokkolassa toukokuun 28. päivänä 2013,  
Ilari Hovila

## Sisällys

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Esipuhe .....                                                                             | 5         |
| <b>1 Kunnan maapolitiikka ja sen lähialat .....</b>                                       | <b>9</b>  |
| <b>2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne .....</b>                                  | <b>12</b> |
| 2.1 Tutkimuksen metakysymykset ja keskeisimmät väitteet .....                             | 12        |
| 2.2 Työn rakenne ja yksityiskohtaisempi kysymyksenasettelu .....                          | 13        |
| <b>3 Teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmät .....</b>                              | <b>18</b> |
| 3.1 Tutkimuksen paikantaminen ympäristöoikeuteen .....                                    | 18        |
| 3.2 Teoreettiset ja menetelmälliset valinnat .....                                        | 20        |
| <b>4 Tiivistelmä tutkimustuloksista .....</b>                                             | <b>23</b> |
| 4.1 Kunnan maapolitiikan toimintaympäristö .....                                          | 23        |
| 4.2 Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot joustavana ja reagoivana järjestelmänä ..... | 25        |
| 4.3 Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot .....                                 | 29        |
| 4.3.1 Lähtökohtia .....                                                                   | 29        |
| 4.3.2 Luovutusvoittojen verohuojennukset .....                                            | 29        |
| 4.3.3 Maankäyttöstrategiat .....                                                          | 32        |
| 4.3.4 Vapaaehtoiset luovutukset .....                                                     | 33        |
| 4.3.5 Maankäytösopimus ja kehittämiskorvaus .....                                         | 34        |
| 4.3.6 Etuosto-oikeuden käyttäminen .....                                                  | 39        |
| 4.3.7 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero .....                       | 43        |
| 4.3.8 Lunastus rakentamiskehotuksen perusteella .....                                     | 45        |
| 4.3.9 Maapoliittinen lunastusperuste .....                                                | 48        |
| <b>5 Lopuksi .....</b>                                                                    | <b>52</b> |
| <b>Lähdeluettelo .....</b>                                                                | <b>54</b> |
| Oikeustapaukset: .....                                                                    | 58        |
| Lyhenteet .....                                                                           | 58        |



# 1 Kunnan maapolitiikka ja sen lähialat

Maankäytöstä ja maankäytön suunnittelusta päättäminen on yksi merkittävimpiä itsenäisiä toimivaltuuksia, joita kunnille on lainsäädännöllä annettu. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, jonka yksityiskohtaisimmat osat – yleis- ja asemakaava – tunnetaan kunnan kaavamonopolina, mahdollistaa rakentamisen ja muun maankäytön ohjauksen toteuttamisen kuntatasolla. Maankäytön ohjauksella kunnat voivat vaikuttaa voimakkaasti siihen, millaisia toimintoja kunnan alueelle sijoitetaan, ja miten niiden sijoittaminen tapahtuu. Tämän tutkimuksen tiedonintressi keskittyy maankäytön ohjausjärjestelmässä asemakaavoitusta edeltäviin vaiheisiin eli maanhankintaan (1. vaihe) sekä kaavoitusta toteuttaviin toimenpiteisiin eli siihen, millä keinoilla alueet saadaan asemakaavan mukaiseen käyttöön (3. vaihe). Yleiskaavoitus toimii ohjeena asemakaavaa laadittaessa ja ohjaa käytännössä keskeisesti myös maanhankintaa. Näitä vaiheita kaavoituksen ympärillä ja osin siihen kytkeytyen kutsutaan kunnan maapolitiikaksi.

Ennen maanhankintaa tehdään maapolitiikan myöhemmän toteuttamisen kannalta keskeinen linjavalinta eli poliittinen päätös siitä, kaavoittaako kunta myös yksityisessä omistuksessa olevia raakamaa-alueita vai laaditaanko uudet yksityiskohtaiset kaavat vain kunnan omistuksessa oleville tai sen omistukseen hankittaville alueille. Mikäli kaavoitetaan vain kunnan omaa raakamaata, on todennäköistä, että vapaaehtoiset keinot maanhankintaan eivät riitä, jolloin kunta joutuu käyttämään voimakkaammin yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaan puuttuvia maanhankinnan keinoja. Jos taas kunta päättää kaavoittaa myös yksityisessä omistuksessa olevaa raakamaata, on huolehdittava kaavoituksen kustannusten ja kaavan tuottaman taloudellisen hyödyn jakautumisesta. Näistä oikeuksien ja velvollisuuksien jakautumisesta sovitaan lähtökohtaisesti maankäyttösopimuksin.



Kuvio 1. Maapolitiikan vaiheet.

Kunnan maapolitiikan pääosina voidaankin pitää maanhankintaa ja -luovutusta sekä maankäytön suunnitelmien toteutumisen varmistamista. Kirjallisuuteen vakiintuneen määritelmän mukaan *maapolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen ja joiden tarkoituksena on edistää maankäyttöpoliitiikan toteuttamista sekä muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista*. Kunnan vastuu maankäytöstä alueellaan ulottuu riittävän raakamaavarannon ylläpidosta kaavan toteuttamiseen ja seurantaan. Maan tulisi säilyä kaavoituksen osoittamassa käyttömuodossa tai tarvittaessa olla saatettavissa kaavan mukaiseen käyttöön. Kunnan lakisääteiset velvollisuudet ulottuvat muun muassa asuntotuotantoon, julkisiin rakennuksiin, kunnallistekniikkaan, jätehuoltoon, opetukseen, kulttuuriin ja ympäristöön. Nämä velvollisuudet vaativat yleistä kuntasuunnittelua, jonka välineenä käytetään muun muassa maapolitiikkaa – erityisesti sen oikeudellisia ohjauskeinoja.<sup>1</sup> Laajasti ottaen maapolitiikka kuvaa sitä reaalista toimintaympäristöä, jossa varsinaiset oikeudelliset maankäyttöratkaisut tehdään.

Tämä tutkimus keskittyy ensisijaisesti kunnallisen maapolitiikan oikeudellisiin ohjauskeinoihin ja toimintaympäristössä vaikuttaviin oikeudellisiin mekanismeihin. Aihepiirin kokonaisuuden ja tutkimuksen argumentaation hahmottamiseksi on kuitenkin aluksi syytä määritellä maapolitiikan suhdetta sen lähialoihin. Myös termin maapolitiikka politiikka-käsite on moniselitteinen, mikä vuoksi se on syytä määritellä. Politiikka voidaan karkeasti jakaa tavoite- ja toimeenpanotasolle. *Tavoitetasolla* politiikalla (*policy*) tarkoitetaan toimintalinjaa, ohjelmaa tai periaatetta, jonkin päämäärän toteuttamiseksi. *Toimeenpanotasolla* politiikka puolestaan ymmärretään yhteiskuntaelämän kysymysten ratkaisemisena eli asetettujen tavoitteiden toteuttamisena.<sup>2</sup> Oikeudellinen sääntely ja oikeudelliset ohjauskeinot ovat esimerkkejä välineistä, joilla tavoitetasolla valikoituja toimintalinjoja pyritään toimeenpanotasolla toteuttamaan. Edellistä politiikka-käsitteen jakoa noudattaen *maankäyttöpoliittika* sijoittuu tässä tutkimuksessa tavoitetasolle, kun taas *maapolitiikka* ja *kaavoituspolitiikka* kuuluvat toimeenpanotasolle.

*Maankäyttöpoliittika* koostuu niistä periaatteista ja toimintalinjoista, joiden avulla suunnitellaan kunnan erilaisten toimintojen vaatimia maankäyttöratkaisuja. Maankäyttöpoliittika on osa kunnan strategista suunnittelua, jolloin sillä on pelkkää maankäyttöä laajempi merkitys. Suunnitelmallisella maankäyttöpoliittikalla voidaan vaikuttaa muun muassa kuntatalouden tasapainoon sekä reagoida kunnan väestömäärän vaihteluihin. Maankäyttöratkaisuja ohjaavat myös elinkeino- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet, jolloin kokonaisuus nivoutuu osaksi yleistä kunnallispoliittika. Kunnan maankäyttöpoliittikan tavoitteellisen sisällön määräytyminen on ennen kaikkea poliittinen prosessi, mutta sen

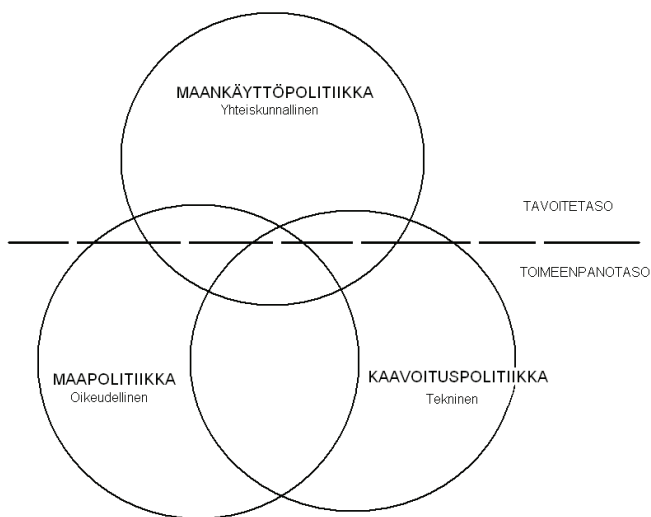
1 Maapolitiikan määritelmästä ks. Hyvönen 1988 s. 771, Virtanen 1995 s. 303, Virtanen 2000 s. 7 ja 48–52 ja Hollo 2006 s. 36.

2 Politiikka käsitteen perusteista ks. esim. Heywood 2004 s. 52, Paloheimo – Wiberg 1997 s. 15–18 ja 340–343 ja Palonen 2003 s. 468–486.



suhde maapolitiikan oikeudellisiin toimeenpanovälineisiin sekä tekniseen kaavoitukseen on kiinteä. Paikalliset olosuhteet ja lainsäädäntö rajaavat maankäyttöpoliitiikan sisältöä. Päätöksentekoon vaikuttavat sellaiset realiteetit kuten käytettävissä olevat oikeudelliset ohjauskeinot, voimassa oleva kaavoitus, maanomistusolot, maan tarve ja markkinatilanne.<sup>3</sup> Myös *kaavoituspolitiikka* liittyy saumattomasti niin maankäyttöpoliitiikkaan kuin maapolitiikkaankin. Maapolitiikan tehtävänä on edistää kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista. Kaavoituksella on myös keskeinen vaikutus maan hintaan. Maapolitiikan ja kaavoituksen tuleekin toimia kokonaisuutena.<sup>4</sup> Yhteisiä kysymyksiä maapolitiikalle ja kaavoitukselle on muun muassa kaavoitettavan alueen omistuspohja. Kunnan on otettava kantaa siihen, pyritäänkö kaavoitettava alue hankkimaan kunnan omistukseen vai kaavoitetaanko yksityisen omistamaa maata. Yksityistä maata kaavoitettaessa keskeinen kysymys on maan arvonnousun osittaisesta pidättämisestä kunnalle kattamaan kunnallistekniikan kustannukset. Kustannusten jaon toteuttaminen voidaan suorittaa esimerkiksi käyttämällä maapoliittisia instrumentteja.

Oikeudellinen tiedonintressi keskittyy lähinnä toimeenpanotasolle ja erityisesti maapolitiikkaan. Oikeudellisen tutkimuksen ensisijainen kohde tässä toimintaympäristössä onkin maapolitiikka, mutta myös muut lohkot on otettava huomioon. Kuviolla 2 havainnollistetaan, että maapolitiikkaa ei voi täysin erottaa lähikäsitteistään ja vuorovaikutus kaikkien kolmen toimintalohkon välillä on käytännössä tiivistä.



Kuvio 2. Maapolitiikan suhde lähialoihin.

3 Ks. Takalo-Eskola 2005 s. 6–7, Virtanen 2000 s. 7 ja Virtanen 1995 s. 14–15 ja 26–30. Tässä esitetty jaottelu ja terminologia poikkeaa jonkin verran Virtasen tuotannossaan käyttämästä. Virtanen sisällyttää maankäytön toteuttamisen keinot (maapolitiikan instrumentit ja kaavoituksen) maankäyttöpoliitiikkaan: maankäyttöpoliitikka on sateenvarjokäsite maa- ja kaavoituspolitiikalle (ks. Virtanen 1995 s. 14–15 ja 68–70). Pidän kuviossa 2 esitettyä osittaista erottelua kuitenkin perustellumpana oikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta, jossa tavoitteiden asettaminen on syytä erottaa niiden toteuttamisesta.

4 Ks. Virtanen 2000 s. 35–36.

## 2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

### 2.1 Tutkimuksen metakysymykset ja keskeisimmät väitteet

#### Kysymys 1:

- Millaisen mallin avulla kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot on tarkoituksenmukaista systematisoida? Keskeisimmät maapolitiikan instrumentit löytyvät maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL, 5.2.1999/132) mutta myös muussa lainsäädännössä on maapolitiikan hoitamiseen keskeisesti liittyvää oikeudellista ohjausta, joka on tarpeen systematisoida osaksi kokonaisuutta. MRL:n sisältämiin maapolitiikan keinoihin liittyy myös lain sisäistä systematisoinnin tarvetta.

#### Väite 1:

- Sääntelyteoriaan pohjautuva joustavasti ja reagoivasti toimiva pyramidimalli on tarkoituksenmukainen väline maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen systematisointiin. Mallissa ohjauskeinovalikoima hahmotetaan kokonaisuutena ja hierarkkisesti siitä näkökulmasta, kuinka voimakkaasti keinolla puututaan yksityisen osapuolen oikeusasemaan. Tällainen systematisointi auttaa myös instrumenttien oikeudellisessa tulkinnassa ja niiden keskinäisten yhteyksien hahmottamisessa.
- Maapolitiikan instrumenttien hahmottaminen edellä mainitun sääntelypyramidin avulla, voi tuoda tehokkuutta maapolitiikan hoitamiseen. Kunta voi pyramidimallin mukaisesti valita keinovalikoimasta tarkoituksenmukaisimman keinon kulloiseenkin tilanteeseen; yksityisen osapuolen oikeusasemaan voimakkaimmin kohdistuva keino ei aina ole tehokkain ja tarkoituksenmukaisin asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Jos päätöksentekijät sitoutuvat keinovalikoimaan pyramidimallin mukaisena kokonaisuutena, mallin avulla voidaan helposti siirtyä vahvempaan keinoon, jos lievempi instrumentti ei toimi tai sillä ei päästä asetettuun tavoitteeseen.

#### Kysymys 2:

- Millaisia oikeudellisia erityispiirteitä kunnallisen maapolitiikan päätöksentekoympäristöön liittyy?

#### Väite2:

- Poliittisilla tavoitteilla on maapolitiikan oikeudellisessa päätöksentekoympäristössä merkittävä vaikutus, mikä johtuu kunnallisesta itsehallinnosta ja kunnallispolitiikasta. Poliittiset argumentit ja linjavalinnat voidaan hyväksyä maapolitiiseen päätöksentekoon silloin, kun kyse on tarkoituksenmukaisuusharkinnan

alaan kuuluvasta asiasta. Päätöksentekoympäristössä on kuitenkin tunnistettava oikeudellisia kontrollimekanismeja, jotka rajaavat politiikkaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa oikeudellisissa kysymyksissä.

- Pyramidimallin avulla voidaan ottaa huomioon maapolitiikan päätöksentekoympäristön erityispiirteet. Maapolitiikan keinojen hahmottaminen päätöksentekijän näkökulmasta pyramidimallin mukaisena kokonaisuutena myös helpottaa poliittisiin tavoitteisiin ja poliittiseen päätöksentekoon liittyvän epävarmuuden hallintaa.

## 2.2 Työn rakenne ja yksityiskohtaisempi kysymyksenasettelu

Tutkimus koostuu viidestä itsenäisestä artikkelista sekä käsillä olevasta yhteenveto-osasta. Kyseessä on artikkeliväitöskirja, joiden laatiminen on oikeustieteessä viime vuosina yleistynyt<sup>5</sup>. Artikkeliväitöskirja mahdollistaa luontevasti tutkimuskohteen tarkastelun eri näkökulmista sekä erilaisten teorioiden ja menetelmien hyödyntämisen<sup>6</sup>. Kun väitöskirja toteutetaan artikkelirakennetta hyödyntäen, saadaan tutkimuksen osat ja osatulokset tiedeyhteisön ja käytännön toimijoiden arvioitavaksi tutkimusprosessin kuluessa, mikä mahdollistaa palautteen hyödyntämisen jo prosessin kuluessa<sup>7</sup>.

Artikkelit esitysjärjestyksessä sekä niiden keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

### **I Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla, Ympäristöjuridiikka 3/2010 (s. 7-69)**

Kirjoituksessa määritellään, mitä kunnallisella maapolitiikalla tarkoitetaan ja miten kunnallinen maapolitiikka suhteutuu lähialoihinsa. Artikkelissa tarkastellaan, mitkä osat kunnan maapoliittisessa päätöksenteossa ovat oikeudellista ratkaisutoimintaa ja mitkä puolestaan jäävät poliittisen harkinnan alaan. Apuna käytetään tavoite- ja toimeenpanotasojen erottelua. Oikeudellinen sääntely ja oikeudelliset ohjauskeinot ovat esimerkkejä välineistä, joilla tavoitetasolla valikoituja toimintalinjoja pyritään toimeenpanotasolla toteuttamaan. Normatiivisesta lähtökohdastaan huolimatta maapolitiikan oikeudellisiin ohjauskeinoihin liittyy tavoitteellisia ja välineellisiä

5 Ympäristöoikeuden alueelle sijoittuvia artikkeliväitöskirjoja ovat ainakin: *Borgström* 2011, *Heinämäki* 2010, *Melkas* 2008 ja *Suvantola* 2006.

6 Artikkeliväitöskirja ei välttämättä ole esitysteknisesti yhtä johdonmukainen kuin monografia. Rakenteeseen sisältyy väistämättä jonkin verran toistoa, kun artikkelien on toimittava myös itsenäisinä kokonaisuuksina.

7 Esimerkiksi artikkelin IV kysymyksenasettelu ja menetelmä ovat muotoutuneet palautteen pohjalta, jota sain artikkeliin I sisältyvistä kannanotoista.

piirteitä. Nämä ominaisuudet kytkevät maapolitiikan instrumentit vahvasti kunnallishallinnon poliittiseen ympäristöön. Kunnallisen päätöksentekijän on kuitenkin toimittava maapolitiikkaa sääntelevän oikeudellisen ohjauksen rajoissa. Instrumentaaliselle normistolle tyypillistä tavoitteellisuutta on myös kontrolloitava oikeudellisin mekanismein. *Artikkelin tarkoituksena on systematisoida niitä oikeudellisia elementtejä, jotka määrittävät ja rajoittavat kunnalliseen maapolitiikkaan sisältyvää poliittista tavoitteellisuutta.* Myös jännite kunnallisen itsehallinnon ja lainsäädännön asettaman oikeudellisen viitekehyksen välillä on yksi artikkelin keskeisistä tutkimuskysymyksistä.

Laadultaan ympäristöoikeudellinen kysymyksenasettelu liitetään artikkelissa yleisempään oikeusteoreettiseen keskusteluun oikeuden tavoitteellisuudesta sekä siitä, millaisilla mekanismeilla oikeusjärjestelmässä yleensä kontrolloidaan poliittisluonteisten tavoitteiden vaikutusta. Oikeuden ja politiikan rajapinnan tarkastelulla etsitään vastausta siihen, missä määrin kuntien itsehallinnollinen asema mahdollistaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttämisen maapolitiisessa päätöksenteossa. Tämä tarkastelu perustelee oikeudellisen maapolitiikan ja yhteiskunnallisen maankäyttöpolitiikan erottelua ja toisaalta erottelun vaikeutta. Artikkelissa systematisoidaan sellaisia oikeudellisia mekanismeja, joiden avulla maapolitiikan poliittista tavoitteellisuutta kontrolloidaan. Näitä mekanismeja ovat ainakin perusoikeusjärjestelmä, ympäristö- ja hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet sekä lainsäädäntöön sisältyvät tavoitelausemat.

## **II Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot**, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009 (s. 131–198)

Artikkelissa tehdään tutkimuksen kokonaisuuden näkökulmasta tärkeä perussystematisointi. Artikkelissa esitellään kootusti maapolitiikan ohjauskeinot, joilla kunta voi hankkia raakamaavarantoja itselleen tai hallita asemakaavoituksen yksityiselle maanomistajalle tuottamaa arvonnousua (1. vaihe kuviossa 1) sekä keinot, joilla voidaan edistää yksityiskohtaisen kaavan ja rakennetun kunnallistekniikan piirissä olevien alueiden toteutumista suunniteltuun tarkoitukseensa (3. vaihe kuviossa 1). *Tarkoituksena on asettaa maapolitiisiin päämääriin pyrkivät oikeudelliset ohjauskeinot hierarkkiseen järjestykseen siitä näkökulmasta, kuinka voimakkaasti niillä puututaan yksityisten maanomistajien oikeusasemaan.*

Hierarkkiseen systematisointiin sisältyy myös ohjauskeinojen tulkintaa sekä ratkaisutoimintaa ohjaavan oikeuskäytännön esittely. Systematisoinnin yhteydessä pohditaan myös keinojen suhteuttamista toisiinsa sääntelyteoreettisesta näkökulmasta. Sääntelyteoreettisella tarkastelulla pyritään hahmottelemaan paitsi ohjauskeinojen hierarkiaa myös niiden keskinäissuhteita sääntelyn vaikuttavuuden eli niille asetettujen

tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Artikkelissa on ohjauskeinovalikoimasta tarkasteltu erityisesti maankäytösopimusten ja kehittämiskorvausjärjestelmän suhdetta sekä maapoliittisia lunastusperusteita. Lunastuksin tai lunastusuhalla toteutettavien keinojen yhteydessä on analysoitu lievemmän puuttumisen vaihtoehtoja.

### **III Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisina perusteluina, Ympäristöjuridiikka 2/2011 (s. 7–38)**

*Artikkelissa tarkastellaan sitä, voidaanko pääkaupunkiseudun maapoliittisten erityisinstrumenttien perusteluina käytetyistä reaalisista argumenteista tehdä sellaisia yleistyksiä, jotka voisivat johtaa jopa maapolitiikan yleisten oppien muotoutumiseen?* Maapolitiikan oikeudellisiin ohjauskeinoihin sisältyy säännöksiä, joiden nojalla pääkaupunkiseudun kunnat on asetettu muista kunnista poikkeavaan asemaan. Esimerkiksi joidenkin maapolitiikan instrumenttien soveltamisedellytykset ovat lievemmät pääkaupunkiseudun kuin muiden kuntien osalta. Myös oikeuskäytäntö tunnustaa pääkaupunkiseudun maankäyttöön liittyvät erityiset perustelut.

Yhdyskuntarakenteelliset ja maankäytölliset perusteet mahdollistivat Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) argumentaation mukaan pääkaupunkiseudun erityisaseman niin sanotussa Sipoo-päätöksessä (KHO 2008:1). *Olisiko samoja perusteluja ja argumentteja mahdollista käyttää myös muiden maapoliittisten instrumenttien tulkinnassa ja soveltamisessa?* Voidaanko vuosikirjaratkaisusta ilmenevää argumentaatiota soveltaa myös sellaisten maapoliittisten instrumenttien tulkinnassa, joissa ei ole otettu huomioon pääkaupunkiseudun erityistarpeita? Jos vastaus olisi myöntävä, Sipoo-päätöksestä ilmeneviä, yhdyskuntarakenteen kehitystä ja maankäytöllistä tarkoituksenmukaisuutta puoltavia argumentteja voitaisiin pääkaupunkiseudun osalta hyödyntää myös muiden maapoliittisten keinojen yhteydessä.

### **IV Kunnan etuusto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2013 (s. 362–398)**

Artikkelissa tutkitaan etuustolain (EOL, 608/1977) tarkoitussäännöstä ja yleisemmin tarkoitussidonnaisuutta etuuston käyttämisen edellytyksenä. EOL 1.3 § antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa myyty kiinteistö maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tarkoitussäännös edellyttää, että kunnan on kyettävä näyttämään toteen etuuston kohteena olevan alueen tuleva käyttötarkoitus. Tutkimuskysymys liittyy keskeisesti siihen, *millainen selvitys on riittävää lain edellyttämän tarkoituksen toteennäyttämiseksi*. Kysymys on käytännössä merkityksellinen erityisesti alueilla, joilla ei ole voimassa tai vireillä yksityiskohtaista kaavaa. Toisena tutkimuskysymyksenä selvitetään sitä, *millaisissa olosuhteissa etuustoa*

on käytetty tai yritetty käyttää tarkoitussäännöksen vastaisesti. Kysymyksiin vastataan oikeustapausanalyysin perusteella.

### V Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa, Edilex asiantuntijakirjoitukset 2013/13

Artikkelissa systematisoidaan maankäyttöstrategioita ja paikannetaan ne osaksi maapolitiikan toteuttamisen oikeudellista prosessia. Tutkimuskysymyksiä esitetään seuraavat kysymykset: *millaista merkitystä lähinnä informaatio-ohjaukseksi luokiteltavat maankäyttöstrategiat voivat saada oikeudellisessa päätöksenteossa, ja millainen käytännön merkitys niillä kunnan maapolitiikan hoitamisessa on?* Maankäyttöstrategioiden oikeudellisessa sijoittamisessa ja niiden oikeudellisen merkityksen arvioinnissa tukeudutaan *soft law*-käsitteeseen erityisesti siinä muodossa kuin sitä yleensä on käytetty ympäristöoikeudessa<sup>8</sup>. Artikkelissa arvioidaan näin ollen myös sitä, *voivatko maankäyttöstrategiat tulla sovellettavaksi soft law -tyyppisinä oikeuslähteinä maapolitiikkaan liittyvässä oikeudellisessa päätöksenteossa.*

Artikkelit hahmottuvat suhteessa toisiinsa seuraavan kuvion avulla.



Kuvio 3. Artikkelien jäsentäminen kokonaisuudeksi.

<sup>8</sup> Ks. Määttä 2005.

Toimintaympäristöä kartoittava *artikkeli I* sekä maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot esittelevä ja systematisoiva *artikkeli II* muodostavat tutkimuksen keskeisen ytimen. *Artikkeli III* tarkastelee pääkaupunkiseudun maapolitiikan erityisperusteluina toimivia reaalisia argumentteja ja liittyy erityiskysymyksenä sekä toimintaympäristön kartoittamisen että instrumenttien systematisointiin ja tulkintaa. Toimintaympäristöön (artikkeli I) ja systematisointiin (artikkeli II) liittyy kiinteästi myös maankäyttöstrategioita maapolitiikan ohjauskeinona analysoiva *artikkeli V*. Etuosto-oikeuden tarkoitussäännöstä tulkitseva *artikkeli IV* syventää ennen kaikkea etuostoinstrumentin paikkaa sääntelykokonaisuudessa (artikkeli II), mutta havainnollistaa myös maankäyttöstrategioiden merkitystä, liittyen siten myös artikkeliin V.

## 3 Teoreettinen viitekehys ja tutkimusmenetelmät

### 3.1 Tutkimuksen paikantaminen ympäristöoikeuteen

Artikkeleista koostuva väitöskirjatutkimus sijoittuu oikeudenalasystematiikassa ympäristöoikeuteen<sup>9</sup>. Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot määrittävät ympäristöoikeudessa tarkemmin sanottuna maankäyttöoikeuden alaan. Vielä tätäkin yksityiskohtaisemmin tutkimus voidaan sijoittaa ympäristöoikeuden sisäisessä systematiikassa kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen<sup>10</sup>. Maankäyttöoikeus laajempänä käsitteenä kuvaa tutkimuksen alaa paremmin kuin kaavoitus- ja rakentamisoikeus, sillä kunnallisen maapolitiikan oikeudelliseen päätöksentekoympäristöön ja ohjauskeinoihin liittyy sellaisia elementtejä, joiden tarkastelemiseen kaavoitus- ja rakentamisoikeuden käsite on liian kapea.

Maankäyttöoikeus on tapana systematisoida osaksi sitä ympäristöoikeuden lohkoa, joka aiemmin tunnettiin maa- ja vesioikeutena. Mainittuun lohkoon kuuluvat myös kaavoitusoikeus, kiinteistönmuodostamisoikeus, vesioikeus, rakentamisoikeus sekä lunastusoikeus. Maankäyttöoikeudella on vahva liityntä kaikille edellä mainituille sektoreille ja tällä tutkimuksella erityisesti kaavoitus- ja lunastusoikeuden alueelle. Maankäyttöoikeudessa vaikuttavat ympäristöoikeuden kokonaisvaltaisen lähestymistavan vuoksi myös ympäristöoikeuden yleiset tavoitteet ja oikeusperiaatteet. Ympäristöoikeuden yleiset opit heijastavat erityisesti läpäisyperiaatteen vuoksi vaikutuksensa myös maankäyttöoikeuden alueelle, vaikka maankäyttöoikeudellinen sääntely painottuukin taloudellisesti erilaisten maankäyttöllisten toimintojen, kuten rakentamisen tai maanhankinnan oikeussuhteiden ohjaukseen. Tämä tutkimuksen lähtökohtana maankäyttöoikeus hahmotetaan osaksi modernia ympäristöoikeutta, jossa sääntelyn tarkastelu painottuu ympäristön käyttöfunktion ohella normistojen vaikutuksiin, tehtäviin ja yhteyksiin.<sup>11</sup>

Tutkimus liittyy jatkumona aikaisempaan tutkimusperinteeseen, jossa tutkimuskohteena ovat olleet kunnan maapolitiikan oikeudelliset instrumentit tai maapolitiikkaan läheisesti liittyvä kaavoitusoikeus. Keskeisimpinä suoraan maapolitiikkaan liittyvinä tutkimuksina voidaan mainita seuraavat monografiat: *Mäkinen Eija*; Maan-

<sup>9</sup> Tutkimuksen aihepiirillä on vahva kytkös myös kunnallis- ja hallinto-oikeuteen.

<sup>10</sup> Ks. ympäristöoikeudellisten väitöskirjojen luokittelusta aiheen ja teeman mukaan *Määttä* 2010a, s. 49–52.

<sup>11</sup> Ks. maankäyttöoikeuden määrittelystä ja paikantamisesta osaksi ympäristöoikeutta *Hollo* 2006, s. 1–5 sekä ympäristöoikeuden osa-alueista ja systematiikasta *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 56–58.



käyttösopimus ja hyvä hallinto (1999), *Syrjänen Olavi*; Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa (1999), *Kuusiniemi Kari – Peltomaa Hannu*; Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä (2000) sekä muun muassa seuraavat artikkelit: *Pere Ilkka*: Yhdyskuntarakentaminen etuoston yleisenä edellytyksenä KHO:n käytännön valossa (1991), *Ojanen Ilmari*: Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – kunnan harkintavallan rajankäynti etuostossa (1993), *Kuusiniemi Kari*; Etuoston käyttötarkoituksesta ja etuusto-oikeuden käyttämisen kohtuuttomuudesta (1998), *Tarasti Lauri*; Pohdintoja maankäyttösopimuksista (2004), *Majamaa Vesa*; Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä (2006), *Ekroos Ari*; Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen (2007) ja *Hakkola Esa*; Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana, (2007). Varsinaisesti maapolitiikan keinoihin liittyvän ympäristöoikeudellisen tutkimuksen lisäksi aihepiiriä käsitellään melko kattavasti esimerkiksi MRL:n kommentaareissa<sup>12</sup>.

Näkökulma tutkimusaiheeseen on kansallisessa oikeudessa. Kysymyksenasettelun rakentuminen sääntelyteoreettisen viitekehysten ympärille mahdollistaisi hyvin myös oikeusvertailevan aineiston hyödyntämisen. Tähän tutkimukseen ei kuitenkaan sisälly oikeusvertailevia kysymyksenasetteluja. Koska maapolitiikan kuuluu laajasti ottaen kaavoitus- ja maankäyttöoikeuden alaan, ei myöskään Euroopan unionin ympäristöoikeudella ole sanottavaa merkitystä tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta. EU:ssa kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvistä kysymyksistä päättää muodollisesti neuvosto yksimielisellä päätöksellä komission ehdotuksesta sen jälkeen, kun se on kuullut Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa<sup>13</sup>. Päätöksentekomenettely on poikkeus EU:n ympäristöasioissa yleisesti käytössä olevasta enemmistöpäätösmenettelystä. Suoraan kaavoitusta ja maankäyttöä koskevaa kansallista oikeutta harmonisoivaa sääntelyä ei ole juuri annettu. Maankäyttöoikeuden ydinalue on EU-oikeudessa jätetty läheisyysperiaatteen mukaisesti lähes kokonaan jäsenvaltioiden kompetenssiin.<sup>14</sup> Luonnollisesti maankäytön kansalliseen sääntelyyn heijastuu kuitenkin esimerkiksi ympäristövaikutusten sekä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista annettu EU-oikeudellinen sääntely<sup>15</sup>.

12 Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, *Ekroos – Majamaa* 2005 ja *Hallberg* ym. 2006. Myös rakennuslainaikailla kannanotoilla on merkitystä maapolitiikan ohjauskeinojen kokonaisuuden ja toimintamekanismien hahmottamisessa, ks. esim. *Hyvönen* 1988.

13 Ks. SEUT 191 ja 192 artiklat.

14 Ks. *Jans – Vedder* 2012 s. 59–62 ja *Kumpula* 2007 s. 557–258.

15 Ks. yleisesti *Kokko* 2007 ja *Pölonen* 2007.

### 3.2 Teoreettiset ja menetelmälliset valinnat

Tutkimuksen pääasiallisena menetelmänä käytetään lainoppia. Lainopilla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden sääntöjen tulkitsemista ja systematisointia sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja keskinäistä tasapainottamista osana päätöksentekoa.<sup>16</sup> Lainoppia tukevana menetelmänä läpi koko tutkimuksen on käytetty sääntelyteoreettista tutkimusotetta. Sääntelyteoreettisessa suuntauksessa oikeus nähdään osana julkisen sektorin tai muun sääntelijän tavoitteellista toimintaa, jolla pyritään ohjaamaan sääntelyn kohteiden käyttäytymistä haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>17</sup> Nämä kaksi menetelmällistä valintaa yhdistävät kaikkia viittä artikkelia ja erityisesti sääntelyteoreettisen näkökulman avulla artikkelit nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi. Lainopin ja sääntelyteorian lisäksi kaikkiin artikkeleihin, sääntelyteorian pohjalta aihepiiriä systematisoivaa II artikkelia lukuun ottamatta, sisältyy jokin teoreettinen tai menetelmällinen valinta, jonka ympärille kysymyksenasettelu ja varsinainen tutkimuksellinen tarkastelu rakentuu.

**I artikkelissa** maapoliittisen viitekehyksen tarkastelussa heuristisena apuvälineenä käytetään *ratio ja voluntas –konstruktiota*, jossa voluntaksella tarkoitetaan oikeuden yleistä tavoitteellisuutta tai poliittisuutta ja ratiolla puolestaan oikeuden sisäistä järkea<sup>18</sup>. Jako voidaan liittää myös klassiseen säännöt/periaatteet vs. tavoitteet -erotteluun<sup>19</sup>. Oikeudellisessa päätöksenteossa poliittisen tavoitteellisuuden elementit (*policy*) kuuluvat oikeuden *voluntakseen* ja niiden erottaminen oikeusperiaatteista korostaa periaatteiden oikeuden tavoitteellisuutta kontrolloivaa roolia. Instrumentaalisen lainsäädännön yhteydessä on tärkeää tunnistaa tavoitteellisuuden vastapuoli, tarkemmin sanottuna *voluntasta* tasapainottava oikeuden *ratio*. Teoreettisessa keskustelussa instrumentalististen ohjauskeinojen tavoitteellisuuden on nähty olevan esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän ja yleisten oikeusperiaatteiden eli oikeuden ration kontrolloitavissa.

Maapolitiikan toimintaympäristössä vaikuttavia oikeudellisia ja yhteiskunnallisia elementtejä jäsennetään oikeuden *ratio ja voluntas* -jaottelun kautta. Teoreettista konstruktiota hyödynnetään siinä suhteellisessa merkityksessä, jossa *Tuori* sen esittää.<sup>20</sup> Maapolitiikan ohjauskeinojen tutkimuksessa jaottelun erityispiirteeksi liitetään kunnallispoliittisen päätöksenteon mukanaan tuoma tavoitteellisuus ja poliittisuus, joka siis jäsenyy oikeuden voluntakseen ja jota on tarpeen ratioon systematisoitavilla mekanismeilla kontrolloida.

16 Ks. esim. *Aarnio* 1978 s. 52 ja *Siltala* 2003 s. 137–139.

17 Ks. sääntelyteoreettisen ohjauskeinotutkimuksen määritelmästä ympäristöoikeudessa esim. *Similä – Kokko* 2009, s. 75–78. Sääntelyteoriaa hyödyntävistä ympäristöoikeudellisista tutkimuksista voidaan mainita esimerkiksi Borgström 2011, Kokko 2009, Similä 2007.

18 Ks. *Klami* 1983 s. 109–110 ja *Tuori* 2007 s. 98 ja 65.

19 Ks. *Tölonen* 1989 s. 356–357.

20 Ks. *Tuori* 2007 ja jaon suhteellisuuden osalta erityisesti s. 221–224.

**Artikkelia II** voi yleisesti luonnehtia lainopilliseksi. Lainopillista systematisointia tukevana metodina käytetään sääntelyteoreettisia keino- ja täytäntöönpanopyramideja<sup>21</sup>. Lainopilliseen systematisointiin tuodaan lisää syvyyttä järjestämällä ohjauskeinot joustavasti ja reagoivasti toimivaksi sääntelypyramidiksi.<sup>22</sup> Malli sopii hyvin maapolitiikan ohjauskeinojen järjestämisen välineeksi. Eräs käytännön ongelma kuntien maapolitiikan toteuttamisessa on verrattain suppea ohjauskeinovalikoiman hyödyntäminen, vaikka lainsäädäntö tarjoaisi käyttöön laajan valikoiman instrumentteja. Ohjauskeinojen systematisointi joustavaksi ja reagoivaksi kokonaisuudeksi pyrkii helpottamaan niiden käytettävyyttä, tulkintaa ja soveltamista. Kyseisten instrumenttien keskinäissuhteiden ja tarkoituksenmukaisen käyttöjärjestyksen analysointi on edellyttänyt sääntelykokonaisuuden systematisointia ja mallintamista. Juuri tähän mallintamistarpeeseen uusi sovellus sääntelyteoreettisesta pyramidista on tarjonnut käyttökelpoisen välineen.

**III artikkelissa** pääkaupunkiseudun maapolitiikkaan liittyvään tutkimuskysymykseen vastaaminen on edellyttänyt reaalisen argumentaation paikantamista osaksi maapolitiikkaa toteuttavaa oikeudellista päätöksentekoa. Kysymys on toisin sanoen reaali maailman huomioon ottamisesta oikeudellisessa tulkinnassa.<sup>23</sup> Reaaliseen argumentaatioon osana oikeudellista päätöksentekoa on liitettävä perusteluja rajoittavana elementtinä systeemivaatimus. Reaalinen argumentti ei tarkoita, että mitä tahansa voidaan ottaa huomioon oikeudellisessa harkinnassa. Systeemivaatimuksen mukaan yksittäiset tapaukset liittyvät aina toisiinsa tai toisiin samanlaisiin tapauksiin. Tämä on tärkeää oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta.<sup>24</sup> Systeemivaatimus mahdollistaa yleistysten tekemisen reaalisesta argumentaatiosta. Tunnistamalla tietyn oikeudenalan osalohkossa vakiintuneita reaalisia argumentteja voidaan niitä yleistää osaksi abstraktimpaa oikeudellista viitekehystä. Erittelemällä tällaiset reaaliset argumentit ja tekemällä niistä yleistyksiä voidaan siis saada tietoa voimassa olevasta oikeudellisesta systeemistä. Mikäli tällä tavoin paikannetut yleistykset saavat riittävää institutionaalista tukea ja hyväksyntää, voidaan puhua jo oikeudenalan yleisten oppien kehittelystä. Vaikka yleistys ei olisi vielä sedimentoitunut oikeuden syvätasolle oikeusperiaatteen, sillä voi silti olla käytäntöä ohjaavaa merkitystä<sup>25</sup>. Reaalisista argumenteista tehty sys-

21 Rakennettaessa tarkastelua sääntelyteoreettisten pyramidimallien varaan, tukeudutaan pääasiassa alan perusteosten *Responsive regulation* (Ayres – Braithwaite 1992) ja *Smart regulation* (Gunningham – Grabosky 1998) varaan. Näihin teorioihin liittyvistä keskusteluista ja kritiikeistä ks. kootusti Baldwin – Cave – Lodge 2012 s. 259–280.

22 Ks. Gunningham – Grabosky 1998 s. 395–399.

23 Ks. Mielityinen 2006 s. 132.

24 Ks. Tolonen 2003 s. 154–155. Systeemivaade liittyy keskusteluun oikeudellisten ratkaisujen ja niiden argumenttien johdonmukaisuus- ja ristiriidattomuusvaatimuksista (konsistenssi ja koherenssi). Ks. McCormick 2009 s. 189–193 ja 201–205 sekä Tuori 2007 s. 123–126.

25 Ks. Tuori 2000 s. 220–221 ja Tuori 2003 s. 105–110.

teemiyleistys voisi liittyä esimerkiksi oikeudellisen ohjausperiaatteen kehittämiseen<sup>26</sup>.

Systeemiyleistykseen liittyen artikkelin III kysymyksenasettelu syvenyy yleisten oppien suuntaan. Aiheuttaako pääkaupunkiseudun kansallisen merkityksen kasvu Suomen ainoana metropolialueena sellaisen muutoksen maapolitiikkaan liittyvässä yhteiskuntateoriassa, että tähän liittyvän oikeudellisen doktriinin tulisi jo sedimentoitua reaalista argumenteista yleisiin oppeihin? Myönteinen vastaus vaikuttaisi myös sellaisten maapolitiittisten instrumenttien käyttöön, joiden osalta pääkaupunkiseudun erityisasemaa ei ole suoranaisesti todettu.

**IV artikkelissa** tutkimuskysymykseen vastaaminen tapahtuu KHO:n ratkaisukäytännön analyysin perusteella. Menetelmä on päätösasiakirjojen tutkimista ja kyseisten päätösten lainopillista tulkintaa<sup>27</sup>. Etuostolain 1.3 §:ssä (23.3.1989/289) säädetyn tarkoitussäännöksen tulkintakäytäntöä avataan hyödyntämällä aineistona myös julkaisemattomia ratkaisuja. Julkaisemattoman ratkaisukäytännön analyysi on tarpeen artikkelin kysymyksenasetteluun vastaamiseksi. Pelkkiin vuosikirjaratkaisuihin tutustuminen ei anna riittävää ja oikeaa kuvaa tarkoitussäännöksen tulkinnasta. Päätösempirian aineistona on käytetty etuosto-oikeuteen liittyviä vuosikirjaratkaisuja etuostolain voimassaoloajalta (15 kpl) sekä kaikkia KHO:n etuostoratkaisuja vuoden 2008 alusta vuoden 2011 lopulle (32 kpl).

**V artikkelissa** tutkimusmenetelmä on yhdistelmä ohjauskeinotutkimusta ja lainoppia<sup>28</sup>. Laajasti ottaen sääntelyteorian alaan kuuluvalla ohjauskeinotutkimuksella paikannetaan strategiat osaksi oikeudellista päätöksentekoympäristöä. Strategioita arvioidaan niiden sisältämien tavoitteenasettelujen ja toimeenpanoehdotusten kautta. Lainopilliseksi lähestymistavaksi voidaan luokitella strategioiden oikeudellisen merkityksen paikantaminen päätöksenteossa normatiivisia reittejä<sup>29</sup> etsimällä. Lainoppia tukevana menetelmänä käytetään empiiristä lähestymistapaa<sup>30</sup>. Ohjauskeinoarvioinnin aineistoksi sekä lainopillisten tulkintojen tueksi esitellään ja arvioidaan Kokkolan ja Rovaniemen kaupunkien maapolitiikan strategisen ohjauksen välineitä. Asiakirja-aineiston ohella tietoa esimerkikikunnista on hankittu myös maapolitiikasta vastaavien viranhaltijoiden teemahaastatteluilla<sup>31</sup>. Haastattelut ovat keskittyneet erityisesti kysymykseen maankäyttöstrategioiden käytännön ohjausvaikutuksesta.

26 Ympäristöoikeuden ohjausperiaatteisiin liittyvästä keskustelusta ks. esim. *Suvantola* 2006 s. 30–31, *Kumpula* 2004 s. 234–238 ja *Määttä* 1999 s. 455.

27 Käytettyä menetelmää voidaan kuvata lainopillisen tulkintaan liittyväksi päätösempiriaksi. Ks. *Määttä* 2010b, s. 196–203.

28 Ks. ohjauskeinotutkimuksesta *Määttä* 2004 s. 145–149.

29 Ks. *Määttä* 2005 s. 393–394.

30 Ks. Empiirisestä menetelmästä ympäristöoikeudessa ks. *Määttä* 2010b ja erityisesti soft law tarkastelun tukena *Määttä* 2005, s. 449–452. Empiirisestä menetelmästä yleisesti oikeustieteessä ks. esim. *Ervasti* 2011 ja *Kultalahti* 2010.

31 Teemahaastattelusta menetelmänä ks. *Hirsjärvi – Hurme* 2008 s. 47–48.

## 4 Tiivistelmä tutkimustuloksista

### 4.1 Kunnan maapolitiikan toimintaympäristö

Maapoliittinen päätöksenteko kunnissa on tavoitteellista ja välineellistä ohjausta. Tämä tarkoittaa sitä, että maapolitiikan oikeudellisia instrumentteja sovelletaan maankäyttöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Poliittisessa prosessissa määritellyt tavoitteet myös vaikuttavat keskeisesti siihen, millaisia keinoja kunta käyttää ja missä laajuudessa niitä käytetään. Poliittiset tavoitteet vaikuttavat siis maapolitiikan taustalla ja myös prosessiin liittyvässä oikeudellisessa argumentaatiossa. Itsehallinnon vuoksi kunnallinen päätöksentekoympäristö poikkeaa esimerkiksi valtion aluehallinnosta. Kunnallisesta päätöksenteosta voidaan tunnistaa sekä poliittisia että oikeudellisia elementtejä. Itsehallinto ja demokraattinen päätöksentekojärjestelmä antavat kunnalle aseman, jonka nojalla se voi käyttää varsinaisen oikeudellisen argumentaation ohella myös tavoiteargumentteja toteuttaessaan poliittisia päämääriä. Oikeudellisen päätöksenteon tasolla tarkoituksenmukaisuusharkinta mahdollistaa poliittisten tavoitteiden ja reaalisten argumenttien mukanaolon myös varsinaisten oikeudellisten instrumenttien soveltamisessa. Nämä tavoitteellisen päätöksenteon erityispiirteet korostuvat ympäristöoikeudessa, joka muutoinkin on vahvasti joustaviin ja instrumentaalsiin normeihin perustuvaa.

Nykyisessä hallinto-oikeustutkimuksessa on kyseenalaistettu tiukka jako perinteiseen laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kahtiajaon sijaan päätöksentekijän harkintavalta luonnehditaan laajuudeltaan vaihtelevaksi.<sup>32</sup> Maapolitiikan oikeudellisessa toimintaympäristössä on kuitenkin perusteltua edelleen puhua tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvista ratkaisuista.<sup>33</sup> Myös reaalin argumentaatio on hyväksyttävissä kunnalliseen maankäytön suunnitteluun ja maapolitiikkaan liittyvään päätöksentekoon, jossa erityisesti luottamushenkilöhallintoon perustuva päätöksentekojärjestelmä mahdollistaa myös arvolutautuneiden perustelujen käyttämisen. Reaalin argumentaatio tunnistetaan tässä tutkimuksessa merkitykselliseksi osaksi maapoliittisten päätösten oikeudellisia perusteluja. Reaalisen argumentaation luonteeseen kuitenkin kuuluu, että sen käyttö on vahvasti tilannesidonnaista. Tämän vuoksi vakiintuneestakaan argumentaatiosta tehtäviin, yleisiin oppeihin asti ulottuviin systeemiyleistyksiin on suhtauduttava kriittisesti.<sup>34</sup>

Maapolitiikan oikeudellisille ohjauskeinoille ja koko maapolitiikan toimintaympä-

32 Ks. *Mäenpää* 2003 s. 353–355 ja *Husa* 2004 s. 167–171.

33 Ks. perusteluista tarkemmin *Hovila* 2010 s. 32–37.

34 Ks. tarkemmin *Hovila* 2011 s. 34–37.

ristölle on siis hyväksyttävä tavoitteelliset piirteet. Oikeuden välineellisyys on tyypillistä ympäristöoikeudelliselle sääntelylle ylipäätään ja kunnan maapolitiikan ohjauskeinoille erityisesti. Instrumentaalinen lainsäädäntö pyrkii toteuttamaan yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja on näin läheisessä yhteydessä politiikkaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa maapolitiikan toimintaympäristöä on kuvattu oikeuden *ratio* ja *voluntas*-jaottelun kautta. Tuossa jaottelussa päätöksenteon poliittisen tavoitteellisuuden elementit jäsentyvät oikeuden *voluntakseen*. Teoreettisessa keskustelussa instrumentalististen ohjauskeinojen tavoitteellisuuden on kuitenkin nähty olevan yleisten oikeusperiaatteiden ja lainkäytön tulkinnan kontrolloitavissa<sup>35</sup>. Instrumentaalisen lainsäädännön yhteydessä on siis tärkeää tunnistaa tavoitteellisuuden vastapuoli – *voluntasta* tasapainottava ja kontrolloiva oikeuden *ratio*. Tutkimuksessa kunnallisen maapolitiikan keskeiset *ration* välineet on systematisoitu *perusoikeusjärjestelmästä sekä ympäristöoikeuden ja hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista*. Lisäksi lainsäätäjän normistolle asettamilla tavoitteilla voi olla merkitystä maapolitiikan tavoitteellisuutta tasapainottavan *ratio legiksen* määrittelyssä. Myös maapolitiikan tiivis yhteys alueidenkäytön tarkentuvaan suunnittelujärjestelmään – kaavoitukseen rajoittaa omalta osaltaan poliittista liikkumavaraa. Lainvoimaiset oikeusvaikutteiset kaavat sitovat normipäätöksinä<sup>36</sup> myös kuntaa. Kunnalla on toki mahdollisuus muuttaa kaavoitusta, mutta voimassa oleva kaavatilanne vaikuttaa silti merkittävällä tavalla maapolitiikan toteuttamisen reunaehtoihin.

Maapoliittisen päätöksentekoympäristössä lähes kaikilla perusoikeuksilla on merkitystä, mutta tärkeimpinä nousevat esille omaisuudensuoja (Perustuslaki 11.6.1999/731, PL 15 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §) sekä ympäristöperusoikeus (PL 20 §). Omaisuudensuoja systematisoidaan yhdeksi keskeisimmäksi perusoikeudeksi, joka rajoittaa kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja määrittää maapolitiikan toimintaympäristöä. Ympäristöperusoikeuden vaikutus maapolitiikkaan näyttäytyy ennen kaikkea perusoikeusjärjestelmässä omaisuudensuojan vastaperiaatteena. Tulkintavaikutuksensa vuoksi perustuslaillisella lausumalla ympäristövastuusta, terveellisen ympäristön turvaamisesta ja ympäristöpäätöksenteon vaikutusmahdollisuuksista on konkreettista merkitystä myös kunnan maapolitiikassa ja maapoliittista normistoa sovellettaessa. Vaikutuksen tulisi näkyä erityisesti siinä vaiheessa, kun kunta tekee strategisia linjauksia maapolitiikkansa sisällöstä. Tämän suoran vaikutuksen lisäksi ympäristöperusoikeus välittyy maapolitiikkaan myös kaavoituksen kautta, kun PL 20 §:ää konkretisoivat MRL:n tavoitesäännösten (1 ja 5 §:t) ohella kaavojen laatimisperusteet (MRL 9 §) sekä kaavojen sisältövaatimukset (MRL 28, 39 ja 54 §:t).

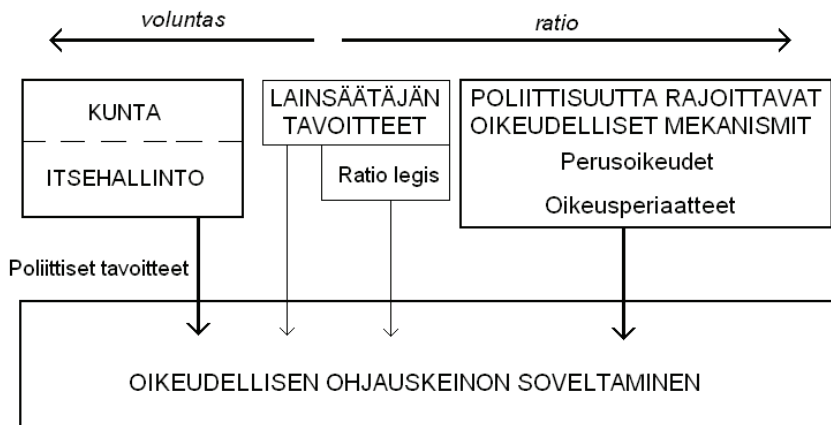
Yhdenvertaisuus lain edessä (PL 6 §) on niin ikään maapolitiikan toimintaympä-

35 Ks. Tuori 2007 s. 128–129 ja Konstari 1979 s. 68 ja 72–73.

36 Ks. tarkemmin kunnallisten kaavojen normiluonteesta Hovila 2010 s. 25–28.

ristöä voimakkaasti määrittävä perusoikeus ja hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista tärkein. Hallinnon oikeusperiaatteilla on vakiintuneesti ollut keskeinen asema viranomaisen harkintavallan laajuutta arvioitaessa. Hallinto-oikeustieteessä asia on ilmaistunut, että yleisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden *kokonaisuudesta muodostuu tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudellinen kehys*<sup>37</sup>. Tämä hallinto-oikeudellinen kehys on systematisoitava myös maapolitiikan toimintaympäristöön tarkoituksenmukaisuutta rajoittavaksi elementiksi. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen lisäksi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista maapolitiikassa vaikuttavat keskeisesti ainakin suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden sekä luottamuksensuojan periaatteet.<sup>38</sup>

Kuvio 4 havainnollistaa kunnan maapolitiikkaan sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja poliittisten tavoitteiden vaikutusta oikeudellisten ohjauskeinojen soveltamiseen (*voluntas*). Vastaavasti perusoikeudet, oikeusperiaatteet ja lainsäätäjän tavoitteet tasapainottavat oikeudellista tulkinta- ja soveltamistilannetta (*ratio*).



Kuvio 4. Maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen soveltamiseen vaikuttavat elementit

## 4.2 Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot joustavana ja reagoivana järjestelmänä

Maapoliittisten ohjauskeinojen systematisoinnin lähtökohtana tutkimuksessa hyödynnetään sääntelyteoreettista mallia täytäntöönpanopyramidista (Kuvio 5). Sääntelijän asettaman toimintaohjeistuksen noudattaminen on sitä varmempaa, mitä selkeämpi ja hierarkkisempi täytäntöönpanopyramidi on sääntelyn kohteen tiedossa. Täytän-

37 Ks. Mäenpää 2003 s. 357–358, Laakso 1990 s. 202–207 ja Konstari 1979 s. 44–48.

38 Ks. hallinnon periaatteisin ja maapolitiikkaan liittyvästä tulkinnasta ja oikeuskäytännöstä tarkemmin Hovila 2010 s. 50–62.

töönpanopyramidi rakentuu ohjauskeinoista, jotka vaikuttavat eriasteisesti sääntelyn kohteen asemaan. Oikeusasemaan puuttumisen näkökulmasta alimmalla tasolla on lievin keino (suostuttelu ja informaatio-ohjaus) ja ylimmällä huipulla on ankarin ohjauskeino (toimijan pysyvä sulkeminen toimintaympäristön ulkopuolelle).<sup>39</sup> Ayres – Brathwaiten ja Gunnigham – Graboskyn sääntelyteoreettiset pyramidimallit eivät kuitenkaan suoraan sovellu maapoliittisen lainsäädännön tarkasteluun, sillä kaikkia mallin ilmentämiä täytäntöönpanon tehosteita ei ole maapolitiikan keinovalikoimassa. Sääntelyteoreettisen lähdekirjallisuuden esittämät mallit toimivat kuitenkin lähtökohdiana tutkimuskohteena olevan ohjauskeinokokonaisuuden systematisoinnille.



Kuvio 5. Sääntelyteoreettinen täytäntöönpanopyramidi.<sup>40</sup>

Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot asetetaan pyramidimalliin siinä suhteessa, kuinka ankarasti ne vaikuttavat sääntelyn kohteiden toimintavapauteen akselilla vapaaehtoinen – pakottava. Toimintavapauteen vaikuttaminen voidaan yksinkertaistaen jäsentää ennen muuta omaisuudensuojaan puuttumisena. Syytä on kuitenkin tunnistaa omaisuudensuojan suhteellisuus erityisesti maaomaisuuden kohdalla<sup>41</sup>. Kun puhutaan voimakkaasta keinosta, sillä tarkoitetaan hierarkian huipulla, pyramidin yläosassa olevaa interventionistista keinoa. Vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot muodostavat pyramidin pohjan ja keinot muuttuvat pakottavammiksi pyramidin huippua lähestyttäessä. (Kuvio 6) Täytäntöönpanopyramidiin liittyvien periaatteiden mukaisesti sääntelijän olisi tarkoituksenmukaista aloittaa tilanteeseen pureutuminen lieviä, vapaaehtoisuuteen ja sopimuksiin perustuvia keinoja käyttäen. Sääntelyn hahmottamiseen kokonaisuutena liittyy joustavuus ja reagoitavuus.

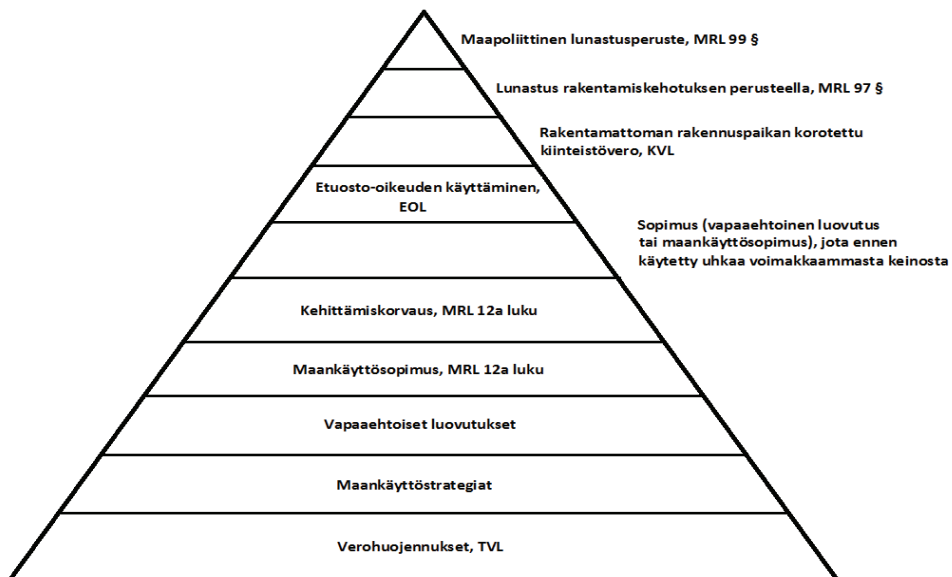
39 Ks. Ayres – Braithwaite 1992, s. 35–36.

40 Ks. Ayres – Braithwaite 1992, s. 35 ja Gunnigham – Grabosky, 1998, s. 395–399.

41 Ks. tarkemmin Määttä 1999, s. 207–208 ja 218–219 sekä Lämsineva 2002 s. 159–163. Vrt. Hyvönen 2001, s. 108–129.



Ohjauskeinojen hahmottaminen instrumenttipyramidissa *reagoivana kokonaisuutena* tuo tiettyjä etuja niiden käyttöön. Reagointi tarkoittaa sitä, että sääntelijällä on koko keinovalikoima käytettävissään ja huomattaessaan käytetyn ohjauskeinoon tehottomaksi, on mahdollista siirtyä joustavasti vahvemman instrumentin käyttöön tai käyttää niitä tarkoituksenmukaisina yhdistelminä. Jokin ohjauskeino voi olla toimiva suhteessa yhteen sääntelyn kohteeseen tai tiettyyn tilanteeseen, mutta ei välttämättä kaikkiin. Käytetty keino saattaa osoittautua tehottomaksi, jolloin nopeasti reagoimaan kykenevä sääntelijä voi minimoida väärän ohjauskeinovalinnan haitat liikkumalla joustavasti instrumentista toiseen.<sup>42</sup> Sääntelyteoreettisella lähestymistavalla voidaan etsiä optimaalista ohjauskeinoa tai niiden yhdistelmää tilannesidonnaista ratkaisua vaativaan ongelmakokonaisuuteen, jollainen on tosiasiallinen kunnan maapolitiikan toimintaympäristö. Reagointi eli liikkuminen alhaalta ylös ohjauskeinoverkostossa on myös hahmotettavissa periaatepunninnan kautta akselilla yksityinen etu – yleinen etu. Mitä lievempää keinoa käytetään, sitä vähemmän yksityiseen etuun puututaan yleisen edun nimissä eli vapaata tahtoa pyritään oikeustoimissa kunnioittamaan mahdollisimman pitkälle. Pyramidin huipulla yleisen edun painoarvo syrjäyttää jo voimakkaasti yksityistä etua, jolloin perusteluilla ja toimenpiteen yleisellä legitimitetillä on huomattava painoarvo.



Kuvio 6. Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot hierarkkisessa täytäntöönpanopyramidissa.

<sup>42</sup> Ks. Gunnigham – Grabosky, 1998 s. 395–396.

Sääntelijällä täytyy olla riittävän voimakas ohjauskeino hierarkian huipulla ja tätä keinoa tai sen uhkaa sääntelyn toimeenpanijan tulee olla tarvittaessa valmis myös käyttämään käytännössä. Silti toimintapolitiikkana tulisi olla ohjauksen asteittainen laajentaminen keinovalikoimassa voimakkaampaan suuntaan, ylläpitäen jatkuvaa valmiutta käyttää pakottavampia keinoja silloin, kun toimijat eivät käyttäydy päätöksentekijän odottamalla tavalla.<sup>43</sup> Sääntelyteoreettisessa viitekehyksessä koko maapolitiikan sääntely- ja ohjausprosessia voidaan tarkastella kokonaisuutena, jossa myös yhteiskunnallinen ja poliittinen todellisuus kytetään ottamaan huomioon. Jos maapolitiikan sääntelyteoreettisen arvioinnin viitekehykseksi otetaan *joustavan ja reagoivan sääntelyn teorial*, edellyttää niiden toimivuus, että poliittinen päätöksentekijä sitoutuu käyttämään ohjauskeinoarsenaalia ennalta suunnittelemallaan tavalla. Tämä ennalta suunnittelu ja sitoutuminen voivat tapahtua esimerkiksi kunnanvaltuuston hyväksymien maankäyttöstrategioiden kautta.

Ideaalitilanteessa sääntelijän eli kunnan käytettävissä on kaikki lainsäädännön mahdollistamat oikeudelliset instrumentit, joita voidaan tarpeiden ja tilanteiden vaihdellessa käyttää kokonaisuutena. Kunta voi esimerkiksi käyttää joko asia yhteydestä ilmenevää tai nimenomaista uhkaa voimakkaammista keinoista, mikäli alueiden omistajat eivät suostu kevyempiin menettelyihin. Sääntelijä jättää joustavasti toimivassa sääntelykokonaisuudessa mahdollisuuden siirtyä nopeasti ohjauskeinosta toiseen, jos käytetty instrumentti ei tilanteessa toimi halutulla tavalla. Kunnallisessa maapolitiikassa voimakkaimmilla keinoilla uhkaaminen tarkoittaa käytännössä lunastusinstrumenttien aktivoimista. Kuitenkin jos sääntelijä, eli maapolitiikan yhteydessä kunta, ei poliittisessa päätöksenteossaan ole aidosti sitoutunut koko ohjauskeinovalikoiman käyttämiseen, ei joustava ja reagoiva sääntelymalli voi täysin toimia<sup>44</sup>.

Maapolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö tarjoaa riittävän keinovalikoiman maapolitiik-  
tisten tavoitteiden saavuttamiseen reagoivan sääntelyjärjestelmän periaatteiden mukaisesti. Jos ohjauskeinojärjestelmää ei käytännössä käytetä toimivasti, vika ei välttämättä ole puutteellisessa lainsäädännössä tai liian vähäisissä keinoissa. Yleensä tehottomasti toimivan maapolitiikan syyksi voidaan paikantaa poliittisen tahdon puuttuminen kuntatasolla maapolitiikan koko ohjauskeinovalikoiman hyödyntämiseen. Esimerkiksi lunastusinstrumentit on saatettu periaatepäätöksellä sulkea käytännössä maapolitiikan toteuttamiskeinojen ulkopuolelle. Tällaisen päätöksen jälkeen ei voida enää puhua toimivasta ohjauskeinokokonaisuudesta. Jos taas päätöksentekijät tunnistavat

43 Ks. *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 40 ja 52

44 Sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa reagoivan sääntelyn toimivuuden haasteiksi on tunnistettu muun muassa se, että sääntelijällä on harvoin yksin monopoli päättää koko toimialaa koskevasta ohjauksesta. Päätöksenteko on yleensä myös monilla tavoin hajautettua ja jaettua. (Ks. *Baldwin – Cave – Lodge* 2012 s. 278–280.) Myös poliittisen tahdon puuttuminen tai pelko poliittisista seurauksista on tunnistettu joustavan ja reagoivan sääntelymallin riskeiksi. (Ks. esim. *Baldwin – Black* 2007 s. 8–9.)

käyttöönensä koko ohjauskeinovalikoiman ja ovat sitoutuneita tarvittaessa käyttämään myös sen ankarimpia osia, saattaa pelkkä tieto (tai aktiivisemmin uhka) mahdollisista pakkotoimenpiteistä saada sääntelyn kohteet toimimaan halutulla tavalla.

## 4.3 Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot

### 4.3.1 Lähtökohtia

Maapolitiikan varsinaisiksi oikeudellisiksi ohjauskeinoiksi on tutkimuksessa systematisoitu seuraavaksi esiteltävät instrumentit. Näiden ohjauskeinojen systematisointi ja tulkinta ovat tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta keskeisiä. Instrumentit on esitetty kuvion 6 mukaisessa järjestyksessä. Tarkastelu alkaa lievimmin sääntelyn kohteen oikeusasemaan puuttuvista keinoista ja etenee hierarkian huipulle lunastus-edellytyksiin.

Keinojen esittelyn yhteyteen on koottu myös keskeiset lainkohdat, jotka säätävät instrumentin sisällöstä ja käytön edellytyksistä. Tarkastelussa esitellään myös johtopäätöksiä tulkintaa tukevasta oikeuskäytännöstä sekä pohditaan ohjauskeinojen keskinäisiä suhteita, erityisesti pyramidimallin näkökulmasta. Viitteisiin on koottu instrumenttien tulkinnessa käytetty keskeinen lähdeaineisto. Yksityiskohtaisemmat perustelut ja käytetyt lähteet löytyvät artikkeleista, joihin on keskeisten johtopäätösten kohdalla myös viitattu.

### 4.3.2 Luovutusvoittojen verohuojennukset

Kiinteistöjen luovutusvoittojen verojärjestelmässä on säännöksiä, joilla toteutetaan fiskaalisen funktion ohella maapoliittisia päämääriä. Tuloverolain (30.12.1992/1535, TVL) 49 § säättää osittain verovapaista luovutusvoitoista. Osittainen verovapaus toteutetaan käyttämällä 80 prosentin hankintameno-olettamaa luovutushinnasta, eikä omistusaikaa koskevaa edellytystä ole asetettu. Olettama merkitsee, että kokonaisvero luovutushinnasta voi 30 prosentin pääomatuloverokannalla olla enintään 6 prosenttia.<sup>45</sup>

1. ”Osittain verovapaat luovutusvoitot
2. Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia, jos (30.12.1993/1502)
3. 1) kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus, joita verovelvollinen ei ole hankkinut ilmeisesti keinottelutarkoituksessa, on luo-

<sup>45</sup> Ks. *Andersson – Linnakangas* 2006, s. 266–269 sekä *Räbinä – Nykänen* 2006, s. 356–357.

- vutettu kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/77) mukaisella menettelyllä tai muulla siihen rinnastettavalla menettelyllä;
4. 2) kiinteistö on vapaaehtoisesti luovutettu sellaiseen tarkoitukseen, johon vastaanottajalla on oikeus lunastaa kysymyksessä olevan kaltaista omaisuutta tai saada sen pysyvä käyttöoikeus mainitulla menettelyllä;
  5. 3) verovelvollinen on vesistön patoamista tai säännöstelyä varten vapaaehtoisesti luovuttanut omaisuuden tai pysyvän käyttöoikeuden mainituista toimenpiteistä hyötyä saavalle voimalaitoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus;
  6. 4) kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle.
  7. Edellä 1 momentissa tarkoitettua huojoennusta ei sovelleta luovutettaessa omaisuutta valtion liikelaitokselle muuhun kuin luonnonsuojelutarkoitukseen, puolustusvoimien käyttöön, tutkimustarkoituksiin tai muuhun vastaavaan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen.” (TVL 49 §)

Maapolitiikan näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen on 1. kohdan verohelpotus, joka on annettu lunastuslain mukaisessa menettelyssä luovutetuista kiinteistöistä saaduille korvauksille. Sanottu verohuojennus lieventää lunastusinstituution puuttumista yksityisen oikeusasemaan, kun lunastuksesta saatu nettomääräinen rahallinen kompensatio kasvaa osittaisen verovapauden ansiosta.<sup>46</sup>

Saman veroedun luovuttaja saa myös 2. kohdan mukaan, jos kiinteistö vapaaehtoisesti luovutetaan lunastusuhan alla. Lunastusmenettelyn alkaminen osoittaa parhaiten lunastusuhan olemassaolon mutta vapaaehtoisen myynnin on katsottu voivan tapahtua jo ennen lunastusmenettelyn alkamista<sup>47</sup>. Kohta 2 rajoittuu kuitenkin vain tilanteisiin, jossa vastaanottajana on sama taho, jolla itsellään olisi ollut oikeus hankkia kiinteistö lunastusmenettelyn kautta. Veroetua ei siis saa, ellei vastaanottavalla taholla olisi ollut myös lunastusoikeutta.

Selkeä maapolitiittinen funktio on myös 4. kohdan tilanteilla, jossa julkisyhteisöille tehdyt luovutukset on asetettu osittaisen verovapauden piiriin. Kun kiinteistöjen vapaaehtoinen myynti kunnalle tehdään edulliseksi verotuksen näkökulmasta, on se omiaan edistämään kunnan maanhankintaa. Aktiivisella maanhankinnalla kunta kykenee pitämään yllä riittävää raakamaavarantoa, joka puolestaan on pitkäjänteisen maapolitiikan edellytys. Säännös kannustaa maanomistajia solmimaan vapaaehtoisia kauppvoja kuntien kanssa ja parantaa kuntien asemaa markkinoilla kiinteistöjen ostajina.

<sup>46</sup> Pakkolunastukseen rinnastettavista tilanteista ks. tarkemmin *Henkilöverotuksen käsikirja 2012*, s. 152–154 ja *Puronen 1999* s. 696–700.

<sup>47</sup> Ks. *Puronen 1999*, s. 699 ja *Räbinä – Nykänen 2009*, s. 357.

Aikaisemmin on ollut voimassa myös säännös, jolla luonnollisten henkilöiden tai kuolinpesien kiinteistöjen luovutukset kunnille ovat olleet kokonaan verovapaita. Sääntely on ollut määräaikaista ja edellisen kerran verovapaus oli voimassa 1.2.2008 – 31.3.2009 tehdyissä luovutuksissa<sup>48</sup>. Vaikka kunnille tehtävät luovutukset ovat osittaisen verovapauden piirissä TVL 49 §:n mukaan, koettiin kunnissa määräaikaisen verovapauden lisänsen vapaaehtoista raakamaan myyntiä<sup>49</sup>. Kunnille tehtävien kiinteistöluovutusten saattaminen pysyvästi täyden luovutusvoittoverovapauden piiriin ei kuitenkaan ole suositeltavaa. Kunnalle tehdyt maaluovutukset voivat liittyä raakamaahankinnan lisäksi myös esimerkiksi maankäyttösopimuksien yhteydessä maksettaviin vastikkeisiin. Maankäyttösopimuksen vastikkeena luovutetun maan arvo voidaan laskea hankintamenoksi luovuttajalle jäljelle jääviin tontteihin. Pysyvä luovutusvoittoverovapaus mahdollistaisi tällaisissa tilanteissa, että vastikkeiden arvoja pyrittäisiin kirjaamaan sopimuksiin todellisia arvoja korkeampina.

Maapolitiikan päämäärien näkökulmasta osittain verovapaan luovutusvoitot (TVL 49 §) ovat käyttökelpoinen taloudellisen ohjauksen instrumentti, jolla voidaan kannustaa maanomistajien haluttuun käyttäytymiseen puuttumatta heidän oikeusasemaansa. Osittaisen verovapauden alaa voisi kuitenkin laajentaa koskemaan kaikkia tilanteita, *joissa luovutus tapahtuu lunastusuhan alla ja luovutuksesta johtuvat toimenpiteet lakkauttavat lunastuksen perusteen*. Jos päämäärä, johon lunastusprosessilla pyritään, toteutuu ilman pakkotoimenpiteitä, olisi yhdenmukainen verokohtelu perusteltua. Ehdotus olisi myös TVL:n esitöiden (HE 200/1992) sanamuodon mukainen, kun siinä osittaisen verovapauden piiri todetaan sanamuodolla ”...*pakkolunastusluovutukset ja niihin rinnastettavat vapaaehtoiset luovutukset*”<sup>50</sup>. Lunastukseen rinnastettavia vapaaehtoisia luovutuksia ei ole perusteltua rajata ainoastaan tilanteisiin, joissa luovutuksen saaja olisi ollut myös lunastaja. Käytännössä esimerkiksi rakentamiskehotusten (MRL 97 §) yhteydessä, lunastusuhan alla vapaaehtoisia kauppoja tehdään yksityisten rakentajien kanssa, vaikka lunastusoikeus on kunnalla. Osittainen verovapaus 80 prosentin hankintameno-olettamalla rajoittuu kuitenkin vain lunastusoikeuden haltijan kanssa tehtyihin kauppoihin. Tämä saattaa kannustaa myymään lunastusuhan alaiset tontit kunnalle, vaikka rakentamiskehotuksen tavoite, saattaa tontit kaavan mukaiseen käyttöön, toteutuisi tehokkaammin luovutettaessa tontit suoraan halukkaille rakentajille.<sup>51</sup>

48 Ks. TVL 48a § (11.4.2008/202) ja HE 8/2008, s. 1–2.

49 Ks. *Kuntaliitto* Maapolitiikan opas, kohdasta maapolitiikka ja verotus.

50 Ks. HE 200/1992, Yleisperustelut, 4.4.6 Luovutusvoitot sekä Yksityiskohtaiset perustelut 49 §.

51 Ks. tarkemmin *Hovila* 2009 s. 183–187.

### 4.3.3 Maankäyttöstrategiat

Maankäyttö- ja maapolitiikan ohjauksen välineeksi on monissa kunnissa laadittu erilaisia maankäyttöstrategioita. Tällaisiksi strategioiksi voidaan luokitella yleiskaavoitus, maapoliittiset ohjelmat sekä erilaiset alueidenkäyttöstrategiat. Yleiskaavoituksen oikeusvaikutteisilla aluevarauksilla on keskeistä merkitystä varsinaisen kaavahierarkian ohella myös maapolitiikan ohjauksessa. Muun muassa maanhankinnan suuntaamisessa yleiskaavan aluevarauksilla on keskeinen merkitys. Varsinaiset strategiat, esimerkiksi maapoliittiset ohjelmat tai tulevia aluevarauksia hahmottelevat strategiakartat, vaikuttavat myös käytännössä merkittävästi maapolitiikan suunnitteluun, valmisteluun ja varsinaisten päätösten sisältöön. Yleiskaavoitusta lukuun ottamatta, maankäyttöstrategioiden sisällöstä ja kattavuudesta ei ole lainsäädännössä suoranaisia mainintoja. Kun lainsäädäntö ei velvoita kuntia maapolitiikan strategisen ohjauksen laatimiseen, sen sisältö voi vaihdella suuresti kunnittain.

Maankäyttöstrategiat voidaan luokitella ensisijaisesti informaatio-ohjauksen välineiksi, joiden avulla kunnat asettavat tavoitteita kaavoitus- ja maapolitiikan toteuttamiseen. Tavoitteita asettava ohjausinstrumentti voi kuitenkin saada merkitystä myös maapolitiikkaan liittyvissä oikeudellisissa ratkaisuissa. Maankäyttöstrategioille onkin tutkimuksessa tunnistettu tavoitteellisen ohjauksen lisäksi merkitys myös toimeenpanosuunnitelmina. Maapolitiikkaa ohjaaviin strategioihin sisältyy sellaisia toimenpidesuosituksia sekä varsinaisiin oikeudellisiin instrumentteihin liitettäviä kriteerejä ja edellytysten tarkennuksia, joiden perusteella strategiat voidaan nähdä varsinaisina ohjaus- ja sääntelykeinoina. Oikeudellinen merkitys on havainnollistettu soft law -käsitteen ja siihen liittyvien normatiivisten reittien kautta. Normatiivisilla reiteillä voidaan perustella, miksi lainsäätäjät tai oikeus- ja hallintokäytäntö välillisesti tunnustaa lakiin perustumattomien soft law -aineistojen olemassaolon ja niiden merkityksen lain soveltamisessa.<sup>52</sup> Tutkimuksessa on etsitty ja perusteltu maankäyttöstrategioille tällaisia normatiivisia reittejä ja muun muassa sillä perusteella tehty johtopäätös, että maankäyttöstrategiat voidaan tunnistaa maapolitiikan oikeudellisessa päätöksenteossa soft law -oikeuslähteiksi.<sup>53</sup>

Maapolitiikkaa ohjaavilla strategioilla voi olla hyvin erilaisia ohjausvaikutuksia ja toimintaympäristön realiteetit saattavat vaihdella suuresti kunnittain. Tämän vuoksi yleistävien tulkintasuositusten tekeminen maankäyttöstrategioiden oikeudellisesta merkityksestä on vaikeaa. Normatiivisten reittien paikantamisen yhteydessä strategioita on kuitenkin lainopillisesti kytketty osaksi maapolitiikan oikeudellisten instrumenttien tulkintaa. Näihin tulkintoihin viitataan myös tässä yhteenvedossa niiden instrument-

<sup>52</sup> Ks. *Määttä* 2012, s. 24.

<sup>53</sup> Ks. *Hovila* 2013b s. 17–26.

tien kohdalla, joissa strategioiden ohjausvaikutukselle on tunnistettu tulkinnallista merkitystä.

Varsinaisen oikeuslähdemerkityksen ohella maankäyttöstrategiat on hyvä tunnistaa myös hyödylliseksi osaksi maapolitiikan käytäntöjen ohjausta. Strategioiden avulla voidaan pyrkiä parantamaan teknisen toimialan eri sektorien vuorovaikutusta tai laajemmin eri hallintosektoreiden yhteistyötä kunnan toimintojen kokonaissuunnittelussa. Strategiat voivat toimia välineenä, jonka avulla pystytään hallitsemaan maapolitiikan toimintaympäristöön liittyvää poliittista epävarmuutta. Kun aikaisemmin on viitattu sääntelyteoreettisen täytäntöönpanomallin toimivuuden riskinä siihen, että poliittinen tahto voimakkaampien keinojen käytöstä saattaa puuttua, voidaan maankäyttöstrategioiden avulla yrittää sitouttaa maapolitiikasta vastuulliset luottamushenkilöt ohjauskeinojen hierarkkiseen kokonaisuuteen. Sitoutuminen voi tietysti olla vain poliittista. Tutkimuksen esimerkkikuntien vertailu on kuitenkin osoittanut, että poliittinen sitouttaminen maankäyttöstrategioihin helpottaa maapolitiikan tehokasta käytännön hoitamista.<sup>54</sup>

#### 4.3.4 Vapaaehtoiset luovutukset

Maapolitiikan toteuttamisessa vapaaehtoiset kaupat ovat käytännössä ensisijainen keino raakamaan hankintaa. Useat maapolitiikan voimakkaammista instrumenteista, kuten esimerkiksi maapoliittiset lunastusperusteet, edellyttävät, että ennen niiden käyttämistä on neuvoteltu mahdollisuudesta saavuttaa haluttu päämäärä vapaaehtoisin keinoin. Lunastusoikeudessa puhutaan vaihtoehtoedellytyksestä: ”Lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla” (Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603, LunL 4.1 §). Tätä lunastusoikeuden yleisten oppien tasolla vaikuttavaa periaatetta voidaan pitää yleisemmän suhteellisuusperiaatteen ilmentymänä. Vaihtoehtoedellytyksen tulkintaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin lunastusperusteiden yhteydessä.

Vapaaehtoisilla kaupoilla tapahtuva maanhankinta on merkittävä osa käytännön maapolitiikkaa. Vaikka lainsäädäntö tarjoaa myös voimakkaampia keinoja maanhankintaan ja maapolitiikan toteuttamiseen, useissa kunnissa maanhankinta hoidetaan lähes yksinomaan vapaaehtoisilla kaupoilla. Tähän saattaa olla syynä jo edellä todettu poliittisen tahdon puute voimakkaampien keinojen käyttöön. Toisaalta, jos tonttien kysyntä alueella on vähäistä suhteessa raakamaatarjontaan, voi vapaaehtoisin kaupoin hankittu raakamaa hyvin riittää kaavoitettaviksi tulevien alueiden tarpeisiin. Muutto-tappioalueilla ei voimakkaammille maapolitiikan keinoille yleensä ole edes tarvetta. Maanhankinnan perustuminen vapaaehtoisiiin kauppoihin voi johtua myös siitä, että

<sup>54</sup> Ks. Hovila 2013b s. 26–28.

kunta on noudattanut erittäin tiukkaa maapolitiikkaa eli käytännössä käyttää aktiivisesti kaikkia lainsäädännön tarjoamia maapolitiikan instrumentteja, myös lunastuksia. Tällöin tieto voimakkaampien keinojen käytöstä jo itsessään aktivoi vapaaehtoiisiin luovutuksiin. Oulun kaupungin toteuttamaa maapolitiikkaa voidaan pitää esimerkkinä tällaisesta toiminnasta<sup>55</sup>.

Raakamaan hankintaan tähtäävien maakauppojen lisäksi vapaaehtoiisiin luovutuksiin kuuluvat maapolitiikassa myös kaavoituksen toteuttamisvaiheeseen systematisoitavat kunnan omistamien tonttien luovutukset. Tyypillisesti kunta omistaa uudelta asemakaavoitetulta merkittävän osan tonteista. Näin on luonnollisesti siinä tilanteessa, että uusi yksityiskohtainen kaava on laadittu kunnan omistamalle raakamaalle, mutta kunta saa yleensä maankäyttösopimuksen vastikkeena tontteja myös kaavoitetuilta yksityisiltä alueilta. Kunnan tonttien luovutuksiin liittyvät ehdot ja luovutusperusteet ovat osa maapolitiikkaa. Luovutusehdoilla ja tonttien jakoperusteilla voidaan pyrkiä toteuttamaan maankäyttöpoliittisia tai yleisempiä yhteiskuntapoliittisia päämääriä.<sup>56</sup>

#### 4.3.5 Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus

Maankäyttösopimukset<sup>57</sup> liittyvät maapolitiikan kokonaisuudessa pääsääntöisesti kuvion 1. mukaiseen maapolitiikan ensimmäiseen vaiheeseen ja erityisesti niihin tilanteisiin, joissa kunta on päättänyt kaavoittaa yksityiskohtaisesti myös yksityisessä omistuksessa olevia alueita. Sopimukset voivat käytännössä ulottaa vaikutuksiaan kuitenkin myös varsinaiseen kaavoitukseen sekä kaavoituksen toteutusvaiheeseen. Maankäyttösopimuksilla pyritään sopimaan oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantumisesta kaavoitettavaksi tulevalle alueella. Kunnan intressissä on kattaa sopimuksen kautta saatavalla vastikkeella kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kustannuksia. Maankäyttösopimukset voivat liittyä myös maapolitiikan kolmanteen vaiheeseen eli jo laadittujen ja voimassa olevien yksityiskohtaisten kaavojen toteuttamiseen. Kyseessä on tällöin yksityisen maanomistajan halu saada voimassa olevaan kaavaan omien intressiensä mukainen muutos. Kyseessä saattaa olla esimerkiksi kiinteistökehityshanke ja tyypillisesti muutoksella tavoitellaan tontin käyttötarkoituksen muutosta ja/tai suurempaa rakennusoikeutta. Tällaisissa tilanteissa kunnat monesti edellyttävät kaavan muutosprosessin käynnistämiseksi maankäyttösopimusta.

55 Ks. tarkemmin Oulun maapolitiikasta esim. *Lehtonen* 2007 ja *Mähönen* ym. 2003.

56 Ks. *Hovila* 2009 s. 141–143.

57 Ks. Maankäyttösopimuksista yleisesti *Mäkinen* 2000, *Tarasti* 2004 ja *Rintamäki* 2007.



## Maankäyttösopimukset

”Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.” (MRL 91b §)

Sopimukset mahdollistavat joustavia menettelytapoja maapolitiikan hoitoon ja käytännössä sopimuksia käytetään hyvin erilaisissa tilanteissa. Maankäyttösopimusten paikantaminen hierarkkiseen sääntelypyramidiin ei siten ole yksinkertaista. Pyramidissa (kuvio 6) on esimerkiksi tunnistettu tilanne, jossa kyseessä on muodollisesti sopimus, mutta jota ennen kunta on käyttänyt uhkaa voimakkaammista keinoista. Sopimuskonstruktiolla toteutetaan siis toimeenpanopyramidin joustavaa ja reagoivaa funktiota. Sopiminen tuottaa parhaimmillaan hyötyä molemmille sopimusosapuolille verrattuna päämäärän toteuttamiseen voimakkaammalla instrumentilla. Maankäyttösopimuksissa ei yleensä olekaan kysymys kahden tasavertaisen kumppanin välisestä sopimuksesta. Yleensä kunta kaavoitusmonopolin haltijana ja viime kädessä lunastusinstrumenttiin tukeutuen pystyy hyödyntämään vahvaa neuvotteluasemaansa. Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että kunta olisi maankäyttösopimuksissa heikompi osapuoli. Yksityisellä hankkeen toteuttajalla saattaa olla käytössään esimerkiksi kunnan elinkeinopoliittisesta näkökulmasta voimakkaita taloudellisia painostuskeinoja. Maankäyttösopimukset voidaan tilanteesta riippuen systematisoida yksityiselle hyvinkin edulliseksi ohjauskeinoksi tai pakkototeutusta läheneväksi puuttumiseksi.

Maankäyttösopimuksia tarkasteltaessa on tässä tutkimuksessa kiinnitetty huomiota muun muassa kahteen erityiskysymykseen: maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvauksen väliseen suhteeseen sekä maankäyttöstrategioiden vaikutukseen sopimusikäntäntöön ohjauksessa ja sopimusten sisällössä.

Kuntien poliittisessa harkinnassa on se, millainen linja maankäyttösopimuksiin otetaan. Jotkin kunnat asemakaavoittavat yksityisessä omistuksessa olevaa raakamaa-

ta, jolloin kustannukset ja hyödyt pyritään tasaamaan sopimuksin. Toisissa kunnissa maapolitiikan linjauksiin puolestaan kuuluu se, että uudet asemakaavat laaditaan lähtökohtaisesti kunnan omistamalle maalle. Jos yksityisessä omistuksessa olevan raakamaan asemakaavoitusta vältetään, maankäyttösopimuksia solmitaan lähtökohtaisesti vain vanhojen asemakaavojen muutostilanteiden yhteydessä. Linjaukset maankäyttösopimusten käyttöalasta löytyvät yleensä kunnan maankäyttöstrategioista lisäksi niistä tiedotetaan kaavoituskatsausten yhteydessä. Suhtautuminen yksityisen maan kaavoitukseen ja maankäyttösopimusten käytön laajuuteen on viime kädessä poliittinen valinta. Jos tällainen linjaus on tehty ja se on todettu hyväksytyssä maankäyttöstrategiassa, esimerkiksi maapoliittisessa ohjelmassa, kunnan soveltaman sopimuskäytännön tulisi kohdella yhdenvertaisesti alueen maanomistajia<sup>58</sup>. Vaikeasti olisi perusteltavissa maankäyttösopimuksen solmiminen tietyn yksityisessä omistuksessa olevan alueen asemakaavoituksesta esimerkiksi asuntorakentamiseen, jos kunnan julkilausuttu linja ja aikaisempi sopimuskäytäntö suhtautuvat kielteisesti yksityisen raakamaan kaavoittamiseen. Sopimusoikeuden alalla voisi myös pohtia maankäyttöstrategioissa julkilausuttujen linjausten ja tarkentavien kriteerien merkitystä sopimusta valmistelevana aineistona.<sup>59</sup>

## Kehittämiskorvaus

”Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista. Tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvien osin, mitä lunastuslaissa säädetään korvauksen perusteista. Kehittämiskorvauksesta vähennetään 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus.” (MRL 91c §)

58 Ks. esim. KHO 2005:5. Tapaus liittyi yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen maankäyttösopimuksissa. Kunta ei ollut solminut maankäyttösopimusta valittajan olleen tahon kanssa ja hän väitti saaneensa asemakaavassa vähemmän rakennusoikeutta kuin maankäyttösopimuksen solmineet rakennusliikkeet. KHO hylkäsi valituksen ja totesi perusteluissaan, että rakennusoikeuden erilaiselle kohdentumiselle oli maankäytölliset perusteet.

59 Ks. *Hovila* 2010 s. 51–52 ja *Hovila* 2013b s. 24–26.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12a -luku asettaa kehittämiskorvauksen määräämiselle seuraavat edellytykset:

1. *Toissijaisuuden vaatimus* edellyttää, että yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten jaosta on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan kunnan ja alueen yksityisten maanomistajien tai toteuttajien kesken. Toissijaisuusvaatimus ilmentää muissakin maapolitiikan voimakkaammissa keinoissa havaittavaa periaatetta, jonka mukaan ensisijaisesti olisi pyrittävä sopimukseen. Vaatimus on rinnasteinen lunastusoikeuden yleisten oppien tasolla vaikuttavaan vaihtoehtoedellytykseen ja yleisempään suhteellisuusperiaatteeseen. Näiden periaatteiden vaikutus puoltaa koko maapolitiikan keinovalikoiman hahmottamista reagoivana ja joustavana kokonaisuutena, jossa lievät keinot tulisi harkita ensisijaisina ja vasta tarpeen vaatiessa siirtä käyttämään voimakkaampia.
2. *Merkittävä tai erityisen merkittävä hyöty.* Kehittämiskorvauksen edellytykseksi on asetettu laadittavan asemakaavan maanomistajalle tuottama merkittävä hyöty (MRL 91a ja 91c.4 §) ja asemakaavan muutosalueilla erityisen merkittävä hyöty (MRL 91e §). Hyöty ilmenee siis maan kohonneena arvona, joka käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä johtuu pääasiassa asemakaavan tuottamasta rakennusoikeudesta, sen lisäyksestä tai tontin käyttömahdollisuuden muutoksesta.
3. Kehittämiskorvausta ei ole mahdollista määrätä maanomistajalle, jonka alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta asuntorakentamiseen, *eikä uuden rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrä ylitä 500:aa kerrosneliometriä*. Edellytys pyrkii rajaamaan yksittäiset omakoti- ja paritalot kehittämiskorvauksen käyttämisen ulkopuolelle. Neliömääräinen rajoitus ei ole tonttikohtainen, vaan koskee kaikkia saman maanomistajan hallussa olevia alueita. Jos maanomistajalle tulisi laadittavassa asemakaavassa useita pientalotontteja ja niiden yhteinen kerrosneliömäärä ylittää 500 neliometriä, koskee kehittämiskorvaus tällaista omistajaa. Kunnalla on mahdollisuus päättää myös korkeammasta rajasta.<sup>60</sup> Asetetun kerrosneliömetrirajan ylittyminen ei itsessään ole tarkoitettu indikoivan merkittävän hyödyn kynnyksen ylittymistä. Merkittävä hyöty arvioidaan aina itsenäisesti riippumatta asemakaavan tuottamasta uudesta rakennusoikeudesta.
4. *Korvauksen ylärajana 60 prosenttia arvonnoususta.* Kehittämiskorvauksen absoluuttisen ylärajan asettaa MRL 91f §, jonka mukaan korvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kunnalla on mahdollisuus päättää, että sovellettavaksi otetaan alempikin prosenttiraja. Ylimenevä osa jää aina kunnan vastattavaksi. Enimmäisrajaa on luonnollisesti noudatettava vain silloin, kun todelliset yhdyskuntarakentamisen kustannukset nousevat tonttikohtaisesti 60 prosentin arvonnousun yläpuolelle. Toteuttamiskus-

60 Ks. HE 167/2002, yksityiskohtaiset perustelut 91c §, myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 279–480.

tannukset voivat jäädä säännöksen mukaista enimmäismäärää alhaisemmaksi, jos kiinteistön arvo nousee huomattavasti ja kustannukset ovat suhteellisen vähäiset.

Kehittämiskorvauksen ja maankäyttösopimusten suhdetta voidaan kuvata seuraavasti. Maankäyttösopimuksilla on sinänsä mahdollista sopia korvauksista laajemminkin kuin kehittämiskorvausjärjestelmän edellytykset osoittavat. Sellaisten velvoitteiden asettamista, jotka ylittävät kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat todelliset kustannukset, olisi kuitenkin syytä välttää.<sup>61</sup> Kun maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti toteutettavan kaava-alueen sisällä, samankaltaisten kaavoitettavien alueiden välillä, solmittavien maankäyttösopimusten kesken ja lopuksi vielä maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välillä, saattavat kehittämiskorvauksen edellytykset vaikuttaa myös maankäyttösopimusten sallittuun sisältöön. Arvio on kuitenkin tehtävä yksittäistapauksittain ja siinä on otettava huomioon myös kunnassa noudatetun käytännön yhdenmukaisuus.<sup>62</sup>

Selkeää vastausta näiden kahden instrumentin suhteeseen sopimisen edellytysten määrittäjänä ei voida oikeuskäytännön puuttuessa antaa. Vaikka maankäyttösopimuksista säätävää lainkohtaa on kehitetty MRL:n voimassaoloaikana, yksityiskohtaisempikaan sääntely ei tyhjentävästi kykene vastaamaan siihen kysymykseen, missä kulkee laillisen sopimisen raja. Kehittämiskorvausjärjestelmä on jäänyt suhteellisen vähän käytetyksi instrumentiksi. MRL 12a-luvun kokonaisuudessa sillä on kuitenkin systemaattista merkitystä, eikä vähäinen instrumenttiin turvautuminen välttämättä tarkoita, että se olisi käytännössä merkityksetön. Kehittämiskorvauksen käytön edellytyksenähän on toissijaisuus ja se näyttäisi toimivan, kun maankäyttösopimukset ovat aktiivisessa käytössä. Kehittämiskorvausta käytetään käytännössä kuitenkin harvoin siten kuin lainkohdissa (MRL 91b ja 91c §) on tarkoitettu: eräänlaisena kannustimena solmia maankäyttösopimus. Tosiasiallisesti voimakkaampi kannustin maanomistajille solmia maankäyttösopimus on se, että kunta uhkaa jättää kaavoitusprosessin sikseen, jos yhteisymmärryksen sopimuksesta ei päästä.

Maankäyttösopimuksen ehtojen rajoista voi olla kunnan sisäisiä linjauksia kunnallisia päätöksentekijöitä ainakin poliittisesti sitovissa maankäyttöstrategioissa. Strategioiden ohjausvaikutusta sopimuskäytäntöön voi vahvistaa myös niiden *soft law*-luonne. Esimerkiksi Rovaniemen kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaan maankäyttösopimus tehdään maanomistajan kanssa, kun uudella asemakaavalla tai asemakaavan muutoksella osoitetaan uutta rakennusoikeutta tai sen lisäystä vähintään 500 kerrosneliömetriä tai asemakaavan muutos merkitsee kiinteistön arvon huomattavaa muutosta. Asemakaavaehdotuksen perusteella arvioidaan kiinteistön

61 Ks. Hakkola 2007, s. 47.

62 Ks. Hovila 2009 s.156–159.

arvonnousu ympäristön hintatason mukaan ja tästä arvonnoususta korvataan sopimuksella kaupungille enintään 60 prosenttia.<sup>63</sup> 500 kerrosneliömetrin raja, kiinteistön arvon huomattava muutos ja 60 prosentin enimmäiskorvaus kytkeytyvät edellä selostettuihin kehittämiskorvauksen määrittämisen edellytyksiin. Kehittämiskorvaus todetaankin maapoliittisessa ohjelmassa maankäyttösopimuksen varajärjestelmäksi, mikäli sopimusta ei saada aikaan.

Rovaniemen käytäntö noudattaa oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintoja maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen välisestä suhteesta. Esimerkiksi *Jääskeläinen ja Syrjänen* ovat esittäneet, ettei kunta voisi vaatia yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumista maankäyttösopimuksella, jollei kaavassa osoitettu uusi rakentamisoikeus ylitä 500 kerrosneliometriä. Maankäyttösopimuksella ei myöskään voisi periä keneltäkään yli 60 prosenttia kaavan tuottamasta arvonnoususta.<sup>64</sup> Kehittämiskorvauksen edellytysten ulottaminen maankäyttösopimuksen soveltamisalan rajoiksi liittyy yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. Jos asemakaavoitetaan yksityisessä omistuksessa olevaa aluetta, korostuu yhdenvertaisuus oikeuksien ja velvollisuuksien jaossa. Silloin on perusteltua, että maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus asettavat osapuolet samanlaiseen asemaan. Kuitenkin, jos kyseessä on olemassa olevan asemakaavan muutostilanne, saattaa tiukka sitoutuminen kehittämiskorvauksen edellytyksiin olla kunnan edun vastaista. Maankäyttösopimuksilla on lain sanamuodon mukaan mahdollista tasata hyötyjä ja kustannuksia myös 500 kerrosneliometriä pienemmissäkin kiinteistökehityshankkeissa.

#### 4.3.6 Etuosto-oikeuden käyttäminen

Etuostolaki antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa myyty kiinteistö maan hankkimiseksi *yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten*. (EOL 1 §) Etuostossa kunta asettuu ostajan tilalle, saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja (EOL 2 §). Lain ensimmäisestä pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuus rajoittaa etuoston käyttöalaa, joskin rajoitus on väljästi muotoiltu. Yhdyskuntarakentamista varten maata voidaan hankkia alueilta, jotka tulevat asuntotarkoituksiin ja näihin alueisiin voi liittyä laajojakin vapaa-alueita. Suojelu- ja virkistystarkoituksiin voidaan myös hankkia maata etuostomenettelyllä. Kunnan tulee näissä tilanteissa kyetä näyttämään toteen tuleva käyttötarkoitus.<sup>65</sup>

63 Ks. Rovaniemen maapoliittinen ohjelma 2008–2012 s. 9–10 ja *Hovila* 2013b s. 24–26.

64 *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 479–481 ja 494–496. Varovaisesti tällä linjalla on myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 459–460 ja 464–265.

65 Nykyiset edellytykset ovat muotoutuneet lukuisten lainmuutosten seurauksena, ks. muutoshistoriasta tarkemmin *Ojanen* 1993, s. 167–170.

Etuoston tarkoitussäännös ei koske pääkaupunkiseutua. Helsingin, Espoon, Kainuisten ja Vantaan kaupungeilla on etuosto-oikeus riippumatta alueen tulevasta ja suunnittelujärjestelmässä osoitetusta käyttötarkoituksesta (EOL 1.4 §). Pääkaupunkiseudulla, alueen rakennusmaatilanne huomioon ottaen, voidaan kaiken kaupungille hankittavan maan katsoa olevan tarpeen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.<sup>66</sup>

Etuosto-oikeuden käyttöä voidaan pitää kunnan maapolitiikassa varsinaisia lunastuksia lievempänä toimenpiteenä. Sitä käytettäessä myyjän oikeusasema ei muutu, vaan hän saa luovutuksessa sen hinnan ja ne maksuehdot, joista kauppakirjassa on sovittu. Kunnan on korvattava ostajalle myös kaupan johdosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. Kunnan on täytettävä suhteessa myyjään kaikki kiinteistön kaupasta johtuvat velvoitteet. Siltä osin kuin alkuperäinen ostaja on jo täyttänyt velvoitteitaan (kauppahinnan osasuoritus), saa kunta lukea nämä hyväkseen suhteessa myyjään, mutta etuoston saatettua loppuun on sen korvattava ostajalle korkoineen, mitä tämä on sitä ennen suorittanut. Alkuperäinen ostaja on asetettava siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän oli ennen kaupan solmimista.<sup>67</sup> Myyjän on mahdollista hankkia kunnalta ennakkotieto etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä (EOL 8 §). Ennakkotiedon tarkoitus on estää tarpeettoman epävarmuuden syntyminen kiinteistövaihdantaan sellaisissa tilanteissa, joissa kunta ei etuostoa tule käyttämään. Kunta voi myyjän kirjallisen tiedustelun johdosta *etukäteen sitovasti* ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut ehdot. Ennakkotieto sitoo kuntaa kahden vuoden ajan ilmoitetuilla ehdoilla ja osoitettujen osapuolten kesken.<sup>68</sup>

Etuosto-oikeuden käyttämiselle on EOL 5 §:ssä asetettu rajoitteita, joista tärkeimpiä voidaan tässä yhteydessä mainita pinta-ala-rajoitus (kohteen oltava suurempi kuin 5000 neliömetriä, pääkaupunkiseudulla 3000 neliömetriä) sekä kiinteistökaupat sukulaisten kesken. Etuosto-oikeuden käyttöalaan vaikuttaa myös kohtuullisuusvaatimus (EOL 6 §) Etuosto-oikeutta ei ole, jos sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Kysymykseen tulevat tilanteet, joilla on voimakas henkilökohtainen luonne tai joissa ostajalla on erityisen tärkeätä saada maata juuri kysymyksessä olevalta paikalta, esimerkiksi yrityksen laajentamista varten<sup>69</sup>.

66 Ks. HE 121/1992 ja pääkaupunkiseudun erityisasemasta etuostolaissa *Hovila 2011*, s. 15–18. Tarkoitusedin poistamista pääkaupunkiseudulta on myös kritisoitu, ks. *Laaksonen* 1998, s. 345 ja *Hyvönen* 1993, s. 81.

67 Ks. tarkemmin oikeussuhteiden järjestämisestä *Hollo* 2006, s. 157–259 ja *Kuntaliito*, Maapolitiikan opas, Etuosto -asianosaisten asema.

68 Ks. HE 180/1975 II s. 5.

69 HE 180/1975 II s. 3–4 ja *Kuusiniemi* 1998, s. 178–179.

Etuosto-oikeus ei puutu omistusoikeuteen sellaisella tavalla, että menettely rinnastuisi pakkolunastukseen. Etuoston käyttäminen ei loukkaa myyjän omistusoikeutta, eikä ostaja ole vielä saanut kaupan kohteena olevaan kiinteistöön suojattavaa omistusoikeutta. Lisäksi kiinteistökaupassa myyjän ja ostajan asemaa turvataan etuostolain 8 §:n mukaisella mahdollisuudella sitovan ennakkotiedon hankkimiseen kunnan etuostoaikeesta.<sup>70</sup> Joka tapauksessa etuosto-oikeus muodostaa poikkeuksen sopimusvapauteen ja vallitsevaa tulkintaa etuoston ja omaisuudensuojan suhteesta on myös perustellusti kritisoitu ainakin *Hyvösen* ja *Laaksosen* toimesta<sup>71</sup>. Tämän vuoksi etuosto-oikeus systematisoidaan maapolitiikan ohjauskeinojen kokonaisuudessa välittömästi lunastusinstituution alapuolella (kuvio 6).

Vaikka suhteellisuusperiaate ja vaihtoehtoedellytys eivät sovellukaan etuostoon lunastusoikeudellisissa merkityksessä, etuosto-oikeuden käytön vaihtoehtona voi sekä kunnan että maanomistajan näkökulmasta olla hyödyllistä harkita vapaaehtoista kauppaa tai muuta etuostoa lievempää menettelyä. Jos kunta ei esimerkiksi tarvitse omiin suunnitelmiinsa koko kaupan kohdetta, voi osapuolten kannalta olla tehokkaampaa neuvotella vapaaehtoisesta luovutuksesta tai kaupan kohteen pilkkomisesta osiin. Kunnilla ei välttämättä ole intressiä sitoa pääomia raakamaa-alueisiin, joille ei ole yhdyskuntarakentamispainetta. Neuvotteluratkaisulla maanhankintaa voidaan tehokkaammin kohdentaa niille alueille, joilla on todellista kysyntää.

Reagoiva sääntely toimii vastaavasti myös voimakkaampien keinojen suuntaan. Tämä tarkoittaa lunastuksen aktiivista käyttöä etuoston yhteydessä silloin, kun se on maapoliittisesti perustelua. Jos esimerkiksi etuoston kohteeseen rajoittuu yhdyskuntarakentamisen ja suunnitelmallisen kehityksen kannalta tarpeellisia alueita, aktiivinen maapoliittikka voi edellyttää näiden alueiden hankkimista kunnalle lunastamalla. Joustava siirtyminen keinosta toiseen voi tarkoittaa myös lunastusluvan hakemista etuosto-oikeuden alaisille alueille. Kunta voi esimerkiksi EOL 8 §:n mukaista ennakkotietoa harkitessaan todeta kauppahinnan liian korkeaksi ja antaa ilmoituksen etuoston käyttämättä jättämisestä. Tämä ei estä lunastusluvan hakemista samalle alueelle maapoliittisella perusteella (MRL 99 §).

Tämä tutkimus pyrkii etuosto-oikeuden osalta tuomaan esiin erityisesti tulkintalinjaa siitä, millaista selvitystä kunnalta vaaditaan yhdyskuntarakentamisen vaatimuksen täyttymisestä. Oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että etuoston käytön edellytyksenä olevaan tarkoitussäännökseen (EOL 1.3 §) on olemassa vakiintunut tulkintalinja. Vaikka kaavoitukselliset edellytykset etuosto-oikeuden käyttämiseltä on poistettu, kunnan on esitettävä *riittävä selvitys* alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Selkein tilanne on silloin, jos etuoston kohteena olevat

70 Ks. etuosto-oikeuden ja omaisuudensuojan suhteesta käydystä keskustelusta *Hovila* 2013a s. 371–374.

71 Ks. *Hyvönen* 1990, s. 852–859, *Hyvönen* 1993, s. 83–84 ja *Laaksosen* 1998, s. 326–346. PeVL 5/1988 vp.



alueet sijoittuvat oikeusvaikutteisessa kaavoituksessa yhdyskuntarakentamisen aluevarauksiin. Käytännössä etuostoa käytetään maapolitiikan instrumenttina ja sillä pyritään hankkimaan raakamaata ennen yksityiskohtaisemman kaavoituksen mukanaan tuomaa arvonnousua. Tällaisissa tilanteissa, joissa selvitystä yhdyskuntarakentamisen tarpeesta ei voida välttämättä perustaa kaavatilanteeseen, nousee esiin maankäyttöstrategioiden merkitys. Systemaattisesti toteutetuissa maankäyttöstrategioissa on tyypillisesti ennakoitu yhdyskuntarakentamisen kasvusuunnat, joihin etuostopäätöksen perusteluissa voidaan nojautua.<sup>72</sup>

Etusto-oikeuteen liittyvä oikeuskäytäntö osoittaa, ettei riittävänä selvityksenä pidetä viittaamista yleisellä tasolla tulevaan kaavoitukseen, esimerkiksi hyväksytyn kaavoitusohjelman mukaiseen yleiskaavan tulevaan päivitykseen<sup>73</sup>. Tulevaan kaavoitukseen viittaaminen edellyttää pääsääntöisesti, että kaava on jo ollut julkisesti nähtävillä. Oikeuskäytännön mukaan myöskään pelkkä alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei yksinään ole riittävä selvitys yhdyskuntarakentamisen tarpeesta. Ei ainakaan jos alue on yleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätalouskäyttöön.<sup>74</sup> Kun suunnittelutarpeen kynnys on melko alhainen<sup>75</sup>, on luontevaa, ettei se *yksinään* osoita alueen tarvetta yhdyskuntarakentamiseen. Tilannetta voitaisiin kuitenkin arvioida toisin, jos suunnittelutarpeen ohella kunnan yksilöidyt maankäyttöstrategiat osoittaisivat alueelle yhdyskuntarakentamisen tarvetta. Myös tulevaan, mutta ei vielä vireillä olevaan kaavoitukseen viittaaminen, voisi toimia selvityksenä, jos kaavoitettaviksi tulevat alueet ja niiden suunniteltu maankäyttö on yksilöity kunnan maankäyttöstrategioissa. Tällöin voidaan esittää selvityksenä maankäyttöstrategioissa esitetyt yhdyskuntakehityksen suunnat ja alueet, joita tuleva kaavoitus toteuttaa. Etuostolain 1.3 §:n tarkoitussäännös joustavana normina tunnistaa siis mahdollisuuden maankäyttöstrategioiden huomioon ottamiseen soft law -aineistona. Maankäyttöstrategioiden tarkastelu esimerkkikunnissa osoittaa, että etuostopäätösten perusteluissa tukeudutaan myös käytännössä muodollista oikeudellista statusta vailla oleviin strategisiin ohjausvälineisiin *soft law*:na.

Toisena kysymyksenä etuostoon liittyvästä oikeustapausaineistosta analysoitiin, millaisissa tilanteissa etuostoa on todettu käytetyn laille vieraassa tarkoituksessa. Oikeuskäytäntö osoittaa, että vaikka kiinteistön ostaja tai myyjä esittää väitteen kunnan laille vieraasta tarkoituksesta, on etuostopäätöksen kumoamiskynnys korkealla, mikäli

<sup>72</sup> Ks. *Hovila* 2013a s. 380–384.

<sup>73</sup> Ks. KHO 2009:4 ja KHO 29.2.2008 t. 300.

<sup>74</sup> Ks. KHO 10.4.2008 t. 767 ja KHO 1991 A 73.

<sup>75</sup> Ks. esim. KHO 2005:3, jossa kunnanvaltuuston hyväksymässä rakennusjärjestyksessä koko kunnan asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue oli osoitettu MRL 16.3 §:ssä tarkoitetuksi suunnittelutarvealueeksi kuntaan suuntautuvan rakentamispaineen vuoksi. Kunnan mahdollisuudesta määrätä suunnittelutarpeesta ks. *Eeroos*, Ympäristöoikeus, Ympäristönkäytön suunnittelu, kohdasta Suunnittelutarvealueen määrittelemine yleiskaavalla tai rakennusjärjestyksellä.



kunta esittää edellä selostetulla tavalla riittävää selvitystä yhdyskuntarakentamisen tarpeesta. Kunnalla ei luonnollisesti kuitenkaan ole etuosto-oikeutta, mikäli tunnusmerkkistö osoittaa kunnan motiivin selkeästi EOL 1.3 §:lle vieraaksi.<sup>76</sup>

#### 4.3.7 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero

Rakentamattoman rakennuspaikan korotetusta kiinteistöveroprosentista säädetään kiinteistöverolain (KVL) 12a §:ssä (12.11.1999/1026). Säännöksen tarkoitus vastaa rakentamiskehotuksen tarkoitusta eli saada rakentamattomat tontit kaavan mukaiseen käyttöön. Lainkohdan mukaan kunnanvaltuusto voi erikseen määrätä asemakaava-alueella asuntotarkoitukseen kaavoitetun rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, joka on oltava vähintään 1,00 ja enintään 3,00 prosenttiyksikköä. Edellytykset veron asettamiselle ovat seuraavat:

1. asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua;
2. asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen;
3. rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta eikä sellaista ole ryhdytty rakentamaan ennen kalenteri vuoden alkua;
4. rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
5. rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin;
6. rakennuspaikalla ei ole rakennuskieltoa; ja
7. rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Tärkeitä edellytyksiä ovat kunnallistekninen valmius ja vaatimus asuinkäytössä olevan rakennuksen puuttumisesta. Asuinkäytössä oleva rakennus estää korotetun veron määrittämisen kiinteistölle. Rakennus voi olla myös vuokrattu asuinkäyttöön. Merkitystä ei ole sillä, että vain osa rakennusoikeudesta on käytetty, jos vain rakennuspaikalla on käytössä oleva asuinrakennus. Myös asuinrakennukseen tähtäävä ennen kalenterivuoden alkua aloitettu rakennustyö estää korotetun veron määrittämisen. Rakennustyö katsotaan vakiintuneesti aloitetuksi silloin, kun on ryhdytty perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Kunnallistekninen valmius edellyttää käyttökelpoista pääsytietä, mikä tarkoittaa samaa kuin rakennusluvan edellytyksenä oleva kulkuyhteys. Rakennuspaikan on myös oltava liitettävissä kunnalliseen infrastruktuuriin.

Korkeampi kiinteistöveroprosentti ei koske loma-asutusta varten kaavoitettuja rakennuspaikkoja. Korotetun veron määrittäminen on kunnan harkinnassa ja mikäli

<sup>76</sup> Ks. *Hovila* 2013a s. 385–389.

kunnanvaltuusto ei määrää erillistä veroprosenttia rakentamattomille rakennuspaikoille, maksuunpantava kiinteistövero on yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen.

Hallituksen esityksessä kyseiseksi kiinteistöverolain uudistukseksi todetaan, että korotettua veroa tulisi käyttää ainoastaan kunnissa, joissa on huomattavaa rakennusmaan kysyntää eikä kunnalla ole omassa omistuksessaan rakentamiseen kelvollista maata. Korotettua veroa ei tulisi käyttää ainoastaan fiskaalisessa merkityksessä kunnan tulojen kasvattamiseen. Esityksessä todetaan myös, että on otettava huomioon ne yleisemmät syyt, miksi tontin omistajat eivät ole rakentaneet tai myyneet kiinteistöjään. Hintojen nousun odotuksen ohella monet tonttien omistajat arvostavat asuinalueensa väljyyttä, vaikka rakennusoikeutta olisi jäljellä, tai haluavat varata rakennuspaikan lapsilleen. Erityisesti näissä tapauksissa korotettu vero ei saisi johtaa liian ankaraan kohteluun, todetaan esityksessä. Kaavoituksen ajantasaisuus on myös tiedostettava. Sanktioluonteista ankarampaa verorasitusta ei tule asettaa tonteille, jotka sijaitsevat vanhentuneen kaavan alueella siten, ettei tonttia voitaisi rakentaa kyseisen kaavan perusteella ilman ajantasaisuuden tarkistamista (MRL 60 ja 61 §).<sup>77</sup>

Kiinteistöverolain 12a §:n lisäksi lakiin on lisätty 12b § (22.12.2005/1131), jonka mukaan tiettyjen Etelä-Suomen kuntien<sup>78</sup> on määrättävä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön kunnanvaltuuston määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään 3 prosenttia. Poikkeuksena on saman omistajan vakituissa asuinkäytössä olevaan rakennuspaikkaan rajoittuva tontti, johon tätä yleismääräystä ei sovelleta, ellei kunnanvaltuusto erikseen niin päättä. <sup>79</sup>

Korotettu kiinteistövero maapoliittisena instrumenttina on samaan päämäärään pyrkivää MRL 97 §:n rakentamiskehotusta huomattavasti lievempi. Verolla ei puututa kiinteistönomistajan mahdollisuuteen määrätä rakennuspaikkansa käyttötarkoituksesta. Kiinteistövero kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin rakentamattomien rakennuspaikkojen omistajiin. Rakentamiskehotus puolestaan kohdistuu yleensä ainoastaan osaan rakentamattomien tonttien omistajista, jolloin yhdenvertaista kohtelua voidaan avoimista kohdentamisperusteista huolimatta kritisoida. Korotetun kiinteistöveron määräämisen jälkeen omistajalle jää viimekätinen mahdollisuus päättää, maksaako hän lisääntyneen verorasituksen ja pitää tonttinsa rakentamattomana, siirtääkö hän tontin kiinteistökaupan myötä asuntorakentamismarkkinoille, vai toteuttaako hän itse

<sup>77</sup> HE 100/1999, kohta 2.2.

<sup>78</sup> Kiinteistöverolain 12b §:ää sovelletaan seuraavissa pääkaupunkiseudun kunnissa ja kehyskunnissa: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vantaa ja Vihti.

<sup>79</sup> Lainmuutoksen esitöissä pakollisuutta perusteltiin sillä, että tonttitarjonnan ja -kysynnän epäsuhta on pääkaupunkiseudulla entisestään pahentunut ja korotetusta kiinteistöverosta on saatu positiivisia kokemuksia tonttitarjontaa lisäävänä keinona. Kuitenkin on osoittautunut, että suuresta tonttipulasta kärsivät kasvukunnat eivät kuitenkaan määrää toimialueellaan korotettua veroa. Ks. HE 145/2005 s. 2–4.

tontin kaavan mukaisen tarkoituksen. Korotettua kiinteistöveroä voidaan maapolitiikan keinoävalikoimassa pitää kuitenkin vain marginaalisena instrumenttina. Jo rakennetuilla asuntoalueilla sijaitsevia lainkohdan tarkoittamia, kaavan mukaisesti toteutumattomia tontteja on yleensä niin vähän, ettei niiden saattaminen markkinoille merkittävästi vaikuta tonttitarjonnan kokonaisuuteen.

#### 4.3.8 Lunastus rakentamiskehotuksen perusteella

Rakentamiskehotuksen tavoitteena on saattaa rakentamattomat tontit ja rakennuspaikat kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa.<sup>80</sup> Kunta voi antaa rakentamiskehotuksia määrällisesti tai laadullisesti vajarakennetuille tonteille. Kunnalle syntyy kehotuksen perusteella oikeus lunastaa tontti, jollei sitä ole kehotuksen jälkeen kolmen vuoden kuluessa rakennettu kaavan mukaisesti. Kehotusta ei kuitenkaan saa kohdistaa vajarakennettuun pientalo- tai paritalotonttiin, jos tontilla on käytössä oleva asuinrakennus eikä tontille, jolla on voimassa rakennuskielto.

##### Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus

1. ”Kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti.
2. Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitettun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa 53 §:ssä tai 58 §:n 4 momentissa tarkoitettun rakennuskiellon voimassa ollessa. Jos tontille tulee voimaan tällainen rakennuskielto sen jälkeen, kun rakentamiskehotus on annettu, raukeaa kehotus.
3. Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä.
4. Mitä tässä pykälässä säädetään tontista ja sen omistajasta ja haltijasta, koskee myös

80 Ks. Rakentamiskehotuksesta yleisesti *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010 s. 515–517, Ekroos – Majamaa 2005 s. 520–525 ja Hyvönen 1988 s. 811–813.

muuta sellaista aluetta, joka on asemakaavassa tarkoitettu rakennuspaikaksi, sekä tällaisen alueen omistajaa ja haltijaa.

5. Kunnan on pidettävä antamistaan rakentamiskehotuksista julkista luetteloa. Jos kiinteistö rakentamiskehotuksen luetteloon merkitsemisen jälkeen on siirtynyt uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee kehotus myös tätä. Rakentamiskehotuksen antamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä siitä, että velvoite on täytetty, kunnan on viipymättä lähetettävä ilmoitus kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. (24.7.2009/581)” (MRL 97 §)

Rakentamiskehotuksessa asetetun kolmen vuoden määräajan kuluttua umpeen kunnalla on vuosi aikaa hakea lunastustoimitusta rakentamiskehotukseen perustuen<sup>81</sup>. Kunnalla ja tontin omistajalla säilyy neuvottelumahdollisuus tontin toteuttamisesta siihen asti, kunnes lunastustoimituksessa määrätty korvaus talletetaan saajan lukuun. *Neuvotteluratkaisua on syytä korostaa rakentamiskehotusprosessissa.* Rakentamattomien tonttien omistajille voidaan tarjota esimerkiksi sopimusta, jossa heille varataan tietty aika myydä tontit vapaaehtoisella kaupalla uhalla, että muutoin kunta tulee ehdollisen kiinteistökaupan periaatteita noudattaen ostajaksi sillä hinnalla, joka lunastustoimituksessa määrättiin. Vaikka rakentamiskehotuksen oikeusvaikutukset koskevat MRL 97.5 §:n mukaan myös tontin uutta omistajaa, voidaan sopimukseen neuvotella ostajille lisäaikaa rakentamiseen. Ostajat sitoutuivat rakentamaan tontit sovitussa määräajassa asemakaavan mukaiseksi. Sopimuksesta hyötyvät sekä kunta, jonka ei tarvitse sitoa resursseja lunastuksiin että kehotettujen tonttien omistajat, jotka saavat lisäaikaa tonttien vapaaehtoiseen myymiseen.

Rakentamiskehotusprosessia, jossa on mukana sopimus, voidaan tarkastella sääntelyteoreettisessa keinopyramidissa. Rakentamiskehotus voidaan sijoittaa hierarkkisesti melko korkealle interventionistiseksi instrumentiksi, mutta aktiivinen pyrkiminen prosessin aikana molempia osapuolia tyydyttävään neuvotteluratkaisuun siirtää päätöksentekoa eli valittua sääntelykeinoa pyramidissa matalammalle tasolle. Neuvotteluissa tonttien omistajilla on aito mahdollisuus vetäytyä, mutta tieto lunastuksen mahdollisuudesta ja neuvottelulla saatavasta lisäajasta ja mahdollisesta taloudellisesta hyödyistä korkeampana kauppahintana tekee sopimusratkaisusta houkuttelevan. Kuivattu tilanne on esimerkki sääntelystrategiasta, jossa laaja käytössä oleva hierarkkinen keinovalikoima johtaa optimaalisesti tehokkaaseen ja vaikuttavaan lopputulokseen. Sääntelijän käytössä oleva ”uhka” voimakkaista keinoista on omiaan suuntaamaan rationaalisen toimijan päätöksenteon lievempien menettelyjen suuntaan. Sopimukset nähdään houkuttelevina, kun vaihtoehtona on pakkototeutus. On todennäköisempää, että molemmat osapuolet hyötyvät enemmän vapaaehtoisesti neuvotellusta ratkaisus-

<sup>81</sup> Ks. MRL 97.3 §.

ta, jossa mahdolliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon verrattuna yksipuoliseen lunastusmenettelyyn.<sup>82</sup>

Jos kunnassa on tehty päätös rakentamiskehotuksen käyttämisestä, tulee yleensä harkittavaksi myös se, miten kehotukset kohdistetaan rakentamattomien tonttien omistajille. Yleensä ei ole tarkoituksenmukaista antaa rakentamiskehotusta kaikille kunnan alueella sijaitseville tyhjille tonteille. Rakentamiskehotuksen päämääränä ei ole hankkia tontteja kunnan omistukseen, vaan saattaa ne asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Kehotettavien tonttien määrää harkittaessa tuleekin ottaa huomioon ennakoitu tonttitarve lähitulevaisuudessa ja kunnan mahdollisuudet sitoa pääomaa tyhjiin tontteihin, mikäli kehotusprosessi etenee lunastuksiin asti. Jos rakentamiskehotuksia ei kohdenneta kaikkiin edellytykset täyttäviin tontteihin, on valinnassa kiinnitettävä erityistä huomiota tontinomistajien yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta kohdentamien tulisi perustella riittävän selkeillä ja avoimilla kriteereillä.

Maapolitiikkaa ohjaamaan suunnitellut maankäyttöstrategiat voivat toimia taustaineistona valintakriteerejä määriteltäessä ja sittemmin perusteluina kehotettavien tonttien valintaa suoritettaessa. Rakentamiskehotusten mahdollinen käyttö olisi hyvä ennakoida maankäyttöstrategioita valmisteltaessa, jotta valintakriteerejä palveleva informaatio tulee sisällytetyksi strategiaan. Maapoliittisiin ohjelmiin on mahdollista kirjoittaa auki niitä kriteereitä, joilla kehotettavien tontteja tullaan valitsemaan. Tämä julkilausuma saattaa jo itsessään aktivoida rakentamistoimintaa ja tonttien vapaaehtoista vaihdantaa. Strategiakarttaan on puolestaan mahdollista rajata tiivistettävän yhdyskuntarakenteen alueita, joille rakentamiskehotusten kohdentaminen olisi helposti perusteltavissa. Tällaisella tiivistettävän yhdyskuntarakenteen alueella voisi olla perusteltua käyttää jopa vajaan rakennettujen kerros- ja rivitalotonttien kehotusmenettelyä. Muodollisesti MRL 97.2 §:n kehotuksen käyttöalan rajausta ei estä sellaisten kerros- ja rivitalotonttien kehottamista, joilla sijaitsee esimerkiksi asuinkäytössä oleva pientalo. Rakentamiskehotuksen käyttämisen poliittinen kynnys on tällaisissa tilanteissa kuitenkin huomattavan korkealla. Täydennysrakentamista ja kaupunkirakenteen tiivistämistä ilmentävä strategialinjaus voi rakentamiskehotuksia harkittaessa toimia hyväksyttävyyttä lisäävänä argumenttina.<sup>83</sup>

Pitkäjänteisen maapolitiikan kehittämisessä rakentamiskehotus voi olla ainoastaan täydentävän instrumentin roolissa. Kehotusmenettelyllä ei voida saattaa suuria määriä tontteja rakennettaviksi, jos tavoitteena on akuuttiin tonttipulaan vastaaminen. Rakentamiskehotus sitoo lunastusvaiheessa kunnan taloudellisia resursseja rakentamattomaan tonttivarantoon, jonka edelleen myyminen voi olla epävarmaa. Vaikka pientalotonttien

82 Ks. *Hovila* 2009 s. 166–170.

83 Ks. *Hovila* 2013b s. 23–24.

osalta rakentamiskehotuksen vaikuttavuus ei välttämättä ole suhteessa sen vaatimiin resursseihin, asunto- ja rakennuspoliittisesti kehotus voi olla hyödyllinen kerros- ja rivitalotonttien osalta. Varsinkin kunnan kehittyvillä alueilla yhdyskuntatekniikan piirissä olevien tyhjien yhtiömuotoiseen rakentamiseen varattujen tonttien rakentamisen vauhdittaminen voi olla tehokas asuntopoliittinen toimenpide.

#### 4.3.9 Maapoliittinen lunastusperuste

MRL:n 99 §:ssä säädetään lunastuslupaan perustuvasta maan lunastamisesta. Lainkohdan ensimmäinen momentti sisältää yleisen maapoliittisen lunastusperusteen, jota ei ole muodollisesti kytketty kaavoitustilanteeseen. Toimen ja kolmas momentti kytkevät lunastusluvan edellytykset maakuntakaavaan ja yleiskaavaan.

##### Lunastuslupaan perustuva maan lunastaminen

”Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Asianomainen ministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten.

Asianomainen ministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta.” (MRL 99§)

Yleinen maapoliittinen lunastusperuste (MRL 99.1 §) mahdollistaa lunastusluvan hakemisen tarvitsematta odottaa kaavoituksen, käytännössä yhdyskuntarakentamisen aluevarauksen, aiheuttamaa arvonnousua. Samalla kuitenkin korostuu kunnan selvityselvollisuus luvan myöntämisperusteista. Keskeiseksi nousee *yhdyskuntarakentamisen tarpeen osoittaminen*.<sup>84</sup> Yleiskaavaan nojautuvassa lunastusluvassa (MRL 99.3 §) on huomattava, että kahden edellytyksen tulee täytyä: lunastettava alue tulee yleiskaavassa olla suunniteltu tiettyyn tarkoitukseen, esimerkiksi aluevarauksella asuntorakentamiseen *ja* aluetta tarvitaan *todennetusti* kunnan suunnitelmalliseen kehitykseen.

<sup>84</sup> Ks. HE 101/1998 vp. s. 91, Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 517–518 ja Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 42–46.

*Lunastusperusteissa vaaditaan siis kunnalta selvitystä yhdyskuntarakentamisen tai suunnitelmanmukaisen yhdyskuntakehityksen tarpeesta.* Kunnalla on mahdollisuus tätä selvitystä esittäessään tukeutua muodollista oikeudellista velvoittavuutta vailla oleviin maankäyttöstrategioihin. Maankäyttöstrategiat yhdyskuntarakentamisen tarpeen osoittajana korostuvat erityisesti MRL 99.1 §:n mukaisessa yleisessä maapoliittisessa lunastusperusteessa. Kun lunastuslupan hakeminen tällä perusteella on mahdollista ilman kaavan aluevarauksia, edellytetään yleisen tarpeen toteennäyttämistä. Yleisen tarpeen käsitettä konkretisoi yhdyskuntarakentamisen tarpeen vaatimus.<sup>85</sup> Lunastuslupahakemuksessa selvitystä edellytetään muun muassa kunnan rakennusmaan ja raakamaan tarjontatilanteesta, kunnan lähiajan kehittämissuunnitelmista sekä rakentamisen ennakoidusta tarpeesta<sup>86</sup>. *Systemaattisesti alueiden käyttöä ja maapolitiikan ohjaamista varten valmistellut maankäyttöstrategiat voivat olla keskeisessä roolissa MRL 99.1 §:n edellyttämää selvitystä esittäessä.* Käytännössä kunnat voivat kuitenkin olla varovaisia hakemaan lunastuslupaa ilman yleiskaavan yhdyskuntarakentamista osoittavia aluevarauksia. Vaikka yleiskaavoitusta ei ole muodollinen edellytys lunastukselle, tuo sen puute lunastuslupahakemuksen menestymiseen epävarmuutta.

MRL 99.3 §:n sanamuodossa edellytetään yleiskaavan aluevarauksen lisäksi tarvetta *suunnitelmanmukaiseen* yhdyskuntakehitykseen. Yleiskaavan aluevaraukset voidaan toki tulkita ennakoivan suunnitelmanmukaista yhdyskuntakehitystä. Käytännössä myös maankäyttöstrategioihin viitataan tällaisina tulevaa yhdyskuntakehitystä ja sen suuntaa osoittavina suunnitelmina. Kunnat viittaavat maapolitiikkaa ohjaaviin ohjelmiin ja maankäyttöstrategioihin lunastuslupahakemuksissaan, ympäristöministeriö tunnistaa lunastuslupapäätöksissä tämän aineiston selvityksenä yhdyskuntakehityksestä ja myös KHO kirjoittaa ratkaisunsa perustelut sellaiseen muotoon, että maankäyttöstrategioiden merkitys on tunnistettavissa<sup>87</sup>.

Maapoliittisten lunastusperusteiden yhteydessä maankäyttöstrategiat voivat saada oikeudellista merkitystä. Yleisen lunastusperusteen kohdalla niillä voi käytännössä olla ratkaiseva merkitys lunastuslupan myöntämisessä. Kun MRL 99.1 §:n edellytyksiä ei ole kytketty kaavajärjestelmään, vaan joustavaan säännökseen yhdyskuntarakentamisen tarpeesta, voidaan normin tulkita tunnistavan soft law -materiaalin merkityksen. Yleiskaavaan nojaavassa lunastusperusteessa maankäyttöstrategioiden merkitys ei ole yhtä välttämätön. Säännöksen sanamuoto sekä lupa- ja oikeuskäytäntö kuitenkin tunnistavat myös maankäyttöstrategiat selvityksenä lunastusedellytysten täyttymisestä.

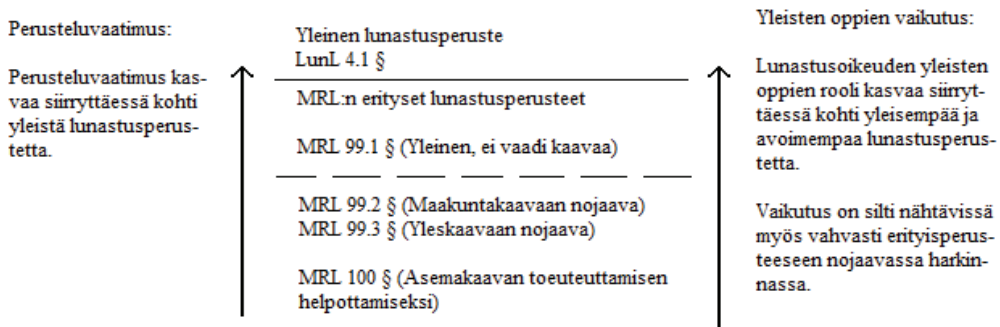
85 Ks. Yleisen tarpeen osoittamisesta YmVM 6/1998 vp. MRL 99.1 §:n lunastusedellytykset ovat lähellä lunastuslain 4 §:n yleissäännöksen edellytyksiä (ks. tarkemmin Hovila 2009, s. 173.).

86 Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 518.

87 KHO:n vuosikirjaratkaisuissa 2007:84 ja 2006:84 oli kyse lunastuslupan hakemisesta MRL 99.3 §:n perusteella. KHO hylkäsi molemmissa tapauksissa valitukset ympäristöministeriön lunastuslupapäätöksistä. Tapauksissa kunnat viittasivat yleiskaavojen ohella erilaisiin maankäyttöstrategioihin suunnitelmanmukaisen yhdyskuntakehityksen tarpeesta. Ks. tarkemmin Hovila 2013b s. 19–21.



Maapoliittisista lunastusperusteista säätävät lainkohdat voidaan systematisoida hierarkkiseksi järjestelmäksi (kuvio 7). MRL 99.1 § on yleisluontoinen: se mahdollistaa lunastusluvan myöntämisen raakamaan hankkimiseksi ilman kaavoituksellisia edellytyksiä. Toinen ja kolmas momentti puolestaan edellyttävät lupaharkintaan tulevan alueen olevan kaavassa merkitty siihen tarkoitukseen, jonka perusteella lunastusta haetaan. MRL 100 § edellyttää MRL 99 §:n 2 ja 3 momenttien tavoin voimassa olevaa kaavaa – asemakaavaa. Kaavoituksen voidaan ajatella indikoivan yleistä etua, kun kaavoituksen yhtenä tärkeänä tavoitteena on sovittaa yhteen erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä. MRL 99.1 §:n perusteella haettavassa lunastusluvassa lupaharkinta ei välttämättä perustu kaavoitukseen, jolloin kunnalta edellytetään muuta näyttöä lunastustarpeesta. Hierarkkisesti MRL 99.1 §:ää korkeammalla edellytysharkinnassa on LunL 4.1 §:n mukainen yleinen lunastusperuste. Siinä lunastuksen päämäärälle ei periaatteessa aseteta muita edellytyksiä kuin yleinen tarve. Lunastusluvan harkinta ja perustelut ovat kuitenkin erityislainsäädäntöön pohjaavaa lupaharkintaa tiukempia. LunL 4.1 §:n sanamuodosta seuraa suoraan vaatimus intressi- ja hyötyvertailusta sekä vaatimus, että lunastuksen päämäärä ei ole saavutettavissa muilla keinoin.



Kuvio 7. Lunastusperusteiden sisäinen hierarkia.

Maapoliittisiin päämääriin tähtäävässä lunastamisessa sovelletaan ensisijaisesti erityisperusteisia lunastusedellytyksiä, käytännössä MRL:n 99 §:n 1 ja 3 momenttia. Lunastusoikeuden yleiset opit vaikuttavat myös erityislakeihin perustuvia lunastusedellytyksiä sovellettaessa. Tämä tarkoittaa, että LunL 4.1 §:n mukaiset vaatimukset intressivertailusta ja vaihtoehtosedellytyksestä on otettava huomioon myös MRL:n 99 ja 100 §:n lunastusedellytyksiä sovellettaessa.<sup>88</sup> Tämän tulkintavaikutus on vahvistettu selkeästi KHO:n vuosikirjaratkaisuissa<sup>89</sup>. Kuvio 7 havainnollistaa, että yleisten oppien vaikutus on suurin yleisluonteisessa ja avoimessa MRL 99.1 §:ssä ja heikkenee

<sup>88</sup> Ks. tarkemmin *Hovila* 2009 s. 162–165.

<sup>89</sup> Ks. KHO 1998:31, KHO 2006:84 ja KHO 2007:84.



siirryttäessä muutoinkin sidotumpaa harkintaa edellyttäviin erityisperusteisiin. Myös lunastuslupaharkinnassa esitettyjen perustelujen kattavuudelle on asetettava sitä tiukemmat vaatimukset mitä yleisluonteisempaan lunastusperusteeseen nojaututaan.

Vaikka vaihtoehtoedellytys tunnistetaan vakiintuneesti myös maapoliittisen lunastuksen edellytykseksi, sen täyttymiskynnys on oikeuskäytännössä asetettu melko matalalle. Maapoliittisen lunastuksen suhdetta muihin maapoliitiikan instrumentteihin on käsitelty useammassa KHO:n vuosikirjaratkaisussa. Ratkaisussa KHO 2006:84 otettiin ensimmäisen kerran kantaa MRL 12a -luvun instrumenttien merkitykseen kunnan maapoliitikassa. Tapauksessa oli kysymys kunnan maanhankinnasta yhdyskuntarakentamista varten. Kunta haki lunastuslupaa MRL 99.3 §:n perusteella, kun alueen hankkimisesta vapaaehtoisin kaupoin ei päästy hintaerimielisyyden vuoksi sopimukseen. Ympäristöministeriö myönsi lunastusluvan. Maanomistajat valittivat lunastuslupapäätöksestä ja vetosivat LunL 4.1 §:n vaihtoehtoedellytykseen, jonka mukaan kunnan olisi tullut vapaaehtoisen kaupan kariuduttua harkita muita lunastusta lievempiä keinoja - kuten maanvaihtoa tai maankäyttösopimusta. KHO hylkäsi maanomistajien valituksen seuraavin perustein:

”[K]unnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapoliitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä lain muutoksella (222/2003) (so. MRL 12a-luku) oli lisätty kuntien maapoliitiikan hoitamisessa käytettävissä olevia keinoja. Kuten lakien esitöistä ilmenee, uudella sääntelyllä ei ole tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapoliitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle.”

Mainittu perustelu on vahvistettu KHO:n antamalla kahdella muulla vuosikirjaratkaisulla (KHO2007:84 ja KHO 2009:92). Käytännössä kirjallinen ostotarjous raakamaan hinnalla riittää vaihtoehtoedellytyksen täyttymiseksi. Muiden maapoliittisten keinojen sivuuttaminen ole lunastusluvan esteenä, mikäli kunta voi osoittaa käyneensä neuvotteluja vapaaehtoisesta kiinteistönluovutuksesta. Esimerkiksi maankäyttösopimuksen käyttäminen jää täysin kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. KHO:n tulkintakäytäntö korostaa kunnan itsenäistä ja voimakasta roolia maapoliitiikan hoitajana. Maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta tai edes tehokasta keinoa vaatia voimakkuudeltaan vapaaehtoisen luovutuksen ja lunastuksen välimaastoon sijoittuvien keinojen käyttämistä.

## 5 Lopuksi

Kunnan maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen systematisoinnilla, tulkinnalla ja toimintaympäristöön liittyvien mekanismien hahmottamisella on muodostettu kokonaiskuva sääntelystä, jolla vaikutetaan merkittävästi maankäyttöön. Maapolitiikan tavoitteet ja päämäärät ulottuvat myös maankäyttöä laajemmalle. Kuntatalous, väestö- ja asuntopolitiikka sekä elinkeinojen toimintaedellytysten turvaaminen ja yhteensovittaminen ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä asiakokonaisuuksia, joiden toteuttamisen välineenä maapolitiikkaa ja sen ohjauskeinoja muun muassa käytetään. Tähän tutkimukseen sisältyvät johtopäätökset ja tutkimustulokset voivat omalta osaltaan parantaa alan oikeudellisen sääntelyn tuntemusta ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Kuntapäättäjien ja valmistelusta vastaavien viranhaltijoiden näkökulmasta tutkimuksessa esitetty pyramidimalliin perustuva kokonaissystematisointi voi avata uusia näkökulmia maapolitiikan prosessin toteuttamiseen. Maanomistajien näkökulmasta on myös hyödyllistä hahmottaa maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot hierarkkisen kokonaisuutena. Tällöin on helpompi esimerkiksi ennakoida omaan omaisuuteen mahdollisesti vaikuttavia pakkotoimenpiteitä. Kuntapäättäjien, maanomistajien ja yleisesti kuntalaisten on hyvä tunnistaa, että maapolitiikan päätöksenteossa vaikuttaa sekä poliittisia että oikeudellisia elementtejä. Tutkimuksen tulokset, erityisesti poliittisuuden vastavoimaksi systematisoidut oikeudellisen kontrollin mekanismit, auttavat hahmottamaan tätä vaikeasti määriteltävää rajapintaa.

Tutkimuskysymykset ovat keskittyneet pääasiassa voimassa olevan lainsäädäntöön. Mahdollisia lainsäädännön uudistuksia voi kuitenkin lyhyesti ennakoida. Kokonaisuutena voidaan todeta, että kuntien käytössä olevat maapolitiikan hoitamiseksi säädetyt ohjauskeinot ovat riittäviä. Jos maapolitiikkaa ei joissain kunnissa kyetä toteuttamaan asetettuihin päämääriin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla, syy ei ole puutteellisessa lainsäädännössä vaan todennäköisesti riittävän poliittisen tahdon puuttumisessa oikeiden ohjauskeinojen käyttöön. Maapolitiikan tehostaminen voimakkaampia instrumentteja säätämällä ei onnistu, jos kunnilta puuttuu tahtotila niiden käyttämiseen ja tiukemman maapolitiikan toteuttamiseen. Tämän vuoksi lainsäädännön uudistamishdotusten sijaan korostan olemassa olevien ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä sekä erityisesti lievemman puuttumisen keinojen innovatiivista soveltamista. Esimerkiksi maankäyttöstrategiat lisäävät päätöksenteon avoimuutta kuntalaisten ja maanomistajien suuntaan, kuntapäättäjät voivat hallita niillä poliittista epävarmuutta ja ne voivat toimia oikeudellisesti merkityksellisinä perusteluina tai tulkinnan avaimina voimakkaampia keinoja käytettäessä.

Jos maapolitiikkaan liittyvän lainsäädännön uudistuksia kuitenkin lähiaikoina harkitaan, olisi syytä pohtia pääkaupunkiseudun erityistarpeita. Tällä hetkellä joihinkin maapolitiikan instrumentteihin sisältyy erityissäätelyä, jota sovelletaan vain pääkaupunkiseudun kunnissa. Pääsääntöisesti merkittävimmät maapolitiikan ohjauskeinot ovat kuitenkin käytettävissä samalla tavalla ja samoin edellytyksin koko maassa. Maapolitiikan päämäärät ja intensiivisyyden tarve on selkeästi erilaista maan eri osissa. Pääkaupunkiseudun voidaan ajatella muodostavan maankäytöllisesti muusta Suomesta poikkeavana alueen. Voimassa olevaa maapoliittista lainsäädäntöä pystyy joustavien sääntöjen sekä kunnille jäävän harkintamarginaalin vuoksi soveltamaan tilannesidonnaisesti ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Tästä huolimatta pääkaupunkiseudun maankäyttöä ja maapolitiikkaa olisi ehkä tarpeen ohjata omalla erityislainsäädännöllään.

Edellä esitetty tiivistelmä tutkimustuloksista syventyy varsinaisissa väitöskirja-artikkeleissa ja niistä löytyvät myös tarkemmat perustelut tuloksille ja väitteille. Artikkelit on julkaistu viiden vuoden aikana, joten niissä käytetty käsitteistö on kehittynyt tutkimuksen edetessä. Maapolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö ei ole, joitain verolainsäädännön yksityiskohtia lukuun ottamatta, muuttunut artikkelien kirjoittamisen jälkeen, joten niihin sisältyvä argumentaatio ja tulkintasuositukset ovat ajantasaisia.

## Lähdeluettelo

*Aarnio Aulis*: Mitä lainoppi on?, Helsinki 1978

*Andersson Edvard – Linnakangas Esko*: Tuloverolaki, Helsinki 2006.

*Ayres Ian – Braithwaite John*: Responsive regulation, Oxford 1992.

*Baldwin Robert – Cabe Martin & Lodge Martin*: Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice, Oxford University Press 2012

*Borgström Suvi*: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka?: ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, Joensuu 2011.

*Bladwin Robert – Black Julia*: Really responsive regulation. LSE law, Society and Economy Working Papers 15/2007. [www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/wps.htm) (viitattu 12.10.2012)

*Ekroos Ari*:

-Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen, s. 17–34 teoksessa Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, Helsinki 2007.

-Ympäristönkäytön suunnittelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Online. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (viitattu 4.11.2012)

*Ekroos Ari – Majamaa Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki 2005.

*Ervasti Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä, s. 65-132 teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia XLIV (2011).

*Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto*, Euroopan unionin virallinen lehti 26.10.2012 (SEUT)

*Gunningham Neil – Grabosky Peter*: Smart regulation, Oxford 1998.

*Hakkola Esa*: Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana, s. 35–54 teoksessa Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, Helsinki 2007.

*Hallberg Pekka – Haapanala Auvo – Koljonen Ritva – Ranta Hannu*: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki 2006 (Hallberg ym. 2006)

*Hallituksen esitykset eduskunnalle*:

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

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

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

-HE 145/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.

*Heinämäki Leena*: The right to be a part of nature : indigenous peoples and the environment, Rovaniemi 2010.

*Henkilöverotuksen käsikirja* 2012, Verohallituksen julkaisu. [Vero.fi, viitattu 4.2.2013]

*Heywood Andrew*: Political Theory: An Introduction, Palgrave macmillan 2004.

*Hirsjärvi Sirkka – Hurme Helena*: Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Helsinki 2008

*Husa Jaakko*: Non Lique?, Vammala 2004.

*Hollo Erkki J.*: Maankäyttö- ja vesioikeus, Helsinki 2006.

*Hovila Ilari*:

-Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot, s. 131–198 teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, Joensuu 2009.

-Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla, Ympäristöjuridiikka 2010/3 s. 7–69.

-Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisina perusteluina, Ympäristöjuridiikka 2/2011 s. 8–39.

-Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä, s. 362–398, teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2013, Joensuu 2013. (*Hovila 2013a*)

-Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa, Edilex asiantuntija-kirjoitukset 2013/13. (*Hovila 2013b*)

*Hyvönen Veikko*:

-Kaavoitus- ja rakentamisoikeus, Jyväskylä 1988.

-Omistajanaseman dynaamisten momenttien perustuslainsuojasta, LM 1990/7 s. 852–859.

-Maaomaisuuden perustuslainsuoja, Jyväskylä 1993.

-Kiinteistönmuodostamisoikeus II, Jyväskylä 2001.

*Jan H. Jans – Hans H. B. Vedder*: European environmental law: after Lisbon, Groningen 2012.

*Jääskeläinen Lauri – Syrjänen Olavi*: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen 2.p., Helsinki 2003.

*Jääskeläinen Lauri – Syrjänen Olavi*: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen 3.p., Helsinki 2010.

*Klami Hannu Tapani*: Ihmisen säännöt, Turku 1983.

*Konstari Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä, Vammala 1979.

*Kokko Kai*:

- Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta, Helsinki 2007.

- A Legal Method and Tools for Evaluating the Effectiveness of Regulation: Safeguarding Forest Biodiversity in Finland, Nordic Environmental Law Journal, sivut 57-78, 2009

*Kuntaliitto*: Maapolitiikan opas [Kunnat.net, viitattu 10.12.2012]

*Kultalahti Jukka*: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Sivut 15-44 teoksessa Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus, Joensuu 2010

*Kumpula Anne*:

- Ympäristö oikeutena, Jyväskylä 2004.

- Eurooppalaistuva ympäristöoikeus, s. 245-271 teoksessa EU-oikeuden perusteita (Ojanen ym.), Helsinki, 2007.

*Kuusiniemi Kari*: Etuoston käyttötarkoituksesta ja etuosto-oikeuden käyttämisen kohtuuttomuudesta, teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1998, Turku 1998.

*Kuusiniemi Kari – Ekroos Ari – Kumpula Anne – Vihervuori Pekka*: Ympäristöoikeus, Juva 2001. (Kuusiniemi ym. 2001).

*Kuusiniemi Kari – Peltomaa Hannu*: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä, Helsinki 2000.

- Laakso Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Helsinki 1990.
- Laaksonen Kalevi*: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Helsinki 1998.
- Lehtonen Pekka*: Oulussa luottamushenkilöt kantavat vastuunsa maapolitiikassa, Maankäyttö 3/2007, s. 6-9.
- Lämsineva Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Jyväskylä 2002.
- MacCormick Neil*: Rhetoric and the Rule of Law, Oxford 2009.
- Majamaa Vesa*: Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä, LM 7–8/2006, s. 1240–1251.
- Melkas Eriika*: Kyoto protocol flexibility mechanisms and the changing role of sovereign states, Turku 2008.
- Mielityinen Sampo*: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet, Helsinki 2006
- Mäenpää Olli*: Hallinto-oikeus, Porvoo 2003.
- Mähönen Jaakko ym.*: Maapolitiikkaa kasvavassa kaupungissa, Maankäyttö 1/2003, s. 13–15.
- Mäkinen Eija*: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto, 2000.
- Määttä Tapio*:
- Maanomistusoikeus, Jyväskylä 1999.
  - Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät, s. 113-166 teoksessa Oikeustieteellinen opinnäytetyö (toim. Miettinen Tarmo), Joensuu 2004.
  - Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa, s. 337–460 teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII (2005).
  - Ympäristöoikeudelliset väitöskirjat Suomessa 1908 – 2010, Ympäristöjuridiikka 2010/2 s. 37–60 (Määttä 2010a).
  - Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetelmät. Sivut 189–228 teoksessa Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus, Joensuu 2010 (Määttä 2010b).
  - Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen, s. 18-31 teoksessa Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslaintoimivuuteen, Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, Helsinki 2012.
- Ojanen Ilmari*: Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – kunnan harkintavallan rajankäynti etuostossa, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1993 s. 167-179, Jyväskylä 1993.
- Pere Ilkka*: Yhdyskuntarakentaminen etuoston yleisenä edellytyksenä KHO:n käytännön valossa, Ympäristöjuridiikka 3/1991.
- PeVL 5/1988, Perustuslakivaliokunnan lausunto etuostolain muuttamisesta.
- Paloheimo Heikki – Wiberg Matti*: Poliitiikan perusteet, Porvoo 1997.
- Palonen Kari*: Poliitiikka, s. 467–518 teoksessa Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria, Tampere 2003.
- Pölonen Ismo*: Ympäristövaikutusten arviointimenettely: tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta, Helsinki 2007.
- Puronen Pertti*: Omaisuuden siirtoverot, Helsinki 1999.

*Rintamäki Vesa*: Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa, Helsinki 2007.

*Räbinä Timo – Nykänen Pekka*: Yksityishenkilöiden luovutusvoittojen verotus, Helsinki 2006

Rovaniemen maapoliittinen ohjelma 2008–2012 [Rovaniemi.fi, viitattu 5.2.2013]

*Siltala Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria, Helsinki 2003.

*Simila Jukka*: Regulating Industrial Polluting – The Case of Finland, Helsinki 2007.

*Simila Jukka – Kokko Kai*: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus, s. 69–130 teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, Joensuu 2009.

*Suvantola Leila*: Huominen ei koskaan kuole: Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta, Helsinki 2006.

*Syrjänen Olavi*: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa, Helsinki 1999.

*Takalo-Eskola Tapio*: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet, Helsinki 2005.

*Tarasti Lauri*: Pohdintoja maankäyttösopimuksista, s. 397–409 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg, Jyväskylä 2004.

*Tolonen Hannu*:

-Säännöt, periaatteet ja tavoitteet, s. 333–384 teoksessa Oikeustiede-Jurisprudentia XXII 1989, Vammala 1989.

-Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.

*Tuori Kaarlo*:

-Kriittinen oikeuspositivismi, Helsinki 2000.

-Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt, Helsinki 2003.

-Oikeuden ratio ja voluntas, Helsinki 2007.

*Virtanen Pekka V.*:

-Maankäytön perusteista, Helsinki 1995.

-Kunnan maapolitiikka, Tampere 2000.

YmVM 6/1998 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp.).

## Oikeustapaukset:

KHO 1991 A 73

KHO 1998:31

KHO 2005:3

KHO 2005:5

KHO 2006:84

KHO 2007:84

KHO 2008:1

KHO 2009:4

KHO 2009:92

KHO 29.2.2008 t. 300

KHO 10.4.2008 t. 767

## Lyhenteet

EOL     Etuostolaki (608/1977)

KHO     Korkein hallinto-oikeus

KVL     Kiinteistöverolaki (20.7.1992/654)

MRL     Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)

SEUT     Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

TVL     Tuloverolaki (30.12.1992/1535)



*Ilari Hovila*

# KUNNAN MAAPOLITIIKAN OIKEUDELLISET OHJAUSKEINOT



---

# Sisällys

|   |                                                                                   |     |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | JOHDANTO .....                                                                    | 135 |
|   | 1.1 Kysymyksen asettelu .....                                                     | 135 |
|   | 1.2 Teoreettinen lähtökohta .....                                                 | 136 |
| 2 | VAPAAEHTOISUUTEEN PERUSTUVA MAANHANKINTA<br>JA -LUOVUTUS .....                    | 140 |
| 3 | KAAVOITUKSEN HYÖDYN PERIMINEN KUNNALLE .....                                      | 143 |
|   | 3.1 Yleistä.....                                                                  | 143 |
|   | 3.2 Kehittämiskorvaus .....                                                       | 145 |
|   | 3.3 Maankäyttösopimus.....                                                        | 149 |
|   | 3.4 Sopimisvallan laajuus, maankäyttösopimusten suhde<br>kehittämisalueisiin..... | 156 |
|   | 3.5 Kehittämisalueet ja rakennusmaan järjestely .....                             | 159 |
| 4 | MAAPOLIITTINEN LUNASTAMINEN .....                                                 | 162 |
|   | 4.1 Yleistä.....                                                                  | 162 |
|   | 4.2 Ilmaisluovutusvelvollisuus ja lunastusoikeus suoraan<br>kaavan nojalla .....  | 165 |
|   | 4.3 Rakentamiskehotus .....                                                       | 166 |
|   | 4.4 Lunastaminen lunastusluvan nojalla.....                                       | 170 |
|   | 4.5 Lunastuksin toteutettavan maanhankinnan suhde 12a luvun<br>keinoihin .....    | 174 |
| 5 | SUUNNITTELUTARVEALUE .....                                                        | 176 |
| 6 | ETUOSTO .....                                                                     | 180 |
| 7 | VEROINSTRUMENTIT .....                                                            | 183 |
|   | 7.1 Kiinteistön luovutusvoiton verotus.....                                       | 183 |
|   | 7.2 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero.....                  | 187 |
| 8 | LOPUKSI .....                                                                     | 190 |
|   | LÄHTEET.....                                                                      | 193 |
|   | LYHENTEET.....                                                                    | 197 |
|   | LEGAL POLICY INSTRUMENTS FOR MUNICIPAL LAND POLICY ...                            | 198 |



# KUNNAN MAAPOLITIIKAN OIKEUDELLISET OHJAUSKEINOT

Asiasanat: Maapolitiikka. Lunastus. Maankäytösopimus. Maanhankinta. Sääntelyteoria.

Land policy. Compulsory purchase. Land-use agreement. Land acquisition. Regulatory theory.

## 1 JOHDANTO<sup>1</sup>

### 1.1 Kysymyksen asettelu

Artikkeli esittelee maapolitiikan ohjauskeinot, joilla kunta voi hankkia raaka-  
maavarantoja itselleen sekä toisaalta edistää yksityiskohtaisen kaavan ja raken-  
netun kunnallistekniikan piirissä olevien alueiden toteutumista suunniteltuun  
tarkoitukseensa. Artikkelin rajaamiseksi maapolitiikkaan keskeisesti vaikutta-  
vaa kaavoituspolitiikka ja hierarkkista kaavajärjestelmää käsitellään vain ly-  
hyin viittauksin. Tarkoituksena on asettaa maapoliittisiin päämääriin pyrkivät  
ohjauskeinot hierarkkiseen järjestykseen niiden interventionistisuuden perus-  
teella, eli siitä näkökulmasta kuinka voimakkaasti keinoilla puututaan maan-  
omistajien oikeusasemaan. Perinteisesti on ajateltu, että mitä voimakkaampaa  
keinoa käytetään, sitä tehokkaammin kunta kykenee saavuttamaan maapoliitti-  
sen päämääränsä. Voimakkaan keinon vaikuttavuus ei kuitenkaan kaikissa ti-  
lanteissa ole yksiselitteisesti lievempää keinoa tehokkaampaa. Yksityiseen  
omaisuuteen voimakkaasti puuttuviin keinoihin voi liittyä myös hyväksyttä-  
vyysongelmia, kun päätöksiä tehdään poliittisessa luottamushenkilöorganisaatiossa.  
Sääntelyteoreettisella tarkastelulla pyritään hahmottelemaan paitsi oh-  
jauskeinojen hierarkkia myös niiden välisiä keskinäissuhteita vaikuttavuuden  
eli asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Maankäyttölakeissa olevat ohjauskeinot ovat eriaikoina syntyneitä. Vuonna  
2000 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999), joka sisältää  
pääosan maapolitiikan instrumenteista. Osa maapolitiikan keinoista pohjautuu  
kuitenkin huomattavasti tätä vanhempaan sääntelyyn, ja toisia on vuoden 2000  
kokonaisuudistuksen jälkeen jo päivitetty tai täsmennetty. Laajasta ja moder-  
nista ohjauskeinovalikoimasta huolimatta, tai ehkä juuri sen johdosta, kuntien  
käytännöt painottuvat tiettyihin vakiintuneisiin instrumentteihin. Maankäyttö-  
sopimukset ja eri perusteilla tapahtuvat lunastukset ovat käytännön maapoliti-  
ikassa yleisiä ja siksi näillä keinoilla on erityinen painoarvo tässä artikkelissa.

---

<sup>1</sup> Tämä kirjoitus on väitöskirja-artikkeli. Se on tarkoitettu osaksi laajempaa kokonaisuutta, jos-  
sa tutkin kunnan maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen vaikutuksia.

Tavoitteena on ottaa huomioon myös muut vähemmän käytetyt maapolitiikan keinot ja systematisoida ne mahdollisina vaihtoehtoina.

Artikkelissa esitellään maanhankintaan ja alueiden toteuttamiseen liittyvät maapolitiikan ohjauskeinot. Esitettyä systematisointia on mahdollista käyttää hyväksi laajennettaessa tutkimusaihetta syvemmälle sääntelyteoreettiseen tarkasteluun ja maapolitiikan käytäntöjen tarjoamaan empiiriseen aineistoon. Maapolitiikan instrumentit voidaan karkeasti jakaa kahteen pääluokkaan: vapaaehtoisuuteen perustuviin sekä lunastuksin tai lunastusuhalla toteutettaviin keinoihin. Lunastusten ja vapaaehtoisten luovutusten välimaastoon sijoittuvat ohjauskeinot, joilla pyritään tasaamaan kunnalle kaavoituksesta aiheutuneita kustannuksia sekä yksityiskohtaisen kaavan maanomistajille tuottamaa kiinteistöjen arvonnousua. Maapolitiikan keinovalikoimaan kuuluvat myös kunnan etuosto-oikeus sekä tietyt myöhemmin kuvattavat verotukselliset instrumentit. Kaavajärjestelmällä sekä suunnittelutarvealueilla pyritään kunnassa ohjaamaan yksityiskohtaista suunnittelua edellyttävien alueiden toteutumista. Kaavajärjestelmä jää tässä artikkelissa tarkastelun ulkopuolelle. Suunnittelutarvealuetta kuitenkin käsitellään, sillä se sijoittuu ajallisesti kaavoitusta edeltäväksi keinoksi. Suunnittelutarvealueen avulla kunta voi hillitä alueen toteuttamista ja harkita muiden maapolitiittisten keinojen käyttämistä.

## 1.2 Teoreettinen lähtökohta

Artikkelia voi yleisesti luonnehtia lainopilliseksi, mutta sitä tukevana metodina käytetään sääntelyteoriassa tyypillistä ohjauskeinojen asettamista hierarkkiseen sääntelypyramidiin. Lainopilliseen systematisointiin tuodaan lisää syvyyttä hierarkkisella ohjauskeinojen järjestelyllä sekä instrumenttien vaikutusten tarkastelulla. Tämän sopivuutta juuri maapolitiikan ohjauskeinoihin voidaan pitää perusteltuna, sillä kunnat näyttäisivät soveltavan käytännön maapolitiikkaa hoitaessaan verrattain suppeaa ohjauskeinovalikoimaa, vaikka instrumenttien määrä lainsäädännössä on paljon suurempi. Ohjauskeinot on ensin systematisoitava kokonaisuudeksi, jotta pidemmälle meneviä johtopäätöksiä ja tulkintasuosituksia instrumenttien vaikuttavuudesta sekä keskinäissuhteista voidaan tehdä. Lainopillisen systematisoinnin tukena artikkelissa käytetään sääntelyteoreettisia keino- ja täytäntöönpanopyramideja. Teoreettisen konstruktion tavoite on ennen kaikkea havainnollistaa kunnan käytettävissä olevien maapolitiikan ohjauskeinojen hierarkia. Syvällisempi sääntelyteoreettinen sovellus on käyttökelpoinen etsittäessä vastausta ohjauskeinojen valintaan, erityisesti vaikuttavuuden (*effectiveness*) näkökulmasta. Syvällisemmän sääntelyteoreettisen analyysin paikka ei kuitenkaan ole vielä tässä kirjoituksessa. Rakennettaessa havainnollistavaa luonnosta sääntelyteoreettisten pyramidimallien varaan, tukeudutaan pääasiassa alan perusteosten Smart regulation (*Gunningham – Grabosky*) sekä Responsive regulation (*Ayres – Braithwaite*) varaan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Gunningham – Grabosky* 1998 ja *Ayres – Braithwaite* 1992. *Gunningham* käyttää vaikuttavuus-

Sääntelyteoreettisessa tarkastelussa toimijat voidaan jakaa sääntelijöihin (*regulator*) ja sääntelyn kohteisiin (*regulatee*). Tutkimuskontekstissa, maapolitiikan toimintaympäristössä sääntelijä on kunta ja sääntelyn kohteena ovat kaikki muut maapolitiikan toimijat, keskeisimpinä maanomistajat ja rakentajat. Termi sääntelijä on ymmärrettävä laajasti<sup>3</sup>. Kunnalla on itsehallintonsa piirissä mahdollisuus itsenäisiin maankäytöllisiin ratkaisuihin, mutta silti maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö määrittää oikeudellisen viitekehyksen, jonka puitteissa kunnan on toimittava.

Perustuslaki (PL, 731/1999) takaa kunnille itsehallinnollisen aseman, johon on vakiintuneesti katsottu kuuluvan sekä oikeudellinen että poliittinen ulottuvuus. Oikeudellisella ulottuvuudella tarkoitetaan kunnan oikeudellista asemaa suhteessa valtioon. Tämä suhde muotoutuu siis PL 121 §:n sisällön ja sitä toteuttavan erityislainsäädännön kautta. Itsehallinnon oikeudellisen ulottuvuuden ytimen muodostaa valta päättää itsenäisesti hallinnosta ja taloudesta. Poliittisella ulottuvuudella puolestaan ymmärretään kunnallisen hallinnon kansanvaltaisuutta eli luottamushenkilöiden osallistumista hallintoon.<sup>4</sup> Maapoliittisella lainsäädännöllä kunnille on annettu valta päättää itsenäisesti monista kunnan alueen käyttöön ja toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Valtakunnallinen ja alueellinen ohjaus vaikuttavat yleiskaavojen ja asemakaavojen laadintaan, mutta tästä huolimatta alueiden toteuttamisen suunnittelu käsitetään yleisesti kunnan kaavoitusmonopoliksi<sup>5</sup>. Maapoliittinen normisto on esimerkki lainsäädännöstä, joka toteuttaa kunnallista itsehallintoa. Kunnan on kuitenkin päätöksenteossaan ja harkintavaltansa käytössä tukeuduttava olemassa olevaan oikeusjärjestykseen, jolloin lainsäädäntö asettaa rajat itsehallinnolle. Tästä huolimatta kunnasta voidaan puhua autonomisena sääntelijänä suhteessa muihin maapolitiikan toimijoihin. Kunnalla on laaja lainsäädännön tarjoama keinovalikoima,

---

den ohella tehokkuuden (*efficiency*) käsitettä, joka ymmärretään kustannustehokkuutena. Tässä yhteydessä käytetään ainoastaan vaikuttavuuden käsitettä.

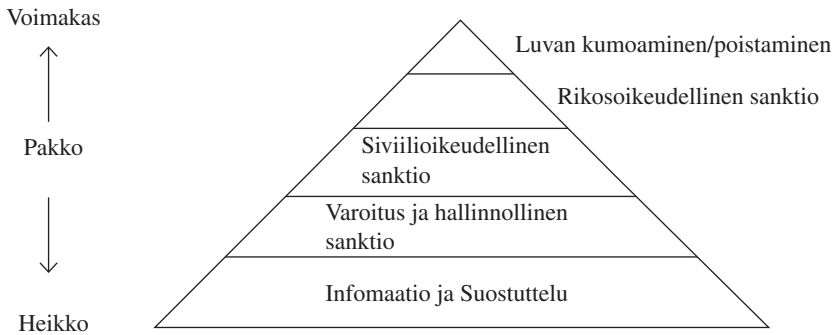
<sup>3</sup> Termillä sääntelijä ei tässä yhteydessä viitata keskusteluun vallanjako-opista, jossa sääntelijä ymmärretään lainsäädäntövallan käyttäjänä. *Makkosen* mukaan kunta voi toimivaltansa (itsehallintonsa) puitteissa antaa säädöksiä, jotka voidaan rinnastaa eduskunnan säätämiin normeihin. ”Jos asianomaisen hallintoaktin tuloksena on velvoittavia oikeusnormeja ilmaiseva päätös, on valtuusto harjoittanut valtion lainsäädäntövaltaan verrattavaa toimintaa.” (Ks. *Makkonen* 1968, s. 90 ja 48.) Kunnallisoikeuden tutkijat ovat edelleen jatkaneet Makkosen viitoittamalla tiellä ja puhuvat kunnallisista normipäätöksistä (Ks. esim. *Heuru* 2001, s. 71–80, *Heuru – Mennola – Ryyänen* 2001, s. 177–178, *Hannus – Hallberg* 2000, s. 168.) Ympäristöoikeuden piirissä muun muassa yksityiskohtainen kaava ymmärretään kuitenkin hallintopäätökseksi (Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 23 ja *Hallberg ym.* 2006, s. 234 sekä *KHO* 1999:3 ja *KHO* 1996-A-14. Vrt. *Syrjänen* 1999, s. 132–135.).

<sup>4</sup> PL 121 §:n sisällöstä ks. esim. *Jyräki* 2000, s. 151–152, *Saraviita* 2000, s. 563–566 ja *HE* 1/1998 vp, s. 175. Kunnallisen itsehallinnon kehityksestä ja käsitteen nykyisestä määrittelystä ks. *Sallinen* 2007, s. 36–38.

<sup>5</sup> Ks. kaavoitusmonopolista tarkemmin esim. *Hyvönen* 1988, s. 770 ja *Syrjänen* 1999, s. 207–207. Asema- ja yleiskaavojen alistusmenettelyn poistamisesta ja MRL:n merkityksestä kunnalliselle itsehallinnolle ks. *Mäkinen* 2007, s. 22–23 ja 26–28.

jonka puitteissa se voi käyttää harkintavaltaa valitessaan ohjauskeinoja toteuttamaan poliittisissa prosesseissa muotoutuneita maapolittisia päämääriä.

Maapoliittisten ohjauskeinojen systematisoinnin lähtökohtana pyritään soveltuvien osin hyödyntämään sääntelyteoreettista mallia täytäntöönpanopyramidista (Kuvio 1). Sääntelijän asettaman toimintaohjeistuksen noudattaminen on sitä varmempaa mitä selkeämpi ja hierarkkisempi täytäntöönpanopyramidi on sääntelyn kohteen tiedossa. Täytäntöönpanopyramidi rakentuu ohjauskeinoista, jotka vaikuttavat eriasteisesti sääntelyn kohteen asemaan. Oikeusasemaan puuttumisen näkökulmasta alimmalla ja leveimmällä tasolla on lievin keino (suostuttelu ja informaatio-ohjaus) ja ylimmällä kapealla huipulla on ankarin ohjauskeino (toimijan pysyvä sulkeminen toimintaympäristön ulkopuolelle).<sup>6</sup> Ayres – Braithwaiten ja Gunningham – Graboskyn sääntelyteoreettiset pyramidimallit eivät kuitenkaan suoraan sovellu maapoliittisen lainsäädännön tarkasteluun. Maapolitiikan keinovalikoimassa ei esimerkiksi ole kaikkia kuviosta 1 ilmeneviä täytäntöönpanon tehosteita. Sääntelyteoreettisen lähdekirjallisuuden esittämät mallit toimivat siis eräänlaisena lähtökohta ja tarkasteltavana olevaa sääntelyä ei ole tarkoitus sellaisenaan asettaa teorian esikuvina toimiviin malleihin.



Kuvio 1. Sääntelyteoreettinen täytäntöönpanopyramidi.<sup>7</sup>

Ympäristöoikeudessa ohjauskeinot on perinteisesti jaettu neljään lohkoon: 1. hallinnollis-oikeudelliseen ohjaukseen, 2. taloudelliseen ohjaukseen, 3. informaatio-ohjaukseen sekä 4. muuhun ohjaukseen, josta keskeisenä esimerkkinä sopimusperusteinen ohjaus.<sup>8</sup> Tämä suomalaisessa ympäristöoikeudessa esiintyvä jako seuraa yleisempää sääntelyteoreettista ohjauskeinojen jaottelua, jossa

<sup>6</sup> Ks. Ayres – Braithwaite 1992, s. 35–36.

<sup>7</sup> Ks. Ayres – Braithwaite 1992, s. 35 ja Gunningham – Grabosky 1998, s. 395–399.

<sup>8</sup> Ks. tarkemmin ympäristöoikeuden ohjauskeinojen luokittelusta Kuusiniemi ym. 2001, s. 97–112.



luokittelu voi olla muun muassa seuraavanlainen: 1. oikeudellinen ohjaus ja valvonta (*command and control*), 2. itsesääntely, 3. informaatio-ohjaus, 4. taloudellinen ohjaus sekä 5. markkinamekanismit (vapaille markkinoilla sopimukset ovat keskeinen instrumentti).<sup>9</sup> Lainopillisen tarkastelun yhteydessä maapolitiittisia ohjauskeinoja ei voida suoraan luokitella tällä jaottelulla. Ohjauskeinot taipuvat pyramidimalliin siinä suhteessa, kuinka ankarasti ne vaikuttavat säänneltävien toimintavapauteen akselilla vapaaehtoinen – pakottava. Kun puhumme voimakkaasta keinosta, tarkoitetaan sillä hierarkian huipulla, pyramidin yläosassa olevaa interventionistista keinoa. Toimintavapauteen vaikuttaminen ymmärretään ennen kaikkea omaisuuden suojaan puuttumisena, mutta sillä on myös laaja monitahoisempi merkitys säänneltävän oikeuspiirissä. Omaisuuden suojaahan on erityisesti maaomaisuuden kohdalla suhteellinen<sup>10</sup>. Vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot muodostavat pyramidin leveän pohjan ja keinot muuttuvat pakottavammiksi pyramidin kapeaa huippua lähestyttäessä. Sääntelyteorian peruseriaatteen mukaan sääntelijän tulee aloittaa tilanteeseen pureutuminen alhaalta lievistä ja sopimukseen perustuvista keinoista. Sääntelyn reagoivuudesta johtuen sääntelijä voi tarpeen vaatiessa siirtyä hierarkkisesti voimakkaampiin keinoihin.

Ohjauskeinojen hahmottaminen instrumenttipyramidissa ”reagoivana” kokonaisuutena tuo tiettyjä etuja niiden käyttöön. Reagointi tarkoittaa sitä, että sääntelijällä on koko keinovalikoima käytettävissään ja huomattessaan käytetyn ohjauskeinojen tehottomaksi, on mahdollista siirtyä joustavasti vahvemman instrumentin käyttöön tai käyttää niitä tarkoituksenmukaisina yhdistelminä. Jokin ohjauskeino voi olla toimiva suhteessa yhteen sääntelyn kohteeseen tai tiettyyn tilanteeseen, mutta ei välttämättä kaikkiin. Käytetty keino saattaa osoittautua tehottomaksi, jolloin nopeasti reagoimaan kykenevä sääntelijä voi minimoida väärän ohjauskeinovalinnan haitat liikkumalla joustavasti instrumentista toiseen.<sup>11</sup> Sääntelyteoreettisella lähestymistavalla voidaan etsiä optimaalista ohjauskeinoja tai niiden yhdistelmää tilannesidonnaista ratkaisua vaativaan ongelmakokonaisuuteen, jollainen kunnan maapolitiikan toimintaympäristö epäilemättä on. Reagointi eli liikkuminen alhaalta ylös ohjauskeinoverkostossa on myös hahmotettavissa periaatepunninnan kautta akselilla yksityinen etu – yleinen etu. Mitä lievempää keinoja käytetään, sitä vähemmän yksityiseen etuun puututaan yleisen edun nimissä eli vapaata tahtoa pyritään oikeustoimissa kunnioittamaan mahdollisimman pitkälle. Pyramidin huipulla yleisen edun painoarvo syrjäyttää jo voimakkaasti yksityistä etua, jolloin perusteluilla ja toimenpiteen yleisellä legitimitetillä on huomattava painoarvo.

<sup>9</sup> Ks. sääntelyteoreettisesta ohjauskeinojen jaottelusta yleisesti *Gunningham – Grabosky* 1998, s. 37–89.

<sup>10</sup> Ks. tarkemmin *Määttä* 1999, s. 207–208 ja 218–219, *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 59–60 sekä *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 26 ”Omistajan oikeusasema määräytyy koko oikeusjärjestyksen sisällön mukaisesti”. Ks. myös *Hyvönen* 2001, s. 108–129.

<sup>11</sup> Ks. *Gunningham – Grabosky* 1998, s. 395–396.

Maapoliittisten ratkaisujen hyväksyttävyyttä eli legitimitettä koetellaan luottamus-henkilöhallintoon perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallispolitiikan realiteetit vaikuttavat oikeudellisten instrumenttien valintaan. Esimerkiksi pakkolunastusinstrumentin käyttö saattaa kohdata poliittista vastustusta, vaikka tarkoituksenmukaisuus puoltaisivat interventionistista maapolitiikkaa. Lunastusinstituution normatiivista legitimitettä ei yleensä aseteta kyseenalaiseksi, mutta maapoliittisten päätösten poliittisen luonteen vuoksi myös empiirinen legitimitetti (tosiasiallinen hyväksyntä) tulee täytyä.<sup>12</sup>

Jotta reagoivan sääntelyn kokonaisuus toimisi, täytyy sääntelijällä olla riittävän voimakas ohjauskeino hierarkian huipulla ja tätä asetta sääntelijän tulee olla tarvittaessa valmis myös käytännössä käyttämään. Silti toimintapolitiikkana tulisi olla ohjauksen asteittainen laajentaminen keinovalikoimassa voimakkaampaan suuntaan, ylläpitäen jatkuvaa valmiutta käyttää pakottavampia keinoja silloin, kun toimijat eivät käyttäydy rationaalisesti tai suunnitelman mukaisesti.<sup>13</sup> Maapolitiikan ohjaamisen osalta kuntien keinovalikoima lainsäädännön tarjoamilla instrumenteilla olisi riittävä edellä pääpiirteissään kuvatus reagoivan sääntelyjärjestelmän rakentamiseen. Seuraavassa kuvataan nämä kuntien käytössä olevat maapolitiikan ohjauskeinot ja pyritään hahmottamaan niiden paikkaa hierarkkisessa keinopyramidissa.

## **2 VAPAAEHTOISUUTEEN PERUSTUVA MAANHANKINTA JA -LUOVUTUS**

Saavuttaakseen maapolitiikan primääritavoitteitaan, tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja riittävää tonttitarjontaa, kunnat pyrkivät pääasiassa vapaaehtoisin keinoin hankkimaan omistukseensa riittävän raakamaavarannon. Riittävällä raakamaavarannolla voidaan parantaa kaavoituksen toimintaedellytyksiä, turvata riittävä tonttituotanto sekä tasapainottaa yhdyskuntarakentamisen talous kestäväälle pohjalle. Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaan suurin osa yhdyskuntarakentamiseen tulevasta maasta pyritään hankkimaan kunnille vapaaehtoisin kaupoin. Kuntaliiton mukaan tuloksiin päästään parhaiten, jos:

- Maanhankinnat tehdään riittävän ajoissa,
- kunnalla on jo ennestään hyvä maareservi,
- maan hinnoittelu on johdonmukaista,
- poliittinen päätöksenteko on noudatettavan maapolitiikan takana,
- yhteistyö kaavoituksen kanssa on toimivaa,
- laajamittaiset rakentamisalueet kaavoitetaan kunnan omistamalle maalle,
- maankäyttösopimuksilla ei aiheuteta hankaluuksia maanhankinnalle,

---

<sup>12</sup> Ks. empiirisestä ja normatiivisesta legitimiisyydestä esim. *Tuori* 2000, s. 261–262.

<sup>13</sup> Ks. *Ayres – Braithwaite* 1992, s. 40 ja 52.

- lunastus- ja muut lakisääteiset maanhankintakeinot ovat tarvittaessa käytettävissä ja
- vapaaehtoista maanhankintaan voidaan edistää myös verotuksen keinoin.<sup>14</sup>

Edellä esitetyistä ohjenuorista on syytä korostaa verotuksellisten instrumenttien merkitystä erityisesti vapaaehtoisten kauppojen kiihdyttäjänä. Luovutusvoiton verotusta sekä korotettua kiinteistöveroä maapoliittisina instrumentteina käsitellään myöhemmin. Se tosiseikka, että vapaaehtoisiin kauppoihin ei aina päästä niissä tilanteissa, joissa se kunnan kannalta olisi tarkoituksenmukaisinta, on otettava maapolitiikan suunnittelussa huomioon. Tätä varten maapoliittinen lainsäädäntö tarjoaa tarpeen vaatiessa voimakkaitakin keinoja saavuttaa haluttu päämäärä pakkotoimenpitein. Voimakkaimpana keinona on yksityisen omaisuuden pakkolunastus. Käytettävissä olevat voimakkaammat maapoliittiset keinot parantavat kunnan asemaa neuvoteltaessa vapaaehtoisista maakaupoista. Vapaaehtoisia kiinteistökauppoja solmiessaan kunta toimii kiinteistökauppa- ja muun siviilioikeudellisen lainsäädännön alaisena kuten kauppojen muutkin osapuolet. Kunta on kuitenkin julkisen vallan käyttäjä ja sidottu yleishallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, jotka lopulta määrittävät sallitun toiminnan rajat myös yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa.<sup>15</sup>

Kunnan ei tulisi käyttää pakkokeinoja hankkiessaan maata puhtaasti spekulatiotarkoituksiin<sup>16</sup>. Kunnan yksityisoikeudellista voittoa tavoittelevat maakaupat voidaan kyseenalaistaa maapoliittisen lainsäädännön kokonaisuuden muodostaman vahvan neuvotteluaseman ja toisaalta yksityisen omaisuuden suojan perusteella. Raja vapaaehtoisen ja tosiasiallisesti pakotetun kiinteistökaupan välillä voi hämärtyä maapoliittisten instrumenttien uhan vaikutuksesta. Tästä syystä maapolitiikan sääntelijän ja spekulatiivista voittoa tavoittelevan kiinteistönostajan roolit on vaikea sovittaa yhteen. Kunnan maanhankinnan tarkoitus olisikin syytä sovittaa yhteen ja perustella hyväksytyillä asunto-, elinkeino- ja erityisesti maapoliittisella päämäärillä. Silloin maapoliittisen lainsäädännön kokonaisuuden muodostama vahva neuvotteluasema voidaan perustella yleisemmillä yhteiskuntapoliittisella päämäärillä.

Vapaaehtoisten maakauppojen, joilla kunta hankkii itselleen raakamaata, eräänlaisena vastapuolena voidaan pitää asemakaavan ja rakennetun kunnallistekniikan piirissä olevien tonttien luovuttamista yksityisille rakentajille. Luovutuksista saaduilla myynti- tai vuokratuloilla pyritään kattamaan niitä kustannuksia, jotka ovat johtuneet alueen yhdyskuntateknisestä toteuttamisesta. Kunnan harjoittamalla tonttitarjonnalla pyritään myös vaikuttamaan vapailla mark-

---

<sup>14</sup> Ks. *Kuntaliitto*, maapolitiikan opas, kohdasta vapaaehtoinen maanhankinta.

<sup>15</sup> Kunta on sopimuksia tehdessään velvollinen noudattamaan yleistä lainsäädäntöä kuten muutkin oikeushenkilöt, ks. esim. *Harjula – Prättälä* 2007, s. 70. Hallinnon oikeusperiaatteista ks. *Mäenpää* 2003b, s. 162–172 ja niiden oikeudellisesta merkityksestä *Ibid.* s. 172–173.

<sup>16</sup> Spekulatiivisen toiminnan kiellosta kuntien osalta ks. yleisesti *Sallinen* 2007, s. 194–197.

kinoilla määräytyviin hintoihin. Kunnan luovuttaessa tontteja markkinahintoja halvemmalla, pyrkii se yleensä laskemaan alueen yleistä hintatasoa<sup>17</sup>. Hintapolitiikkaan on reunaehdoksi kuitenkin otettava se, että yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneet kustannukset on luovutustuloilla pyrittävä kattamaan. Eri asia on, että tietyt muuttotappiokunnat ovat pyrkineet houkuttelemaan veronmaksukykyisiä asukkaita erityisillä tonttikampanjoilla. Kunta on tarjonnut markkinoille lähes ilmaisia tontteja, joiden sijainti on erinomainen ja yhdyskuntatekniikka valmiiksi rakennettu.

Kasvavilla kunnilla on tonttitarjontaan liittyvä päinvastainen ongelma. Kunnan tontteja ei voimakkaan rakentamisen ja kasvun aikana riitä kaikille halukkaille, jolloin joudutaan ratkaisemaan kysymys tontinsaajien valintaperusteista. Vaihtoehtoina voidaan käyttää muun muassa tonttien arvontaa tai jyvittää hakijat tiettyjen ennalta määrättyjen perusteiden mukaisesti. Jyvitykseen voidaan näin kytkeä myös muita kuin puhtaasti maapolitiikkaan liittyviä päämääriä. Kunnat ovat jakoperusteilla pyrkineet vaikuttamaan muun muassa tontinsaajien sosioekonomiseen taustaan<sup>18</sup>.

Kunnan luovuttamiin asuinrakentamiseen tuleviin tontteihin liitetään yleisesti ehtoja, joilla pyritään yksityiskohtaisestikin ohjaamaan tonteilla tapahtuvaa rakentamista. Tontin saajan on esimerkiksi rakennettava tietty määrä salitusta kerrosalasta tarkemmin sovittavan aikataulun mukaisesti. Institutionaalisille rakentajille saatetaan asettaa ehtoja tietyn tyyppisestä tuotannosta, esimerkiksi vapaarahoitteisen ja tuetun asuntotuotannon suhteesta.<sup>19</sup> Kunnan luovuttamasta tonttia ei yleensä luovutusehtojen mukaan saa vapaasti rakentamattomana myydä edelleen. Maakaaren (540/1995) 2:11 asettaa reunaehdot niille edellytyksille, joita luovutetun tontin vastaiselle vaihdannalle voidaan asettaa.

Maakaaressa on säädetty pätemättömiksi ehdot, joiden on katsottu vaikuttavan haitallisesti maankäyttöön ja kiinteistöjen vaihdantaan. Lähtökohtaisesti kiinteistön omistajan tulee saada kaupassa normaali kiinteistön omistajan asema ja epävarmuutta omistussuhteissa tulee välttää. Kun julkisyhteisöt luovuttavat maa- ja asuntopoliittisesta tarkoituksista tontteja tavanomaista edullisimmin ehdoin, on keinottelu tällaisilla tonteilla haluttu kuitenkin estää. Maakaaren 2:11.2:ssä on säädetty poikkeus ostajan määrää-

---

<sup>17</sup> Aktiivisella tonttien luovutus- ja hintapolitiikalla voidaan tehokkaasti puuttua rakennuspaikkojen hintojen nousuun. Tonttitarjonnan hyvänä maapolitiikan välineenä toteaa jo asemakaavaopin klassikko *O.I. Meurman* 1940-luvulla. "...tulee kaupungin joka tapauksessa kyetä valitsemaan tonttimarkkinoita pitämällä jatkuvasti tarjolla yksityisten alueiden kanssa kilpailevia halpoja tontteja erilaisia tarkoituksia varten. Kunnan tulee voida tonttitarjontansa avulla estää tonttien hintoja kohoamasta liian kalliiksi. Tämä on erityisen tärkeää pula-aikoina, jolloin rakennustoiminta muutenkin pyrkii lamaantumaa ja jolloin sen seurauksena ilmaantuvat asutuspula sekä siitä johtuva vuokratason nousu." Ks. *O.I. Meurman* 1947, s. 401.

<sup>18</sup> Ks. *Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu* "Kunnan omakotitonttien myynnin perusteet Vantaalla" Dnro 2300/4/05. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä tulosten ratkaisevaa merkitystä valintaperusteissa.

<sup>19</sup> Ks. käytetyistä ehdoista tarkemmin *Kuntaliitto*, maapolitiikan opas, kohdasta tonttien luovuttaminen sekä *Kartio* 1987, s. 63–73.

misvaltaa rajoittavan ehdon pätemättömyydestä. Päteviä ovat ehdot, joiden mukaan ostaja ei saa myyjän suostumuksetta luovuttaa kiinteistöä rakentamattomana edelleen tai määrättyä kauppahintaa korkeammasta hinnasta.<sup>20</sup>

*Kartio* on tarkastellut kunnan kiinteistöluovutuksiin liittyviä sopimusehtoja, joiden tavoitteena on edistää maa-, asunto-, elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa. Muodollisesti yksityisoikeudellinen lainsäädäntö rinnastaa yksityisten ja julkisyhteisöjen roolit kiinteistöluovutuksissa. Julkisyhteisöjen solmimilla sopimuksilla saattaa kuitenkin olla laajempaa merkitystä kuin vastaavilla yksityisten välisillä sopimuksilla. Erityisesti maa- ja asuntopolitiikkaa pyritään edistämään yksittäisissä luovutussopimuksissa erityisillä sopimusehdoilla ja niiden täyttämistä turvaavilla sopimussakoilla. Jos oikeuskäytännössä tulee esiin kysymyksiä tällaisten sopimusehtojen laillisuudesta, tulkinnasta tai sovittelusta, joudutaan ottamaan kantaa julkisyhteisön erityisasemaan sopimuksen osapuolella. Kantaa on otettava myös siihen, kuinka hyväksyttäviä ja suojanarvoisia riidanalaisin sopimusehdoin tavoitellut kuntien päämäärät ovat. Kartion tarkastelemassa hovioikeuskäytännössä muun muassa ehtoa, jonka mukaan kunnan luovuttamaa kiinteistöä ei rakentamattomana saa luovuttaa edelleen, ei missään tapauksessa katsottu sinänsä kohtuuttomaksi. Ehdon hyväksyttävyyttä puolusti tarve kunnan suunnitelmallisen maapolitiikan toteuttamisesta ja luovutukset tapahtuivat säännön mukaisesti markkinahintaa alhaisemmasta vastikkeesta. Argumentaatiosta voidaan tehdä yleisimpiä päätelmiä. Julkisyhteisön antaessa maapoliittisista päämääristä yksityisille sopimusosapuolille taloudellista etua esimerkiksi alhaisena vastikkeena, tämä etu sen taustalla oleva päämäärä tekee hyväksyttäväksi sopimusehdot, jotka estävät keinottelun julkisyhteisöltä saadulla taloudellisella edulla.<sup>21</sup>

### **3 KAAVOITUKSEN HYÖDYN PERIMINEN KUNNALLE**

#### **3.1 Yleistä**

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä johtaa tilanteeseen, jossa taajama-alueella tapahtuva alueen toteuttaminen rakentamalla vaatii lähtökohtaisesti yksityiskohtaisen kaavan. Kunnalla on yksinoikeus kaavoitukseen alueellaan mutta vastaavasti velvollisuus huolehtia riittävästä ja ajantasaisesta kaavatuotannosta, samoin kuin kaavoitettujen alueiden yhdyskuntateknisestä toteuttamisesta. Yksityisessä omistuksessa olevan raakamaan kaavoittaminen johtaa tilanteeseen, jossa kunta joutuu investoimaan itse kaavoitusprosessiin sekä kaavoitetun

---

<sup>20</sup> Ks. *Jokela – Kartio – Ojanen* 2008, s. 81 ja *Niemi* 2002, s. 143.

<sup>21</sup> Ks. *Kartio* 1987, s. 63–73.

alueen infrastruktuurin rakentamiseen. Kaavoituksesta saatava taloudellinen hyöty rakennusoikeutena siirtyisi ilman eri toimenpiteitä yksityisille maanomistajille (suurempien hankkeiden yhteydessä yleensä liiketaloudellisen perustein toimiville rakennusliikkeille ja gryndereille) kustannusten jäädessä yhteiskunnan maksettaviksi.

Tämän ristiriidan tasoittamiseksi MRL tarjoaa kunnalle keinoja kanavoida kaavoituksen tuottamaa raakamaan arvonnousua kunnalle sekä siirtää osa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista alueen maanomistajille.<sup>22</sup> MRL 12a luku (222/2003) sisältää keinoja, joiden nojalla kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat osaltaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin.<sup>23</sup> Luku sisältää säännökset maanomistajan yleisestä velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (MRL 91a §), maankäyttösopimuksista (MRL 91b §) sekä kehittämiskorvauksesta (MRL 91c–p §). Suurin osa MRL 12a luvun säännöksistä koskee siis kehittämiskorvausta, sen edellytyksiä ja menettelyä. Vaikka kehittämiskorvaus on tosiasiallisesti jäänyt vähän käytetyksi instrumentiksi, on sillä jäljempänä selostetulla tavalla merkitystä kaavoitusarvon perimiseen liittyvän säädöskokonaisuuden systematiikan kannalta.

MRL 91a §:n mukaan asemakaavoitettavan alueen omistajalle, jolle kaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Ensimmäisessä kustannuksista pyritään sopimaan maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnalle annetaan mahdollisuus periä mainittuja kustannuksia julkisoikeudellisenä maksuna (kehittämiskorvauksena) niiltä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa ei ole päästy sopimukseen kustannusten korvaamisesta. Korvaukset ja maankäyttösopimukset muodostavat kokonaisuuden, jossa maanomistajien yhdenvertaisuus on otettava huomioon. Korvauksia, jotka on jo muiden säännösten nojalla maksettu (mm. katualueen korvaus ja vesihuolto), ei voida periä uudelleen. Voimaan tultuaan MRL 91a § muutti sanamuotonsa pe-

---

<sup>22</sup> MRL 12a luvussa puhutaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja lain 91d §:ssä on määritetty, mitä näillä kustannuksilla tarkoitetaan. Tässä artikkelissa ei toisteta näitä enemmän teknisluonteisia määritelmiä. Ks. tarkemmin *HE 167/2002 vp*, yksityiskohtaiset perustelut 91d § ja *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 481–486.

<sup>23</sup> MRL 12a luvun syntytausta. Maankäyttö ja rakennuslain valmistelun yhteydessä ja lakia hyväksyttäessä todettiin tarve erilliseen selvitykseen kaavojen toteuttamiseen liittyvien julkisten ja yksityisten toteuttajatahojen kustannusten ja vastuiden jaosta. MRL:n voimaantullessa tiedostettiin siis jo lain puutteellisuus tältä osin. Alkuperäiseen MRL:iin sisältyi kuitenkin maininta maankäyttösopimuksista lain 11 §:ssä, jossa kuitenkin vain ilmaistiin sopimuksille lainlinen perusta. (Ks. *Mäkinen* 2000). MRL 11 § ei kyennyt ratkaisemaan niitä käytännön ongelmia, joita maankäyttösopimusten oikeudelliseen statukseen liittyi ja se kumottiin yksityiskohteisemman sääntelyn tieltä MRL 12a luvun säätämisen yhteydessä. Kaavojen toteuttamistoi-  
mikutta antoi vuonna 2002 mietintönsä (*KOM 2002:2*), johon sisältyi ehdotus uudeksi MRL 12a luvuksi. Tämän pohjalta annettiin *HE 167/2002 vp* ja MRL 12a luku tuli voimaan 1.7.2003. (MRL 12a luvun taustasta yleisesti ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 455–458).

rusteella aiemmin asemakaavalaissa (145/1931), rakennuslaissa (RakL, 370/1958) ja MRL:ssä ollutta lähtökohtaa, jonka mukaan maanomistajalla ei ollut velvollisuutta suorittaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, rakennusoikeudesta tai alueen käyttötarkoituksen muuttamisesta kunnalle korvausta. Vastaavasti myöskään mainittujen toimenpiteiden maanomistajille negatiivisista vaikutuksista ei saanut korvausta. Nyt MRL 12a luvussa todetaan ensimmäistä kertaa suoraan maanomistajan velvollisuus kustannuksiin osallistumisesta, kun asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä. Periaatteellisesti muutos oli merkittävä, mutta käytännössä kunnat olivat jo pitkään laajojen maankäytösopimuskäytäntöjensä nojalla perineet maanomistajilta näitä korvauksia. Monissa kunnissa maanomistajien tuli jo ennen MRL 12a luvun tuomaa muutosta osallistua alueen infrastruktuurin toteuttamiskustannuksiin, mikäli halusi omistamansa alueen kaavoitetuksi tai voimassa olevaa detaljikaavaa muuteksi.<sup>24</sup>

Velvollisuus osallistua kustannuksiin on liitetty asemakaavasta saatavaan *merkittävään hyötyyn*. Hyöty ilmenee tavallisesti uutena tai lisääntyvänä rakennusoikeutena tai alueen käyttötarkoituksen hyötyä tuottavana muutoksena. Asemakaavasta koituvan hyödyn määrittämisen kannalta on luonnollisesti keskeistä kiinteistön arvonnousu. Miten merkittävyyskynnys arvonnousussa sitten määritetään? Hallituksen esityksessä todetaan, että kiinteistön arvonnousun määrittelyssä sovellettaisiin lunastuslain (LunL, 603/1977) mukaisia arviointiperiaatteita<sup>25</sup>. Merkittävän hyödyn ja arvonnousun määrittämiseen palataan jäljempänä. Kun yleinen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin on kytketty merkittävään hyötyyn ja kustannuksista on lähtökohtaisesti pyrittävä sopimaan ennen kehittämiskorvauksen määräämistä, herää kysymys merkittävän hyödyn vaatimuksesta myös maankäytösopimusten edellytyksenä. Ongelma palautuu yleisempää kysymykseen sopimusten ja kehittämiskorvausten suhteesta.

### 3.2 Kehittämiskorvaus

Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi käyttää kehittämiskorvausta kustannusten perimiseen. Kehittämiskorvauksena on mahdollista periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille osoitetun rakennusoikeuden, sen lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttama tontin arvonnousuun suhteutettu osuus kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (MRL 91c.1 §). Säännös toistaa MRL 91a §:ssä mainitun kehittämiskorvauksen toissijaisuuden eli sopi-

---

<sup>24</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 459 ja *HE 167/2002 vp*, kohta 2.1: Oikeuskehitys ja nykytila ja kohta 3.2: Keskeiset ehdotukset.

<sup>25</sup> Ks. *HE 167/2002 vp*, yksityiskohtaiset perustelut 91a §.



miseen pyrkiminen on asetettu kehittämiskorvauksen määräämisen edellytykseksi. Toissijaisuuden voidaan katsoa asettavan kunnalle velvollisuuden todentaa käydyt sopimusneuvottelut esimerkiksi kirjallisilla dokumenteilla. Maankäytösopimusneuvottelujen suhteen maanomistajalla ei kuitenkaan ole oikeutta saada itselleen sopimusta. Osapuolten näkemykset voivat nimittäin poiketa toisistaan niin radikaalisti, että sopimuksen syntymisen mahdollisuus on ainoastaan teoreettinen.<sup>26</sup>

Yhdyskuntarakentamisen kustannukset ositetaan kehittämiskorvauksen määrää määriteltäessä kaikille asemakaavassa rakentamiseen osoitetuille kiinteistöille, niin yksityistä kuin julkistakin rakentamista palveleville tonteille. Osittelu on riippumaton siitä, tuleeko kohdistetun tontin omistajalle koskaan maksettavaksi kehittämiskorvausta. Niiden tonttien osalta, joiden omistajilla ei ole velvollisuutta kehittämiskorvaukseen, laskennallinen osuus jää kunnan, ei muiden tontinomistajien maksettavaksi. Tonttikohtaisesti vähennetään kustannusosuutta laskettaessa ilmaisluvutuksena MRL 104 §:n nojalla luovutettavan katualueen arvo sekä niin sanottuna kateuskorvauksena MRL 105 §:n nojalla mahdollisesti perittävä katualueen korvaus.<sup>27</sup>

*Rajoitukset kehittämiskorvauksen käyttämiselle.* Toissijaisuus asettaa keskeisen edellytyksen kehittämiskorvauksen määräämiselle. Kuten todettua, todelliset mahdollisuudet sopimukseen saattavat kuitenkin monesti olla vain näennäiset. Seuraavassa esitetään pääpiirteissään ne muut rajoitukset, jotka on asetettu toissijaisuuden lisäksi kehittämiskorvauksen käyttämiselle:

1. *Merkittävä hyöty.* Kehittämiskorvauksen edellytykseksi on asetettu laadittavan asemakaavan maanomistajalle tuottama merkittävä hyöty (MRL 91a ja 91c.4 §) ja asemakaavan muutosalueilla erityisen merkittävä hyöty (MRL 91e §). Hyöty ilmenee siis maan kohonneena arvona, joka käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä johtuu pääasiassa asemakaavan tuottamasta rakennusoikeudesta, sen lisäyksestä tai tontin käyttömahdollisuuden muutoksesta. Arvonnousun määrittämisessä tukeudutaan soveltuvin osin lunastuslain säännöksiin. Nämä säännökset ovat lunastuslain 29–39 §:ssä, keskeisimpinä LunL 30 ja 31 §. Pääsääntöisesti arviointi tulisi tapahtua kauppa-arvomenetelmällä. Vertailukauppojen valinnassa on kiinnitettävä huomiota kauppojen edustavuuteen, kiinteistöjen samankaltaisuuteen, kauppojen ajankohtaan sekä paikkakunta- ja aluekohtaisiin eroihin. Jos vertailukauppoja ei ole saatavilla, on toissijaisena arviointimenetelmänä lunastuslain mukaan käytettävä tuottoarvomenetelmää.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 474.

<sup>27</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 477–478. MRL 104 ja 105 §:n mukaisten korvausten vähennyslaskelma ei *Ekroosin* ja *Majamaan* mielestä ole välttämättä yksinkertaista. Kehittämiskorvaus lasketaan tonttikohtaisesti kun taas katualueen ilmaisluvutus velvollisuus maanomistajakohtaisesti. Kirjoittajat ehdottavat vähennyksen jakamista maanomistajittain tonttien arvonnousun suhteessa. Ks. myös *Kuntaliitto*, Maapolitiikan opas, kohdasta kehittämisskorvaus ja *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003, s. 387–388.

<sup>28</sup> Lunastuslain mukaisista arviointimenetelmistä ks. yleisesti *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000,



Lähtökohtaisesti arvonnousu lasketaan siten, että maan asemakaavan mukaisesta arvosta vähennetään saman maan arvo ennen asemakaavan laatimista tai muuttamista. Jos kyse on ensimmäisestä asemakaavasta, arvosta vähennetään kaavoittamattoman maan arvo. Hallituksen esityksen mukaan lähtötasona arvioinnissa käytetään useimmiten niin sanottua odotusarvomaan hintaa (alue, johon kohdistuu odotuksia aikaisempaa tehokkaammasta maankäytöstä). Esimerkiksi kaavoitettaessa yleiskaavassa rakentamistarkoitukseen osoitettua maata, vertailu odotusarvomaan hintaan suoritettaisiin yleiskaavassa rakentamiseen varatun maan hintaan nähden. Aina edustavia vertailukauppoja odotusarvo- tai raakamaasta ei ole käytettävissä. *Ekroos* ja *Majamaa* ehdottavat tilanteeseen lähtötasoksi otettavan maan arvon, joka sijoittuu maa- ja metsätalousmaan arvon yläpuolelle, mutta on asemakaavan ulkopuolelle sijoittuvan rakennuspaikan arvoa alempana.<sup>29</sup>

Kehittämiskorvauksen määrittäminen koskevasta päätösehdotuksesta on pyydettyä maanmittaustoimiston lausunto (MRL 91h §). Lausunto on pyydettyä ennen asemakaavan hyväksymistä. Lausuntopyyntöä koskevassa lainkohdassa ei tarkemmin määritellä lausunnon sisältövaatimuksia. MRL 91h §:n viimeisessä momentissa todetaan kuitenkin, että kunta voi vain erityisestä syystä poiketa lausunnosta kiinteistön arvonnousua koskevilta osin. Vaikka lausunnossa täytynee ottaa kantaa myös alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten tasoon, pääpaino tulee olla asemakaavan tuottavan arvonnousun harkinnassa. Maanmittaustoimisto edustaa prosessissa puolueetonta ja neutraalia tahoa, jonka tehtävänä on objektiivisesti arvioida arvonnousu. Lain esitöistäkään ei ilmene, tuleeko maanmittaustoimiston ottaa kantaa merkittävän tai erityisen merkittävän hyödyn kynnyksen ylittymiseen. Oikeuskirjallisuudessa *Ekroos* ja *Majamaa* ovat sitä mieltä, että kynnyksen ylittymiseen tulee ottaa kantaa. Merkittävä hyötyhän muodostuu lähes poikkeuksetta juuri kiinteistön arvonnoususta. Mainittu kanta on perusteltavissa myös maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta, kun kunta voi ainoastaan erityisestä syystä poiketa lausunnon arvonnousua käsittelevästä osuudesta ja lausunto on hankittava ennen asemakaavan hyväksymistä.<sup>30</sup>

Hyödyn määrä on arvioitava maanomistaja- ja aluekohtaisesti. Hyöty arvioidaan objektiivisesti, eikä maanomistajaan liittyvät subjektiiviset tekijät

---

s. 146–154 ja *Hyvönen* 1998, s. 449–457. Vertailukauppojen valinnassa ja tuottoarvomenetelmän vaihtoehtoa mietittäessä huomiota voi kiinnittää kunnan asemaan raakamaanostajana. Tästä problematiikasta tapausesimerkin valossa ks. *Peltola* 2005, s. 10–13.

<sup>29</sup> Ks. *HE 167/2002 vp*, yksityiskohtaiset perustelut 91c §, *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 476–477, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003, s. 385–386 ja *Kuntaliitto*, Maapolitiikan opas, kohdasta kehittämiskorvaus.

<sup>30</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 493–494, *HE 167/2002 vp* ja *Hakkola* 2007, s. 41–42 ja 49. Kehittämiskorvauksen käytännön vähäisyydestä kertoo se, että *Hakkolan* tietojen mukaan maanmittaustoimistoilta ei ole elokuuhun 2007 mennessä pyydetty yhtäkään MRL 91h §:n mukaista lausuntoa.

kuten taloudellinen tilanne tai oikeudellinen muoto voi vaikuttaa hyödyn merkittävyyden arviointiin. Suhteellista eli prosentuaalista arvonnousua merkittävämpi tekijä on siis maanomistajan kaavoituksesta saama absoluuttinen hyöty, eli paljonko maanomistaja tulee saamaan rahassa mitattavaa hyötyä. Arvonnousua ei myöskään voi erottaa kysynnästä, sillä vasta todettavissa oleva kysyntä luo arvonnousun. Kaavoitus saattaa tuottaa merkittävän tonttikohtaisen rakennusoikeuden lisäyksen, mutta arvonnousun toteutuminen vaatii kaavan mukaiselle käyttötarkoitukselle näköpiirissä olevaa kysyntää. Merkittävää arvonnousua eli hyötyä ei voi syntyä ilman todellista kysyntää.<sup>31</sup> Hyöty nähdään siis kolmiportaisena kokonaisuutena: lähes aina asemakaava tai sen muutos tuottaa hyötyä, kuitenkin vasta merkittävä hyöty laukaisee korvausvelvollisuuden asemakaavaa laadittaessa ja asemakaavan muutosalueilla edellytetään erityisen merkittävää hyötyä. Merkittävän hyödyn arviointi on aina tilannesidonnaista. Hyöty on arvioitava absoluuttisena, ei suhteellisena. Maanomistajan henkilöllä ja varallisuudella ei myöskään saa olla vaikutusta merkittävyyden kynnykseen.

2. *Uutta rakennusoikeutta yli 500 kerrosneliömetriä asuntorakentamiseen.* Kehittämiskorvausta ei MRL 91c.4 §:n mukaan ole mahdollista määrätä maanomistajalle, jonka alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta asuntorakentamiseen, eikä uuden rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrä ylitä 500:aa kerrosneliömetriä. Hallituksen esityksen mukaisena tavoitteena oli rajata pientalorakentaminen eli omakoti- ja paritalot kehittämiskorvauksen käyttämisen ulkopuolelle. Asuntorakentamisella tarkoitetaan alueelle osoitettua pääkäyttötarkoitusta, jolloin siihen voi sisältyä vähäisehkö määrä muuta asuntorakentamisen yhteyteen toteutettavaa kerrosalaa. Huomattava on kuitenkin, että neliömääräinen rajoitus ei ole tonttikohtainen, vaan koskee kaikkia saman maanomistajan hallussa olevia alueita. Jos maanomistajalle tulisi laadittavassa asemakaavassa useita pientalotontteja ja niiden yhteinen kerrosneliömäärä ylittää 500 neliömetriä, koskee kehittämiskorvaus tällaista omistajaa. Kunnalla on mahdollisuus päättää myös korkeammasta rajasta.<sup>32</sup> Asetetun kerrosneliömetri-ajan ylittyminen ei itsessään ole tarkoitettu indikoivan merkittävän hyödyn kynnyksen ylittymistä. Merkittävä hyöty arvioidaan aina itsenäisesti riippumatta asemakaavan tuottamasta uudesta rakennusoikeudesta.

<sup>31</sup> Ks. HE 167/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut 91a ja c §, *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 478–479, *Hakkola* 2007, s. 36–37 ja *Ympäristöministeriö ja Suomen kuntaliitto* 2003, s. 6.

<sup>32</sup> Ks. HE 167/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut 91c §, myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 279–480. Alun perin neliörajaksi ehdotettiin hallituksen esityksessä 400 kerrosneliömetriä, mutta raja nousi eduskunta käsittelyssä 500 kerrosneliömetriin. Käsitettä kerrosneliömetri ei ole MRL:ssa yksiselitteisesti määritelty ja rakentamisen tosiasiallinen määrä voi nousta ilmastua määrää suuremmaksi, vrt. MRL 115 § kerrosalasta (ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 479 ja 576–581).

Vaikka kehittämiskorvausta ei kerrosneliörajan vuoksi voitasi periä, saattaa MRL 59 §:n mukainen korvaus tulla kyseeseen. Jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset. Pelkästään yksityisen edun vaatimus täyttyy hallituksen esityksen mukaan silloin, kun yleisempiä kunnan kehitykseen liittyviä syitä kaavan laatimiselle ei ole. Maanomistajan aloitteellisuus on oltava myös nimenomaista eli dokumentoitavissa oleva tahdonilmaisu.<sup>33</sup> Lisäksi on otettava huomioon, että sanottu korvaus voi kattaa ainoastaan kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneita teknisluonteisia kuluja, tämän vuoksi säännöksen maapoliittinen relevanssi on vähäinen.

*3. Korvauksen ylärajana 60 % arvonnoususta.* Kehittämiskorvauksen absoluuttisen ylärajan asettaa MRL 91f §, jonka mukaan korvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kunnalla on mahdollisuus päättää, että sovellettavaksi otetaan alemmikin prosenttiraja. Ylimenevä osa jää aina kunnan vastattavaksi. Enimmäisrajaa on luonnollisesti noudatettava vain silloin, kun todelliset yhdyskuntarakentamisen kustannukset nousevat tonttikohtaisesti 60 prosentin arvonnousun yläpuolelle. Toteuttamiskustannukset voivat jäädä säännöksen mukaista enimmäismäärää alhaisemmaksi, jos kiinteistön arvo nousee huomattavasti ja kustannukset ovat suhteellisen vähäiset.

### **3.3 Maankäyttösopimus**

Toissijaisuuden vaatimuksen mukaisesti ennen kehittämiskorvauksen määrittämistä kunnan on pyrittävä sopimaan kaavan ja sen toteuttamisen aiheuttamien kustannusten jaosta alueen maanomistajien kanssa. Jos sopimusneuvottelut johtavat tulokseen, kustannuksista sopiminen tapahtuu maankäyttösopimuksilla. Maankäyttösopimusten oikeudellinen status tunnustettiin lainsäädännössä MRL:n voimaantullessa vuonna 2000 (MRL 11 §), kuitenkin jo tätä ennen sopimuskonstruktio oli muodostunut laajaksi käytännöksi, jolla kunnat ja maanomistaja sopivat velvollisuuksistaan rakennettavia alueita kaavoittaessa. Alierakentamissopimuksissa, joita tehtiin erityisesti 1960- ja 1970-luvulla, aluerakentaja kunnan sopijapuolena otti vastattavakseen monia asioita, jotka lain mukaan olisivat kuuluneet kunnalle; merkittävänä esimerkkinä alueen sisäisen kunnallistekniikan toteuttaminen. Kysymys oli toisin sanoen julkisyhteisön tehtävien yksityistämisestä sopimuksella. Ajanjakso oli voimakkaan muutoliikkeen aikaa ja sopimuksilla kunta kykeni turvaamaan yhteiskunnallisen tilanteen vaatimia kunta- ja asuntopoliittisia tavoitteitaan. Alierakentajat taas saivat sopimuksella tietyn rakennusoikeuden, jonka toteuttamisella katettiin sopimuksesta johtuvat velvoitteet ja pyrittiin luonnollisesti liiketaloudelliseen voittoon.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ks. HE 101/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 59 §.

<sup>34</sup> Sopimuskäytäntö muodostui pysyväksi ja legitiimiksi osaksi yhdyskuntarakentamisen järjes-

*Tarasti* luokittelee maankäyttösopimusten historian kolmeen vaiheeseen: rakennuslain aikaan, joka kesti vuoden 1999 loppuun, MRL:n alkuaikaan eli ajanjaksoon 1.1.2000–30.6.2003 (MRL 11 §) ja MRL:n nykytilaan, jolloin voimassa on uusi lain 12a luku. Ennen vuotta 2000 maankäyttösopimuksilla oli siis oikeuskäytännön luoma legitimitetti lähinnä yksityisoikeudellisina sopimuksina. Maankäyttösopimuksia koskevissa riidoissa väitettiin, että niillä oli päätetty kunnallisesta maankäytöstä muussa kuin rakennuslain mukaisessa järjestyksessä. Oikeuskäytännössä argumentiksi tätä väitettä vastaan kuitenkin vakiintui lausuma ”sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä” (*KHO* 3.5.1978 t. 2035 ja *KHO* 3.8.1985 t. 3760). Oikeuskäytännön linja maankäyttösopimusten hyväksyttävyyteen tiukentui kuitenkin 1990-luvulla. *KHO* linjasi, ettei julkisyhteisö voi itseään sitovalla tavalla sopia, kuinka se tulee julkista valtaa käyttämään. Kunta oli käyttänyt harkintavaltaansa väärin edellyttäessään maanomistajalta sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta asemakaavamuutoksen ehtona (*KHO* 1995 A 31). Samaa linjaa jatkoivat ratkaisut *KHO* 9.4.1999 t. 732 ja *KKO* 1999:128, joissa rakennusoikeuden lisäyksestä edellytetty korvaus tulkittiin olevan vailla laillista perustetta, siltä osin kun se ei vastannut toimenpiteistä kaupungille aiheutuneita välittömiä kustannuksia.<sup>35</sup> *Mäkinen* on analysoinut 1990-luvun oikeuskäytännön johtaneen maksujen perimisen osalta seuraavaan oikeudelliseen tilanteeseen: sopimusta ei saanut vaatia laadittavan kaavan ehtona, kunnallistekniikan korvauksista voitiin sopia tietyissä rajoissa ja arvonnousun periminen sopimuksin ei ollut mahdollista.<sup>36</sup>

Rakennuslaissa suhtauduttiin selkeän kielteisesti rakennusoikeuden myymiseen. Tästä huolimatta kunnissa vallitsi yleinen käytäntö, jonka mukaan kunta muodossa tai toisessa edellytti maanomistajalta erityisen korvauksen suorittamastaan kaavan tai kaavamuutoksen kiinteistölle tuottamasta arvonnoususta eli pääasiassa rakennusoikeudesta. Käytäntö oli yleistä ja avointa. Kunnat hyväksyivät muun muassa periaatepäätöksiä, joiden mukaan maksusitoumus tuli kytkeä kaavan laatimisen ja hyväksymisen edellytykseksi.<sup>37</sup> Maksukäytäntöön puututtiin ylimpien oikeusasteiden edellä mainituilla ratkaisuilla vasta 1990-luvulla. Vuosikymmeniä oli siis vallalla käytäntö, joka sittemmin todettiin lakiin perustumattomaksi. Herää kysymys, kuinka syvään tämä rakennusoikeuden myyminen on juurtunut kuntapäätäjiin ja onko sen noudattaminen käytännöstä koskaan kadonnut.

---

telmää, ks. *Mäkinen* 2000, s. 1–17 sekä 159–175 ja *Tarasti* 2004, s. 397–402. Aluerakentamissopimuksiin liittyvästä yhteiskunnallisesta keskustelusta ks. *Tuuri* 1998 passim.

<sup>35</sup> Ks. *Tarasti* 2004, s. 397–299 ja *Majamaa* 2006, s. 1241. Rakennuslain 41 ja 99 §:ssä oli säädetty kunnan oikeudesta suoranaisten kaavoituskustannusten perimiseen silloin, kun asemakaava oli pääasiassa yksityisen edun vaatima.

<sup>36</sup> Tässä kappaleessa mainitusta oikeuskäytännön analyysistä ks. tarkemmin *Mäkinen* 2000, s. 168–176.

<sup>37</sup> Ks. *Majamaa* 2006, s. 1242.

Kun maankäyttösopimuksia koskeva MRL 11 § otettiin lakiin, rakennuslakitoimikunta perusteli lainkohtaa seuraavasti:

”Lakiin otetaan maankäyttösopimuksia koskeva säännös, joka luo kunnan yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen liittyvän perustan sopimusten käyttämiselle maapolitiikan hoidon apuvälineenä. Maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan voida ohittaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön perustuvaa kaavoitusmenettelyä. Maankäyttösopimuksista on myös tiedotettava kaavoituskatsauksen tai kaavoituksen yhteydessä. Maankäyttösopimusten tarve liittyy useimmiten kaavoituksesta johtuvien kustannusten ja hyötyjen jakamiseen yksityisen maanomistajan ja kunnan välillä.”<sup>38</sup>

*Hallituksen esityksen (101/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa sopimusten alaa kuvattiin seuraavasti:*

”Tällainen sopimus voi koskea muun muassa sopimuskumppanin osallistumista kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin lain muut säännökset edellyttävät.”<sup>39</sup>

Tarastin mukaan esitöistä käy suhteellisen selvästi ilmi lainsäätäjän tahto ja MRL 11 §:n merkitys. Vaikka oikeudellinen puuttuminen maankäyttösopimukseen kasvoi kuvatulla tavalla 1990-luvulla, oikeudellisessa keskustelussa jäi kuitenkin huomaamatta maankäyttösopimusten periaatteellinen tavoite: yhteiskunnallisesti oikeudenmukainen kustannustenjakoa kaavoituksessa. MRL 11 §:llä ei tavoiteltu suurta muutosta, vaan ainoastaan oikeudenmukaiseksi koetun käytännön vahvistamista lain tasolle. Muun muassa Tarasti korostaa erityisesti lainsäätäjän tahdon ja säännösten tarkoituksen huomioon ottamista maankäyttösopimusten tulkinnassa.<sup>40</sup>

MRL 12a luku 91b §: Maankäyttösopimukset:

”Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimuksen tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimuksista tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.”

---

<sup>38</sup> Ks. *KOM 1997:16* s. 55 ja tässä muodossa myös *HE 101/1998 vp*, s. 43.

<sup>39</sup> Ks. *HE 101/1998 vp*, s. 64.

<sup>40</sup> Ks. *Tarasti 2004*, s. 400–401 ja *Mäkinen 2000*, s. 155, MRL 11 §:n mukaan sopimuskäytännön on arvioitava 1990-luvulla muodostuneen oikeuskäytännön mukaisesti.

Verrattuna kumottuun MRL 11 §:ään vuonna 2003 voimaan tulleella MRL 12a luvulla muutettiin lainkohtien sanonnallisesta näkökulmasta maankäyttösopimusten oikeudellista asemaa syvällisesti. Vakiintuneen käytännön muuttumiseen on sen sijaan suhtauduttava varovaisemmin. Merkittävimmän muutoksen maankäyttösopimuksissa aiheutti MRL 91a §:ssä todettu maanomistajan yleinen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämän lainkohdan johdosta maankäyttösopimukset eivät enää perustu pelkkään sopimusvapauteen, vaan ovat keino toteuttaa laissa nimenomaisesti asetettua velvollisuutta. MRL 12a luvun järjestelmä muuttaa näin ollen merkittävästi maankäyttösopimusten oikeudellista perustetta.<sup>41</sup>

Kunnan oikeus solmia sopimuksia kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta ilmaistaan nimenomaisesti MRL 91b.1 §:ssä. Kyseiseen momenttiin on säilytetty myös rajoitus, jonka mukaan kaavojen sisällöstä ei kuitenkaan voi sitovasti sopia. Lain esitöiden mukaan sopimusten oikeudellinen perusta on ollut ajoittain oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden kritiikin kohteena, minkä vuoksi lainkohdassa julkilausutusti vahvistetaan kunnan mahdollisuus maankäyttösopimukseen.<sup>42</sup> Rajoitus (...ei voi sitovasti sopia kaavan sisällöstä) muodostaa jatkumon oikeuskäytännölle, joka tukeutui argumenttiin ”ei ole sovittu eikä voitukaan sopia”. Verrattuna MRL 11 §:ään, jossa sopimuksilla ei todettu voitavan syrjäyttää kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia, rajoitus täsmentyy. Tarastin mukaan MRL 11 §:ää oli tulkittava siten, että maankäyttösopimus voi vaikuttaa kaavan sisältöön, mutta lainvastaiseksi se tuli vasta silloin, kun sopimuksen vuoksi kaavan tavoitteet tai sisältövaatimukset (MRL 50, 51 ja 39 §) olivat syrjäytyneet. Kynnys lainvastaisuudesta oli ja on edelleen korkealla. Nykyään sitova sisällöstä sopiminen on sanamuodon mukaisesti nimenomaan kielletty. Uuden sanonnan vaikutusta sopimusvallan laajuuteen käsitellään jäljempänä.<sup>43</sup>

MRL 91b.2 § jakaa maankäyttösopimusjärjestelmän kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa voidaan sopia kaavoituksen käynnistämisestä. Tässä esisopimusvaiheessa voidaan sopia kaavoituksen käynnistämiseen liittyvien kustannusten korvaamisesta. Kaavan sisältöön ja toteuttamiseen ei vielä voida ottaa kantaa. Sopimusedun korvaaminen rajoittuu neuvottelukustannuksiin, jolloin puhutaan negatiivisen sopimusedun korvaamisesta. Osapuolia sitova varsinainen maankäyttösopimus voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä. Tällä ajankohdalla pyritään turvaamaan kaavoituksen julkisuus ja osallistumismenettely. *Majamaa* näkee kiellolla sopia sitovasti osapuolten velvoitteista ennen tiettyä ajankohtaa kaksi varsinaista tehtävää: *ylläpitää mielikuvaa* osallisten vuorovaikutuksesta asemakaavan sisältöön MRL 62 §:n mukaisella tavalla sekä siitä, ettei kysymyksessä ole rakennusoi-

---

<sup>41</sup> Ks. Tarasti 2004, s. 406.

<sup>42</sup> Ks. HE 167/2002 vp, s. 20.

<sup>43</sup> Ks. Tarasti 2004, s. 402–403, HE 101/1998 vp, s. 64, HE 167/2002 vp, s. 20.

keudesta käytävä kaupanteko.<sup>44</sup> Kunnan yksityinen sopijapuoli ei voine jättää koko sopimuskokonaisuuden kannalta merkittävintä sopimuskohtaa – kustannustenjakoa – avoimeksi ja vasta kaavan nähtävällepanon jälkeen sovittavaksi. Maksuvelvoitteen ja kustannustenjaon periaatteista sopiminen jo varhaisessa vaiheessa on maanomistajalle/rakennusliikkeelle keskeistä ja jopa välttämätöntä taloudellisten laskelmien laatimiseksi. Majamaan mukaan oikeudellista esettä sitovaan sopimiseen näistä periaatteista ei ole, vaikka kaavaehdotusta ei olisi vielä pantu julkisesti nähtäville.<sup>45</sup> Seuraavassa tapauksessa rakentamisen tehokkuudesta oli käytännössä sovittu jo ennen kaavaluonnoksen nähtäville asettamista.

*KHO:2006:14.* Kunnanhallitus oli hyväksynyt MRL 91b.1 §:ssä tarkoitetun maankäytösopimuksen ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimus ei ollut MRL 91b.2 §:n säännös huomioon ottaen osapuoliin nähden sitova muutoin kuin kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan. Valitus koski sitä, että sopimuksella oli pyritty tosiasiaassa ratkaisemaan alueen käyttötarkoitus ja rakennustehokkuus. Sopimuksessa oli maininta, että alueen käyttötarkoitus osoitetaan työpaikka- ja toimitila-alueeksi logistiikka ja tukkukauppatoimintaa varten sekä, että tonttitehokkuutena käytetään e:0,40–0,50. Sopimuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä tehty valitus tutkittiin ja hylättiin.

KHO jatkaa käsillä olevassa ratkaisussa jo RakL:n aikana syntynyttä perustelukäytäntöä ”ei ole voitu sitovasti sopia, joten harkintavaltaakaan ei ole siten käytetty väärin”. KHO turvautuu tähän argumenttiin erityisesti silloin, kun kunnan jäsen on valittanut sopimuksesta ja katsonut, että sillä on epäasiallisesti vaikutettu kaavan sisältöön. Oikeuskirjallisuudessa perustelutapaa on jo vanhastaan aiheesta kritisoitu, eikä MRL 12a luku näytä tuoneen muutosta KHO:n perustelukäytäntöön tältä osin. Itsestään selvää on, että maankäyttösopimus vaikuttaa tosiasiallisesti merkittävässä määrin laadittavan kaavan sisältöön, vaikkei se oikeudellisesti sitoisikaan kuntaa.<sup>46</sup>

Ratkaisun on tulkittava indikoivan jo aikaisemmin tunnustettua käytäntöä, jonka mukaan kaavoituksen käynnistämissopimukseen voidaan laajemminkin kirjata osapuolten välisiä tahdonilmaisuja. Sopimus ei kuitenkaan muodostu kuntaa sitovaksi kuin kaavoitusprosessin käynnistämisen osalta. KHO on ratkaisullaan ottanut kannan, ettei tällaisten ylimääräisten ja sitomattomien (lain vastaisten) ehtojen ottaminen sopimukseen aiheuta koko hallintotoimen pätemättömyyttä. *Hakkola* toteaa käsitellyn ratkaisun tukeman kaavoituksen käynnistämissopimuksella voivan olla eräänlainen julkistamisfunktio. Jos sopimuksen osapuolten yhteistä näkemystä alueen kehittämisestä ei voitaisi kirjata jo käynnistämissopimukseen, se luultavasti kirjattaisiin salaisiin pöytälaatikkosopimuksiin.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Ks. *HE 167/2002 vp*, s. 20–21 ja *Majamaa* 2006, s. 1244–1245.

<sup>45</sup> Tulkinnan perusteluista ks. tarkemmin *Majamaa* 2006, s. 1246–1247 ja Oikeustapauskommentti *Hakkola* 2006, s. 1044. Vrt. MRL 91b.2 §.

<sup>46</sup> *KHO 2006:14.* Ks. *Hakkola* 2006, s. 1043–1044. Mainitusta kritiikistä RakL:n ajalta ks. *Mäkinen* 2000, s. 229–235.

<sup>47</sup> Liian aikaisin laaditun maankäytösopimuksen merkityksestä ks. *Hakkola* 2006, s. 1045–1047.



Maankäyttösopimuksista on tiedotettava julkisesti MRL 91b §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla. Vuoden 2000 MRL:n yksi keskeisimpiä tavoitteita oli osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien säännösten kehittäminen. Jo vuoden 2000 lain esitöissä korostettiin, ettei sopimusmenettelyllä tule heikentää maankäyttöön liittyvää julkisuutta ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Tätä samaa julkisuusfunktiota toteuttaa vaatimus maankäyttösopimusten tiedottamisesta kaavan laatimisen yhteydessä, yleensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Kaavoitusmenettely tulee yleisesti järjestää niin, että osallisille tiedotetaan suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi (MRL 62 §). Maankäyttösopimusten osalta keskeisintä informaatiota ovat tiedot rakentamisen määrästä ja alueen suunnitellusta käyttötarkoituksesta. Nämä seikat vaikuttavat tulevan kaavan sisältöön, eivätkä ne voi siten kuulua liikesalaisuuden piiriin, vaikka monet sopimusten yksityisoikeudelliset elementit olisivatkin tällaisessa asemassa.<sup>48</sup>

MRL 91b.2 §:ssä tarkoitettu sitovuus ei voi koskea suoranaisesti kaavan sisältöä. On selvää, ettei julkisen vallan käytöstä voida tässä mielessä sitovasti sopia. Maankäyttösopimus ei myöskään muodosta kunnalle luontais suoritusvelvollisuutta laatia kaava tietyn sisältöisenä. Lainkohdassa mainitun sitovuuden täytyy siten liittyä maankäyttösopimuksen sopimus- ja vahingonkorvausoikeudelliseen arviointiin. Oikeuskirjallisuudessa kanta korvausvelvollisuuden laajuudesta on vaihdellut. *Ekroosin* ja *Majamaan* mukaan kunnan korvausvastuun piiriin voi tulla sitovan sopimuksen mukainen odotusarvo eli positiivisen sopimusedun korvaaminen esimerkiksi tilanteessa, jossa rakennusoikeus jäisi määrältään sovittua pienemmäksi. Positiivisen sopimusedun mukaiseen vahingonkorvaukseen kunta ei voisi kuitenkaan tulla sidotuksi ennen kuin kaava on ollut nähtävillä. Muutoin aikaisessa vaiheessa kaavoitusprosessia laaditun sopimuksen vahingonkorvausvastuu merkitsisi sitä, että kunta korvausvastuun välttämiseksi pyrki automaattisesti laatimaan kaavan sopimuksen mukaisesti, jolloin vuorovaikutusmenettely jäisi vain muodollisuudeksi.<sup>49</sup> *Tarastin* mukaan sanonta, ettei sopimuksilla voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä, poistaneen kunnilta lopunkin vastuun sopimusrikkomuksesta. *Tarastin* kanta on ymmärrettävä siten, ettei positiivinen sopimusetu, toteutumaton odotusarvo, voisi tulla korvattavaksi. *Mäkinen* on myös suhtautunut skeptisesti positiivisen sopimusedun korvaamiseen, mutta pitää luottamusintressin (negatiivinen sopimusetu) korvausvelvollisuutta perusteltuna.<sup>50</sup> Kysymys on monisyinen ja epäilemättä

---

<sup>48</sup> Ks. *HE 101/1998 vp*, s. 64 ja *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 468–469. Tiedottamisesta ja suhteesta osallistumisjärjestelyihin yleisesti ks. myös *Mäkinen* 2000, s. 240–252, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003, s. 381 ja *Syrjänen* 2005, s. 77–95.

<sup>49</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 463–464 ja *Hakkola* 2006, s. 1043 Positiivisesta ja negatiivisesta sopimusedusta yleisesti esim. *Hemmo* 2006, s. 135–136 ja 473–475.

<sup>50</sup> Ks. *Tarasti* 2004 s. 406 ja *Mäkinen* 2000, s. 281–287. Rakennuslain aikaisesta keskustelusta ks. *Mäkinen* 2000, s. 281–287.



tilannesidonnainen. Vastausta korvausvelvollisuuteen on ilmeisesti haettava sopimus- ja vahingonkorvausoikeuden yleisistä opeista<sup>51</sup> ja kulloinkin tulkittavana olevasta maankäyttösopimuksesta yksittäistapauksittain.

*Sopimuksen luonne.* Maankäyttösopimuksen oikeudellisesta luonteesta on oikeuskirjallisuudessa vaihtelevia mielipiteitä.<sup>52</sup> Onko maankäyttösopimusta pidettävä julkisoikeudellisena hallintosopimuksena vai yksityisoikeudellisena sopimuksena, vai onko se jotain tältä väliltä? Pidän *Majamaan* käsitystä maankäyttösopimuksen ”hybridiluonteesta” perustelluimpana: yksityisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellisessa kontekstissa. Majamaa kyseenalaistaa luokittelun yksityis- ja julkisoikeuteen maankäyttösopimuksia tarkasteltaessa ”...ettei pilkota asiakokonaisuutta ja ratkaisussa huomioon otettavaa seikastoa siten, ettei lopputulema enää vastaa todellista asiantilaa. Yksityisoikeudellisiksi tarkoitettujen sopimusten tarkastelussa tulee suhtautua erityisen pidättyvästi tosiasia-aineiston huomiotta jättämiseen oikeuksien luokittelua ja jaottelua koskevilla perusteilla”. *Mäkinen* on tarkastellut maankäyttösopimuksen luonnetta ennen muuta RakL:n aikaisen käytännön valossa ja hänkin välttää tiukkaa luokittelua.<sup>53</sup> Huomionarvoisa on myös muuttuva yleisemmän tason käsitys kahtiajaosta yksityis- ja julkisoikeuteen. Yksityistämisen, julkisen vallan delegoinnin ja oikeuden eurooppalaistumisen myötä hallinto-oikeuden toimintaympäristö ja toimintatavat ovat muuttuneet, eikä samanlaista kahtiajakoa kuin vielä 1990-luvulla voida enää ylläpitää. *Mäenpään* mukaan tämä oikeudenalojen kahtiajako on kyseenalaistettava erityisesti hallinto-oikeuden piirissä solmittavien sopimusten osalta. Oikeudellisen luonteen selvittämistä on pidetty merkityksellisenä etsittäessä vastausta kysymykseen, ratkaistaanko maankäyttösopimuksia koskevat riidat yleisessä vai hallintolainkäytössä. Kuten *Tarasti* asian ilmaisee, yleistä luokittelua ei pidä tehdä vaan ratkaista kulloinkin esille tuleva kysymys sen omista lähtökohdista.<sup>54</sup> Kumpi oikeuslinja instanssina valitaan, on harkittava tilannekohtaisesti ja sopimuksen riidanalaisen elementin luonne huomioon ottaen.

---

<sup>51</sup> Vahingonkorvausoikeuden yleisistä opeista ks. *Mielityinen* 2006.

<sup>52</sup> Ks. oikeuskirjallisuuden eriäviä mielipiteitä referoiva esitys *Rintamäki* 2007, s. 51–57. Hallintosopimuksen kannalla ovat mm. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003 ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen kallistuvat *Ekroos – Majamaa* 2005.

<sup>53</sup> Ks. *Majamaa* 2006, s. 1241 ja 1250 sekä *Mäkinen* 2000, s. 150–153. *Majamaa* toteaa, että sopimusten luonteesta voidaan akateemisella tasolla keskustella, mutta sekä lain esitöiden että kuntien voimakkaasti edustaman näkemyksen mukaan sopimukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia (*Majamaa* 2006, s. 1249). Sekatyypisen sopimuksen käsitteestä ks. *Halila – Hemmo* 1996, s. 25–27.

<sup>54</sup> Ks. *Mäenpää* 2003a, s. 362–369 ja *Tarasti* 2004, s. 407–408.

### 3.4 Sopimisvallan laajuus, maankäyttösopimusten suhde kehittämisalueisiin

Sopimisvallan laajuuteen vaikuttavat seuraavat seikat:

- Toissijaisuusperiaatteesta johtuva suhde kehittämiskorvaukseen
- Maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti
- Kaavan sisällöstä ei voida sitovasti sopia

Vaikka sitova sopiminen kaavan sisällöstä on kiellettyä, ei se rajoita sopimista kaavoituksen käynnistämisestä sekä tulevan kaavan toteuttamisesta. Juuri toteuttamisesta sopiminen onkin nähtävä maankäyttösopimusten keskeisenä elementtinä. Tätä sitovan sisällöstä sopimisen kieltö ei voi rajoittaa, vaan pikemminkin kustannusten jakamisen periaate velvoittaa tähän. Ongelmallista voi kuitenkin olla rajanveto toteuttamisesta sopimisen ja kielletyn sisällöstä sopimisen välillä. Ei voida kiistää, ettei maankäyttösopimusprosessi kokonaisuudessaan vaikuttaisi merkittävällä tavalla tulevan kaavan sisältöön. On kuitenkin erotettava se, yritetäänkö sopimuksessa *sitovasti sopia* tulevan kaavan sisällöstä vai *neuvotellaanko* vain suunnitteilla olevan kaavan sisällöstä ja sovitaan prosessin käynnistämisestä ja taloudellisten kustannusten jaon periaatteista. Jälkimmäisessä sallitussa tilanteessa sovitaan varsinaisella maankäyttösopimuksella kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen tarkemmin kaavan toteuttamisen suorittamisesta ja tähän liittyvien velvoitteiden jakamisesta. Maankäyttösopimusten sisällön ala jää laajaksi, vaikka kaavan sisällöstä sopiminen on kiellettyä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu esimerkkeinä maanomistajan osallistuminen koulu-, päiväkotij- ja muiden palvelujen toteuttamiseen. Samalla todetaan poistetuksi kustannussidonnaisuus juuri kyseessä olevaan kaavaan tai kaavamuutokseen ja todettu ”sopimuskorvauksen voivan perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta”. *Tarasti* tulkitsee lain esityön siten, että sopimuksilla hyväksytään kaavoitusarvon leikkaaminen, jota aiemmassa oikeuskäytännössä pidettiin kiellettynä.<sup>55</sup>

Lain esityön sanamuoto ja vallitseva mielipide oikeuskirjallisuudessa eivät kuitenkaan näyttäisi hyväksyvän yleistä arvonneikkaussäännöstä. Hallituksen esityksessä todetaankin, että ”Kyse ei siten ole verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannusperusteisen maksun määrittämisestä. Arvonnousua käytetään ehdotuksessa lähinnä kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien välillä ja sen varmistamiseksi, että kustannuksista riippumatta maanomistajalle taataan osa hyödyistä.” Lain esityö on kustannussidonnaisuuden kannalta ristiriitainen: toisaalla (s. 21) todetaan luopuminen kustannussidonnaisuudesta ja toisaalla (s. 31) todetaan kyseessä olevan kustannusperusteinen maksu. Tarastin

---

<sup>55</sup> Ks. HE 167/2002 vp, s. 21–22 ja *Tarasti* 2004, s. 406.

käsitys yleisen arvonleikkauksen hyväksymisestä ei siten ole täysin vailla perusteita. Silti kuten *Hakkolakin* toteaa, yleisen kaavoitusarvon leikkausnormin ottaminen käyttöön 12a luvun säätämisen yhteydessä olisi ollut niin olennaisesti aikaisemmasta järjestelmästä poikkeava periaatteellinen ratkaisu, että siitä olisi tullut säätää yksiselitteisesti ja perustellen. Kun perustuslakivaliokunta totesi uudistuksen valtiosääntöoikeudenmukaisuuden sillä perusteella, että määrättävän korvauksen suuruus perustuu vastikkeellisuuslähtökohdalle, voitaneen tulkinta yleisen arvonleikkauksen olemassa olosta hylätä.<sup>56</sup>

Jo MRL 91a.2 §:ssä todetusta yhdenvertaisuuden vaatimuksesta johtuu, että maankäyttösopimusten sisällä maanomistajia ei saa asettaa syrjivästi eri-arvoiseen asemaan. Yleisesti ottaen tarkasteltuna maanomistajien kaavasta saadun hyödyn ja heidän osakseen toteuttamisesta tulevien velvoitteiden tulisi jakautua tasaisesti. Käytännössä, kulloisenkin tilanteen vaihdellessa, yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ei ole helppo toteuttaa. Siksi ratkaisujen, niin kunnallisten kuin mahdollisten muutoksenhakuelintenkin, perusteluille tulee asettaa erityisiä vaatimuksia. Jos maankäyttöllisten seikkojen vuoksi eri maanomistajien velvollisuudet ja edut ovat epätasapainossa, tämä pitää perustella. Esimerkkinä tästä voidaan tarkastella seuraavaa KHO:n ratkaisua; ratkaisu on annettu nyttemmin kumotun MRL 11 §:n nojalla, jolloin yhdenvertaisuuden vaatimusta ei lainkohdassa ollut eksplisiittisesti todettu, joten yhdenvertaisuuden vaatimus palautui suoraan PL 6 §:ään.

*KHO 2005:5.* Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt asemakaavan, jossa oli osoitettu alueita pääasiassa asuinrakentamiseen (AO, AR) ja lähivirkistysalueiksi (VL). Kaupunginvaltuusto oli samalla päätöksellä hyväksynyt myös neljä kaupungin ja maanomistajien välillä allekirjoitettua maankäyttösopimusta. Nähtävillä olleeseen kaavaehdotukseen perustuneet maankäyttösopimukset koskivat kaava-alueen pohjoisosan alueita. Valittajan tilalle, joka sijaitsi kaava-alueen eteläosassa, oli osoitettu tilan kokonaispinta-alaan suhteutettuna huomattavasti vähemmän rakennusoikeutta asuinrakentamiseen ja vastaavasti enemmän lähivirkistysalueita kuin edellä mainittujen, maankäyttösopimusten tehneiden maanomistajien omistamille alueille. KHO hylkäsi valituksen perustellen päätöstä muun muassa seuraavasti: Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta oli sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippui kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellytti muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäyttöllisiä perusteita. Alueiden erilaiselle osoittamiselle asuinrakentamiseen oli kuitenkin hyväksyttävät maankäyttölliset perusteet, minkä vuoksi kaavaratkaisulla ei ollut syrjäytetty vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta.

KHO viittaa perusteluissaan siis maankäyttöllisiin vaatimuksiin. Näillä tarkoitetaan kaupungin vastaselityksessään mainitsemia valittajan kiinteistöä luonnehtivia

<sup>56</sup> HE 167/2002 vp, s. 21 ja 31. Vrt. *Hakkola* 2007, s. 46–47 ja *Rintamäki* 2007, s. 40. Ks. *PeVL 53/2002 vp*, s. 2. Kaavoitusarvon leikkaaminen irrottaisi *Tarastin* mukaan maankäyttösopimukset lähes täysin kehittämiskorvauksista. Tällaista täysin itsenäistä roolia voi kritisoida myös vaaditun maanomistajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. (*Tarasti* 2004, s. 406).

tosiseikkoja: "...hyvin jyrkkä mäenrinne soveltuu huonosti rakentamiseen ja on yleiskaavamääräysten lisäksi myös sen vuoksi suurimmalta osalta virkistysaluetta..." "...kaavoittaminen asuintarkoitukseen osoittautui mahdottomaksi, sillä järkevää ajo-yhteyttä ei ollut järjestettävissä, rakentaminen olisi rikkonut avoimena säilytettäväksi tarkoitettun maiseman ja alueen kaavoittaminen AO-korttelialueeksi olisi ollut räikeästi yleiskaavan vastaista." Todettakoon, että valituksen tehneen maanomistajan tilalle oli kuitenkin tosiasiaassa kaavoitettu yleiskaavan vastaisesti AO-alueita.

Maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen välistä suhdetta voidaan kuvata seuraavasti. Maankäyttösopimuksilla on sinänsä mahdollista sopia korvauksista laajemminkin kuin mitä kehittämiskorvausjärjestelmä osoittaa, mutta velvoite ei kuitenkaan saa olla enempää kuin mitä kunnalle aiheutuu kustannuksia yhdyskuntarakentamisen johdosta.<sup>57</sup> Vastattavana on edelleen kysymys kehittämiskorvaukselle asetettujen edellytysten vaikutuksesta maankäyttösopimusten sallittuun sisältöön. Jos kaava tuottaa vähemmän kuin 500 neliometriä uutta rakennusoikeutta asuntotarkoituksiin, korvausta ei voi määrätä ja 60 prosenttia arvonnoususta on joka tapauksessa kehittämiskorvauksen yläraja. Maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti toteutettavan kaava-alueen sisällä, samankaltaisten kaavoitettavien alueiden välillä, solmittavien maankäyttösopimusten kesken ja lopuksi vielä maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välillä. *Jääskeläinen* ja *Syrjänen* tulkitsevat tämän tarkoittavan sitä, että maankäyttösopimuksellakaan kunta ei voisi vaatia kustannuksiin osallistumista sellaiselta maanomistajalta, jolle kaavassa osoitettu uusi rakennusoikeus ei ylitä 500:aa kerrosneliötä. Keneltäkään maanomistajalta ei voi myöskään periä yli 60 prosenttia tontin arvonnoususta. *Ekroos* ja *Majamaa* ovat varovaisesti samoilla linjoilla. Yhdenvertaisuusperiaate asettaa sopimusperusteisen korvauksen kasvattamiselle rajoituksen ainakin sellaisessa tilanteissa, joissa yksikin maanomistaja täyttää velvollisuutensa kehittämiskorvauksen muodossa. Kustannusperusteisuus tulee vähintäänkin jossain muotoa säilyttää myös sopimusteitse tapahtuvan kustannustenjaon perustana.<sup>58</sup>

Selkeää vastausta näiden kahden instrumentin suhteeseen sopimisen edellytysten määrittäjänä ei voida antaa oikeuskäytännön puuttuessa. Uusikaan sääntely ei siis tyhjentävästi kykene vastaamaan siihen käytännön kysymyseen, missä kulkee laillisen sopimisen raja, erityisesti kustannusten osalta. Kehittämiskorvausjärjestelmä on kuntien käytännössä jäänyt erittäin vähän käytetyksi instrumentiksi. MRL:n 12a luvun kokonaisuudessa sillä on kuitenkin huomattava merkitys ja lain esitöiden mukaan juuri kehittämiskorvaukseen liittyvät kysymykset olivat voimakkaasti esillä lukua valmisteltaessa. Kehittämiskorvausta ei kunnissa mitä ilmeisimmin käytetä siten kuin lainkohtien (MRL 91b

---

<sup>57</sup> Näin myös muun muassa *Hakkola* 2007, s. 47.

<sup>58</sup> Yhdenvertaisuus todetaan MRL 91a §:ssä ja se johdettavissa viimekädessä perustuslain 6 §:stä. Ks. yleisesti *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 459–460 ja 464–265, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003, s. 367–369 ja 380–381 sekä *HE 167/2002 vp*, s. 30–31.

ja 91c §) sanamuoto antaisi mahdollisuuden: eräänlaisena kannustimena solmia maankäyttösopimus. Tosiasiallinen kannustin maanomistajille lienee se, että kunta jättää kaavoitusprosessin sikseen, jos sopimukseen ei päästä tai käyttää suoraan kehittämiskorvausta hierarkkisesti voimakkaampaa instrumenttia – pakkolunastusta.

Sääntelyteoreettisessa mallissa sopimuskonstruktio asettuu luonnollisesti kehittämiskorvausta lievemmäksi keinoksi, jälkimmäisen ollessa pakolla toteutettava. Tätä sääntelyteoreettista suhdetta käsitellään myöhemmin, jolloin tarkastelussa otetaan huomioon myös pakkolunastusinstituution vaikutus.

### **3.5 Kehittämisaalueet ja rakennusmaan järjestely**

Kehittämisaalueita koskevat säännökset on sijoitettu MRL:n 15 lukuun. Instrumentin tavoitteena on pääasiassa jo rakennettujen alueiden uudistaminen esimerkiksi kaupunkirakenteessa olevien alueiden käyttötarkoituksen muuttuessa. Myös rakentamattoman alueen nimeäminen kehittämisaalueeksi voi olla perusteltua pyrittäessä uuden asuin- tai työpaikka-alueen tehokkaaseen toteuttamiseen, erityisesti asunto- ja elinkeinopoliittisista syistä. Näistä lain esitöistä ilmenevistä tavoitteista käy selkeästi ilmi kehittämisaalueiden perimmäinen tarkoitus maapolitiikan ydinpäämääriin pyrkivänä keinona.<sup>59</sup>

Kunta tai useammat kunnat yhdessä voivat määrääjäksi, enintään kymmeneksi vuodeksi, nimetä rajatun alueen kehittämisaalueeksi. Tällaiseksi alueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jonka uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Myös rakentamaton alue voi tulla kyseeseen, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisesta syistä tarpeen ja toteuttaminen maanomistuksen pirstoutuneisuudesta, kiinteistöjaotuksen hajanaisuudesta tai muusta vastaavasta syystä edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Kehittämisaalueiksi voidaan myös nimetä rakennettu tai rakentamaton alue, joka sijaitsee olemassa olevan tai suunnitellun raideliikenneaseman läheisyydessä, jos alueen kehittämistarpeet ovat aseman toteuttamisesta johtuen muuttumassa (MRL 110 §).<sup>60</sup> Erityisesti lainkohdan toisesta momentista ilmenevä rakentamattomien alueiden saattaminen järjestelyjen piiriin antaisi instrumentille voimakkaan aseman kunnan maapolitiikan harjoittamisessa.

---

<sup>59</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 43 ja Hallberg ym. 2006, s. 459.

<sup>60</sup> MRL:n muutoksella 1441/2006 kehittämisaalueeseen voi nyt kuulua alueita kahden tai useamman kunnan alueelta. Useamman kunnan mahdollisuutta yhteiseen kehittämisaalueeseen perusteltiin kuntien yhteistyön tarpeen lisäämisellä sekä pääkaupunkiseudun maankäytön erityisillä tarpeilla, joissa uudistettavat alueet saattavat ulottua yli kuntarajojen. Ks. HE 81/2006 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 110 §. Raideliikenneasemien ympäristön ottaminen kehittämisaaliksi mahdollistettiin MRL:n muutoksella 1129/2008; tavoitteena on tätä kautta parantaa joukkoliikenteen toimintamahdollisuuksia. Ks. HE 102/2008 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 110 §.

Alueen määrittämisestä kehittämisalueeksi päätetään yksityiskohtaista kaavaa koskevan päätöksen yhteydessä taikka kyseisessä kaavassa. Päätös voidaan tehdä myös erillisenä, mikäli kaavan laatiminen tai muuttaminen ei alueen kehittämiseksi ole tarpeen. Päätöstä koskee, mitä kaavoituksen vuorovaikutuksesta on säädetty (MRL 111 §). Mitä erityisjärjestelyjä kehittämisalueilla sitten on mahdollista toteuttaa? Yleistä vastausta ei voida antaa, vaan kuhunkin kehittämisalueeseen liittyvät toimenpiteet ratkeavat tilannekohtaisesti. MRL 112 §:ssä säädetään kuitenkin tiettyjen maapoliittistenkin keinojen erityisvaikutuksista kehittämisalueilla.

*Erityisjärjestelyt kehittämisalueilla.* Kehittämisalueilla voidaan sen estämättä, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

- 1) alueen toteuttamisvastuu MRL 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;
- 2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;
- 3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;
- 4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (EOL, 608/1977) 5.1 §:ssä asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä
- 5) alueelle suunnataan erityisiä tukitoimia sen mukaan kuin niistä valtion tukitoimien osalta asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

Tonttitarjontatyöryhmän mietinnössä analysoitiin kehittämisalueiden vaikutusta maapoliittiseen kokonaisuuteen. Mietinnön mukaan kokemuksia toteuttamisasteelle edenneistä kehittämisalueista ei juuri ole, vaikka kehittämisalueita koskeva sääntely on ollut jo vuosia voimassa. Tähän vaikutti toisaalta maankäytösopimusten aikaisempaa runsaampi käyttö maankäyttö- ja rakennuslain uuden 12a luvun ansiosta sekä toisaalta kehittämisaluemenettelyn soveltamisen varsin tiukat edellytykset erityisesti rakentamattomilla alueilla. Myös vähäiset mahdollisuudet joustaviin erityisjärjestelyihin sekä kehittämismaksun tulkin-  
nanvarainen sääntely laissa heikensivät kehittämisalueiden käytettävyyttä. Valtion viranomaisten ei myöskään todettu tulleen mukaan erityisten asunto- tai elinkeinopoliittisten tukitoimien suuntaamiseen suunnitelluille kehittämisalueille, mikä on myös vaikuttanut säännösten käytännön merkityksen vähäisyyteen.<sup>61</sup> Rakennusmaan järjestelyn osalta käytäntöön soveltaminen näyttäisi yhtä vähäiseltä. *Hyvönen* totesi vuonna 2001, että vaikka ”järjestelystä on täsmällisesti lailla säädetty, yhtään toimitusta ei ole suoritettu eikä liene toistaiseksi saatu edes vireille”. Syyt instrumentin vähäiselle soveltamiselle lienee samat

<sup>61</sup> Ympäristöministeriö, 2006, s. 25.

kuin kehittämisalueiden syrjäytymiselle; maankäyttösopimukset koetaan yksinkertaisemmaksi ja joustavammaksi kuin monimutkainen kiinteistöjärjestely.<sup>62</sup>

*Rakennusmaan järjestely* on kiinteistönmuodostamislaissa (KML, 554/1995, 12 luku) säädetty maapoliittinen keino, joka liittyy asemakaavan toteuttamiseen ja painottuu sekä kiinteistön muodostuksiin että rakennusoikeuden tasoittamiseen. Järjestely voi myös liittyä samanaikaisesti etenevän kaavan laatimiseen, jolloin sillä pyritään tehostamaan asemakaavan sisältövaatimuksen toteutumista. Maanmittauslaitoksen Toimitusmenettelyn käsikirjan mukaan: ”Järjestelyssä alueet arvioidaan ennen kaavaa vallitsevan tilanteen mukaan (jakoperuste). Tämän jälkeen erotetaan kunnalle sen tarpeisiin kaavassa osoitetut alueet ja suoritetaan kaavan mukaisten alueiden järjestely tarvittavine arvonnusasuineen. Järjestelyn yhteydessä suoritetaan kaavan mukaisten kiinteistöjen muodostaminen, joten se sisältää muutoin erillisinä suoritettavat tilusvaihdot, rakennuspaikan tai tontin osan lunastamiset sekä tonttien, rakennuspaikkojen ja yleisten alueiden kiinteistöiksi muodostamiset.”<sup>63</sup>

Maapoliittisesta näkökulmasta rakennusmaan järjestelyllä pyritään samoihin päämääriin kuin maankäyttösopimuksilla. Molempien keinojen päämääränä on asemakaavan laatimisen ja kiinteistöjaotuksen liittäminen yhdeksi prosessiksi ja tämän kokonaisuuden nopeuttaminen ja tehostaminen sekä järjestelyyn liittyvien kustannusten ja arvonnusujen tasapuolinen jakautuminen. Toimitusmenettelyn käsikirjassa todetaan, että järjestely voi toimia vaihtoehtona monien kuntien suosimille kaavoitus sopimuksille.<sup>64</sup>

MRL:n 15 luvun mukaiset kehittämisalueet ja KML:n 12 luvun samansuuntaiseen päämäärään pyrkivä rakennusmaan järjestely ovat käytännössä jääneet erittäin vähän käytetyiksi maapolitiikan välineiksi. Voidaan jopa sanoa, että mainitut instrumentit ovat muodostumassa lain kuolleeksi kirjaimeksi, semminkin kun niiden sääntelyteoreettinenkin relevanssi suhteessa muihin maapolitiikan keinoihin on lähes merkityksetön. Vertailuksi voidaan ottaa esimerkiksi kehittämisalueet ja kehittämiskorvaus. Kehittämiskorvaus on käytännössä erittäin vähän käytetty instrumentti, mutta sillä voi olla huomattavaa systemaattista merkitystä maankäyttösopimusten sisällön ja rajojen muodostumisessa. Sääntelyhierarkkisesti kehittämiskorvaus asettaa uhan voimakkaammasta toteuttamisesta, ellei vapaaehtoiseen sopimiseen suostuta. Kehittämisalueilla tai rakennusmaan järjestelyllä ei ole nähtävissä mainitun kaltaista selkeää sääntelyteoreettista tai systemaattista yhteyttä muuhun maapoliittiseen ohjauskeinovälineistöön.

---

<sup>62</sup> Ks. Hyvönen 2001, s. 428–429 ja 454–456 sekä Mattila 2006. Mattilan mukaan rakennusmaan järjestelyllä ei ole kuntien käytännössä käyttöä.

<sup>63</sup> Ks. Hyvönen 2001, s. 416–417 ja Maanmittauslaitos, Toimitusmenettelyn käsikirja, kohta 8.3.

<sup>64</sup> Ks. Hyvönen 2001, s. 433–434 ja Toimitusmenettelyn käsikirja, kohta 8.3. Maankäyttösopimuksiin kriittisesti suhtautuva Hyvönen pitäisi rakennusmaan järjestelyä parempana vaihtoehtona yksityiskohtaisen sääntelyn, avoimuuden ja oikeusturvan takia.



## **4 MAAPOLIITTINEN LUNASTAMINEN**

### **4.1 Yleistä**

Tässä luvussa tarkastellaan (pakko)lunastusinstituution niitä osia, jotka ovat relevantteja kunnan maapolitiikan harjoittamisessa. Päähuomio kiinnittyy niin sanottuun kaavoitus- ja rakennuspoliittiseen lunastamiseen. Myös suoraan kaavoitukseen nojautuva lunastusnormisto esitellään, vaikka sitä on pidettävä enemmän teknisluonteisena instrumenttina kuin varsinaisen maapolitiikan välineistönä. Varsinaisena maapoliittisena lunastamisena on pidettävä sitä osaa lunastusinstituutiosta, jonka avulla kunta kykenee hankkimaan haltuunsa ja edelleen toteutettavaksi rakentamattomia tai jopa kaavoittamattomia maa-alueita. Tällä kaavoitus- ja rakennuspoliittisella lunastamisella voidaan aktiivisesti toteuttaa kunnan maapoliittisia päämääriä; lunastusprosessin käynnistäminen edellyttää kuitenkin valtion viranomaiselta saatavaa lunastuslupaa. Kunnan omassa harkinnassa eli ilman lunastuslupaa ovat toteutettavissa lunastukset, joiden lunastusperuste nojaa olemassa olevaan kaavaan tai annettuun rakentamiskehotukseen. Tällöin lunastusperusteiden harkinta on jo osin suoritettu näissä yhteyksissä. Lunastuksen toimeenpanoa, toimitusmääräystä, on kuitenkin erikseen haettava maanmittaustoimistolta, kun lunastuksen edellytykset ovat käsillä ja kunta haluaa toteuttaa lunastuksen (LunL 11.2 §). Lupalukon takana olevat keinot ovat maapoliittisesti vaikuttavampia, mutta kunnan itsenäistä päätösvaltaa keinojen käytössä rajoittaa valtion viranomaisen suorittama lupaharkinta. Lunastuksen toimeenpanoa ei enää tarvitse lupaa edellyttävässä lunastuksessa erikseen hakea, vaan maanmittaustoimisto antaa toimitusmääräyksen saatuaan tiedon päätöksestä, jolla lunastuslupa on myönnetty (LunL 11.1 §). Lunastusperusteiden erottelu lunastuslupaa vaativiin ja kunnan omassa harkinnassa oleviin on merkityksellistä. Ilman lunastuslupaa toteutettavissa lunastuksissa harkinta- ja päätösvalta on suoraan kunnalla, mutta nämä keinot ovat lievempiä ja niillä voi siten vain rajallisesti vaikuttaa pitkäjänteisessä maapolitiikassa. Luvanvaraisilla lunastusmenettelyillä voidaan puolestaan toteuttaa voimakkaitakin maapoliittisia toimenpiteitä, esimerkiksi lunastaa raakamaata ja jalostaa se rakentamistarkoituksiin.

Lunastusperusteet jakautuvat yleisiin ja erityisiin. Yleinen lunastusperuste on ilmaistu lunastuslain 4.1 §:ssä: ”Lunastaa saadaan kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa joillain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.” Lunastuksen yleiseksi edellytykseksi muotoutuu siis kolmi-osainen rekvisiitti: yleinen tarve, vaihtoehtoedellytys sekä intressivertailu. Nämä kolme edellytystä voidaan nähdä vaikuttavan lunastusoikeuden yleisinä oppeina, jotka periaatteina läpäisevästi vaikuttavat koko lunastusjärjestelmässä.



Pakkolunastuksen keskeiseksi edellytykseksi on jo perustuslaissa säädetty yleinen tarve. Yleisestä tarpeesta lunastuksen edellytyksenä on käyty laajaa keskustelua oikeuskirjallisuudessa, eikä sitä ole tarpeen tässä yhteydessä toistaa.<sup>65</sup> Lunastuslain 4.1 §:n toinen virke sisältää niin sanotun vaihtoehtoedellytyksen sekä intressivertailuedellytyksen.<sup>66</sup> Molemmat edellytykset asettavat lunastamiselle mahdollisen esteen, joka on lunastustoimituksessa tai lunastuslupaharkinnassa ratkaistava. Erityisesti vaihtoehtoedellytystä käsitellään jäljempänä rakennuspoliittisen lunastusperusteen yhteydessä siitä näkökulmasta, kuinka MRL:n tarjoamat muut pakkolunastusta lievemmat maapolitiikan toteuttamiskeinot on vaihtoehtoedellytyksen täyttymiseksi otettava huomioon. Lunastusedellytysten harkinta on oikeusharkintaa, jossa lupaviranomainen harkitsee, ovatko edellytykset olemassa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tunnustetaan kuitenkin olevan paikkansa päätöksenteossa. Lunastuslupahakemus voidaan evätä oikeudellisten edellytysten olemassaolosta huolimatta, jos lupaviranomainen harkitsee sen epätarkoituksenmukaiseksi. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ei kuitenkaan voi ohittaa oikeudellisia edellytyksiä, jos ne eivät lunastusasiassa täyty.<sup>67</sup>

Lunastuslain 4.3 § ilmaisee mahdollisuuden erityisiin lunastusperusteisiin. MRL:n 13 luku maan luovuttamisesta ja lunastamisesta sisältää juuri näitä lunastusten erityisiä perusteita. Lunastusprosessin menettelyllistä puolta sääntele lunastuslaki yleislakina ja menettelysäännökset tulevat useimmiten sovellettaviksi, vaikka lunastusperuste johdetaan erityislainsäädännöstä. Yleisten ja erityisten lunastusperusteiden suhdetta on käsitelty kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä. Suhde voidaan nähdä yleislaki – erityislaki näkökulmasta, jolloin yleislain soveltamispiiri kattaa tietyn sääntelyalueen kokonaisuudessaan eli yleisesti. Erityislaki puolestaan koskee tuon sääntelyalueen erityistä osa-aluetta ja se voi olla sisältönsä puolesta yleislaista poikkeava. Tällöin erityislaki syrjäyttäisi yleislain<sup>68</sup>. Näin lunastuslaki yleislakina väistyisi muun muassa MRL:n erityisperusteita sovellettaessa. *Kuusiniemi* kuitenkin ymmärtää lunastuslain 4.1 §:n ”aidosti ja laajasti yleisenä lunastusperusteena, jonka soveltamisalaa erityiset lunastusperusteet vain täydentävät ja osin konkretisoivat. Erityisistä lunastusperusteista riippumatta saataisiin lunastaa aina, jos yleinen tarve olisi

<sup>65</sup> PL 15.2 §. Yleisestä tarpeesta ks. esim. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 108–115 erityisesti viitteet 33 ja 34, *Hyvönen* 1993, s. 126–127 sekä *Länsineva* 1999, (päivitetty 11.11.2004), luku 12, kohdasta yleinen tarve.

<sup>66</sup> Vaihtoehto- ja intressivertailuedellytysten tämänhetkisestä tulkinnasta ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 115–119 ja *Ekroos* 2007, s. 24–29.

<sup>67</sup> Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta lunastusasiassa ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 104–106 viitteinen (erityisesti vanhemman oikeuskirjallisuuden valossa) ja *Ekroos* 2007, s. 22. Ks. myös *KHO:1998:32*, jonka mukaan valtioneuvosto voi harkintavaltansa nojalla hylätä lunastuslupahakemuksen, vaikka oikeudelliset edellytykset olisivat olemassa.

<sup>68</sup> Lex specialis derogat legi generali. Ks. *Laakso* 1990, s. 139. Voidaan myös puhua eliminointistrategiasta, ks. *Määttä* 2007, s. 325.

osoitettavissa.”<sup>69</sup> Kuusiniemen kannan voi ymmärtää, sisältäähän MRL 99.1 § asiallisesti yhtä ”yleisen” lunastusoikeuden kuin lunastuslakikin, MRL:n erityisperuste tosin on säädössystemaattisesta sijainnistaan<sup>70</sup> johtuen käytettävissä ainoastaan MRL:n tavoitteiden toteuttamiseen.

Yleislain ja erityislain suhde lunastamisen edellytysharkinnan kannalta on myös monitahoinen. Jos sovelletaan erityistä lunastusperusteen sisältävää säännöstä, osoittaako erityissäännös kattavasti kaikki lunastuksen edellytykset vai soveltuuko lunastuslain 4.1 §:n toinen virke täydentävästi? Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on pidetty lähtökohtana lunastuslain 4.1 §:n täydellistä syrjäytymistä. Kuusiniemi ottaa *Vihervuoreen* tukeutuen kannan, jonka mukaan lunastuslain 4.1 §:n toista virkettä tulisi voida soveltaa täydentävästi lupaharkinnassa lunastusoikeuden yleisten oppien ilmentymänä. Kaavamainen *lex specialis* – *generalis*-oppi voisi johtaa järjestelmän vastaisiin tilanteisiin lunastusedellytyksiä harkittaessa.<sup>71</sup> KHO:n ratkaisu 2006:84 vahvistaa Kuusiniemen muotoileman linjan, ”...erityiseen lunastusperusteeseen perustuvassa lunastuslupa-asiaassa on lisäksi sovellettava sitä lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevää yleistä lunastusoikeudellista periaatetta, jonka mukaan lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.”<sup>72</sup> Lähtökohtana voidaan siis pitää jaottelua yleisiin ja erityisiin lunastusperusteisiin, mutta erityisten perusteidenkin yhteydessä lunastuslain yleiset, yleisten oppien kaltaiset periaatteet on otettava huomioon ratkaisuharkinnassa.

Tiukka jako yleislakeihin ja erityislakeihin sekä erityislain syrjäyttävä vaikutus suhteessa yleislakiin ei välttämättä johda systemaattisesti hyvään lopputulokseen. *Tapio Määttä* on hahmotellut lakien välisiä linkkisäännöksiä ja pitää yhteensovittamisstrategiaa ensisijaisena eliminointistrategiaan nähden. Laintulkinnassa olisi ensisijaisesti pyrittävä noudattamaan kaikkia niitä normeja, jotka tilanteeseen soveltuvat ja eliminointiin (*Lex specialis derogat legi generali*) tulisi turvautua vain, jos muunlainen argumentaatio ei osoittaudu riittäväksi. Tilannekohtaisen normien eliminoinnin sijaan tulisi Määttän mukaan sisällöllisesti jännitteinen oikeudellinen sääntely ymmärtää rinnakkaisena, päällekkäi-

<sup>69</sup> Ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 35.

<sup>70</sup> Ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 35 ja *Ojanen* 1978, s. 45.

<sup>71</sup> Ks. *Vihervuori* 1991, s. 11 ja *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 38–40 Vanhemmasta käytännöstä ja kirjallisuudesta ks. *Emt.*, s. 38 viitteinen. Esimerkkinä *Kuusiniemi* pitää RakL 53.3 §, jonka edellytysten soveltaminen ilman lunastuslain 4.1 § johtaisi epäjohtonmukaiseen kohteluun. Tällä kannalla on myös *Ekroos* 2007, s. 20.

<sup>72</sup> Ks. *KHO* 2006:84. Jo aikaisemmin KHO otti samankaltaisen linjan voimaajohtolunastusasiassa, ks. *KHO* 1998:32 ja tästä *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 40–41 sekä mainittua ratkaisulinjaa edelleen vahvistava *KHO* 2007:84. *Lex specialis* -ajattelusta erityisen lunastusperusteen yhteydessä ks. *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 306. Vrt. maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön lunastusperusteita luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 50.2 §:ään, jonka mukaan suojelu on pyrittävä toteuttamaan ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin. Vaihtoeđellytystä ei tarvitse hakea lunastuslaista asti.

senä ja täydentävänä. Tätä tulkintadoktriinia voidaan kutsua yhteensovittamisstrategiaksi.<sup>73</sup> Edellä esitettiin kaksi tulkintatilannetta, jotka voidaan nähdä yhteensovittamisstrategian ilmentyminä. LunL 4.1 §:n yleinen lunastusperuste voi tulla sovellettavaksi, vaikka erityislain lunastusperusteet eivät täytyisi. KHO:n ratkaisu 2006:84 ilmentää myös yhteensovittamisstrategiaa. LunL:n yleisinä lunastusedellytyksinä vaikuttavat intressivertailu sekä vaihtoehtoedellytys tulevat sovellettaviksi edellytysharkinnassa, vaikka lunastusperuste johtuu erityislaista. Erityislaki ei siis kaikissa tilanteissa yksiselitteisesti syrjäytä yleislakia.

#### 4.2 Ilmaisluovutusvelvollisuus ja lunastusoikeus suoraan kaavan nojalla

Kunnalla on oikeus korvauksetta panna kuntoon yleiskaava-alueella sijaitseva yksityistien tiealue, joka kaavan mukaan on tarkoitettu liikenneväyläksi sekä luovuttaa se yleisen liikenteen käyttöön (MRL 92 §). Myös asemakaava-alueeseen sisältyvä maantien tiealue siirtyy korvauksetta kunnalle asemakaavan tullessa voimaan (MRL 93 §). Kun asemakaava hyväksytään alueelle, jolla ei aikaisemmin ole ollut asemakaavaa, kunta saa kiinteistötoimituksella omistukseensa katualueen, joka ei sille ennestään kuulu (MRL 94 §). Katualueen luovuttamisen osalta on voimassa rajoitettu ilmaisluovutusvelvollisuus (MRL 104 §). Tie- ja katualueiden luovuttaminen kunnalle liittyy toimivan ja tarkoituksenmukaisen yhdyskuntatekniikan rakentamisedellytysten turvaamiseen. Vaikka mainitut ilmaisluovutusvelvollisuudet puuttuvat voimakkaasti yksityiseen omaisuuteen, on luovutusten oikeutus yleisen ja yksityisenkin edun näkökulmasta niin vahva, ettei kysymykseen tässä yhteydessä enempää puututa.<sup>74</sup> Tien ja kadun luovutus voidaan nähdä kunnan maapolitiikan kokonaisuudessa teknisluonteisena seikkana, jolla ei ohjauskeinojen strategisen tarkastelun yhteydessä ole merkitystä. Sääntelyteoreettisessa keinopyramidissa ilmaisluovutus sijoittuu hierarkian huipulle. Yleisen hyväksyttävyyden ja kiinteistötekniikan välttämättömyytensä vuoksi ilmaisluovutusvelvollisuus on tässä artikkelissa irrotettu muusta maapoliittisesta tarkastelusta (Ks. kuvio 3).

Kunta saa asemakaava-alueella ilman erityistä lupaa lunastaa yleisen alueen sekä yleisen rakennuksen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai muuhun kunnan tarpeeseen (MRL 96.1 §). Valtiolla ja kun-

---

<sup>73</sup> Ks. *Määttä* 2007, s. 325–327 ja 346–347. Yhteensovittamis- ja eliminointistrategian suhteessa voidaan havaita samankaltaisia piirteitä kuin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja PL 106 §:n mukaisen kontrollin suhteessa. Ensisijaisesti lain ristiriita PL:n kanssa tulisi häivyttää tulkinnalla ja vain jos muita keinoja ei ole käytettävissä olisi turvauduttava PL 106 §:ään. Ks. esim. *Husa* 2008, s. 729–730.

<sup>74</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut ilmaisluovutusvelvollisuuden ja osittaisen ilmaisluovutusvelvollisuuden olevan ristiriidassa omaisuudensuojan täyden korvauksen periaatteen kanssa. MRL ei kuitenkaan muuta vakiintunutta oikeustilaa (muurinaukkoperiaate). *PeVL* 38/1998 vp, s. 6.

tayhtymillä on sama oikeus omiin tarpeisiinsa asemakaavassa määritellyillä alueilla. Ilman erityistä lupaa lunastetaan myös käyttöoikeus maanalaista rakentamista varten kunnan, kuntayhtymän tai valtion tarpeisiin (MRL 96.2 §). MRL 96 §:llä ei ole muutettu RakL:n aikaista oikeustilaa. Suoraan asemakaavan nojalla tapahtuva lunastus on käytännössä koskenut muun muassa katualueita, toreja, aukioita, virkistysalueita sekä yleisten rakennusten tontteja.

Suoraan asemakaavaan nojalla tapahtuvan lunastuksen (MRL 96 §) maapoliittinen relevanssi on vähäinen mutta käytännön yhdyskuntasuunnittelun teknisessä toteutuksessa merkittävä. Sääntelyteoreettisessa hierarkiassa MRL 96 § on täytäntöönpanovaikutuksiltaan voimakas; pakkolunastus voidaan toteuttaa suoraan kunnan toimesta ilman muiden viranomaisten myötävaikutusta. Luovutus tapahtuu kuitenkin lunastuksena, jolloin alueista maksetaan (täysi) korvaus erotuksena teihin ja katuihin. Kuten katujen ja teiden ilmaisluovutusvelvollisuus myös julkisyhteisön omiin tarpeisiin tapahtuvat alueiden lunastukset ovat maapoliittisten keinojen kokonaisuudessa marginaalisessa asemassa. Näillä keinoilla pyritään ainoastaan turvaamaan julkisyhteisöille alueet niiden omia eli yleisiä tarpeita varten. Keinoilla ei ole mahdollista toteuttaa varsinaista maapolitiikkaa. Myös MRL 96 § irrotetaan sääntelyteoreettisessa keinopyramidissa varsinaisista maapolitiikan instrumenteista.

### **4.3 Rakentamiskehotus**

Kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta (määrällinen vajaarakentaminen) tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti (laadullinen vajaarakentaminen) (MRL 97.1 §).

Tontti määritetään kiinteistönmuodostamislaisissa sitovan tonttijaon mukaiseksi tonttina kiinteistörekisteriin merkityksi kiinteistöksi (KML 2.3 §). Mitä MRL 97 §:ssä säädetään tontista ja sen omistajasta ja haltijasta, koskee myös muuta sellaista aluetta, joka asemakaavassa on tarkoitettu rakennuspaikaksi, sekä tällaisen alueen omistajaa ja haltijaa (MRL 97.4 §). Korkein hallinto-oikeus on 28.11.1992 antamassaan vuosikirjapäätöksessä vahvistanut rakentamiskehotuksen antamismahdollisuuden myös kaupungin omistaman vuokratontin haltijalle<sup>75</sup>. Määrällinen ja laadullinen vajaarakentaminen ovat edelleen

---

<sup>75</sup> Ks. *KHO:1992-A-75*, Kaupunki oli antanut A:n kuolinpesälle rakentamiskehotuksen rakentaa asemakaavan mukaisesti. Rakentamaton tontti oli kaupungin vuokratontti, joka oli vuokrattu 1958 A:lle ilman rakentamisvelvollisuutta. KHO lausui, että kaupunki sai lunastaa maahan kohdistuvan nautinto-oikeuden eli vuokra oikeuden, koska rakentamiskehotus oli voitu antaa myös kaupungin omistaman maan haltijalle.

rakentamiskehotuksen tärkeimpiä edellytyksiä<sup>76</sup>. Määrällinen vajaarakentaminen todetaan rakennettujen kerrosneliöiden eli kerrosalan suhteena rakennusoikeuteen. Tontin tai rakennuspaikan kerrosalalla tarkoitetaan sille rakennettavaksi sallittujen rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa (MRL 115 §). Rakentamiskehotuksen edellytyksenä on, että sallituista kerrosneliöistä vähintään 50 prosenttia on rakentamatta. Poikkeusluvalla saatua kerrosalaa ei voida ottaa määrällistä vajaarakentamista laskettaessa huomioon. Näin ollen rakentamiskehotusta ei voida antaa poikkeusluvalla saadun, vaan ainoastaan asemakaavassa todetun rakennusoikeuden toteuttamiseksi<sup>77</sup>.

Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa rakennuskiellon (MRL 53 ja 58.4 §) voimassa ollessa. Jos tontille tulee voimaan tällainen rakennuskielto sen jälkeen, kun rakentamiskehotus on annettu, kehotus raukeaa (MRL 97.2 §). Rajoitus estää kehotuksen käytön tilanteessa, jossa kaavan mukaan tontille saadaan rakentaa enintään paritalo ja kiinteistöllä sijaitsee käytössä oleva asuinrakennus. Rajoitus ei estä rakentamiskehotuksen käyttöä tilanteessa, jossa tontti on kaavassa tarkoitettu kerros- tai rivitalorakentamiseen, vaikka sillä sijaitsisi asuttu pientalo. Käytössä olevia asuinrakennuksia on pyritty säännöksellä suojaamaan pientalotonttien osalta. Pientalotontin rakennusoikeus on usein huomattavasti olemassa olevaa rakennuskantaa suurempi ja tällaisen asutun tontin ottaminen rakentamiskehotuksen piiriin johtaisi kohtuuttomuuteen eikä vastaisi kehotuksen tarkoitusta.

Rakentaminen voidaan kieltää asemakaavan laatimiseksi (MRL 53 §). Kunta voi määrätä rakennuskiellon alueelle, jolle asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä. Kielto on voimassa enintään kaksi vuotta, mutta sitä voidaan pidentää kaksi vuotta kerrallaan niin, ettei yhteismäärä ylitä kahdeksaa vuotta. Alue on rakennuskiellossa, kunnes kaavan hyväksymis- tai muuttamispäätös on saanut lainvoiman.

Rakennuskielto voidaan määrätä kaavan toteuttamista varten (MRL 58.4 §). Asemakaavassa voidaan kieltää uuden rakennuksen rakentaminen enintään kolmeksi vuodeksi, jos se kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi on tarpeen. Erityisestä syystä kunta saa pidentää kieltoaikaa kolme vuotta kerrallaan. Kyseinen kielto on käytännössä hyvin harvinainen, koska yleensä kaavan toteuttamisella on kiire. Kielto saattaa olla taroituksenmukainen suuren kaava-alueen kyseessä ollessa, milloin kunnalla ei ole resursseja toteuttaa peittävästi kunnallistekniikkaa, jos aluetta ryhdyttäisiin rakentamaan samanaikaisesti useissa kohteissa.<sup>78</sup>

Rakennuskieltojen lisäksi on otettava huomioon kaavoituksen ajanmukaisuuden arviointi (MRL 60 §). Jos asemakaava on ollut voimassa yli 13 vuotta ja se on edelleen merkittävältä osaltaan toteutumatta, sen perusteella ei voida myöntää rakennuslupaa

---

<sup>76</sup> Rakentamiskehotus on jatkumoa RakL:n tehokkuuspakkolunastukselle (52 §).

<sup>77</sup> Näin siis jo rakennuslain aikana ja edelleen ks. *Larma ym.* 1992, s. 265.

<sup>78</sup> Ks. *Hallberg ym.* 2006, s. 298 ja MRL 58.4 §:n mukaista rakennuskieltoa koskevasta oikeuskäytännöstä *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 311–314.

uudisrakennukselle, jolla alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olisi olennaista merkitystä. Kaavoituksen ajantasaisuus arvioidaan käytännössä rakennuslupaharkinnan yhteydessä. Kunnalla on velvollisuus seurata kaavoituksen ajantasaisuutta ja ryhtyä uudistuksiin tarvittaessa. Rakennuslupaa minkäänlaiselle rakentamiselle ei voida myöntää ennen kuin vanhentuneeksi todettu asemakaava on muutettu eli kaavan vanhentuneeksi toteamispäätöksestä tulee voimaan MRL 53.1 §:n mukainen rakentamiskielto kaavan muuttamista varten (MRL 61 §).<sup>79</sup>

Rakentamiskehotuksen kannalta on selvää, ettei sitä voida antaa jos asemakaava on jo kunnan päätöksellä todettu vanhentuneeksi. Suoraan lain nojalla seuraa 53 §:n mukainen rakennuskielto, joka estää kehotuksen antamisen. Tilanne on vaikeampi, jos kaavan ajankäytön arviointia ei ole suoritettu eikä sen mahdollista vanhentuneisuutta siis todettu, vaikka edellytykset olisivat olemassa. Kunnissa saattaa olla alueita, joiden toteuttaminen on jäänyt kesken, vaikka infrastruktuurista on aiheutunut jo kustannuksia. Tällaisen alueen rakentaminen olisi kunnan intressissä. Samaan aikaan saatetaan herätä kysymys kaavan ajankäytöstä, jos alue kuitenkin on merkittävältä osaltaan toteuttamatta.

Onko perusteltua käyttää rakentamiskehotusta edellä mainitun alueen toteuttamisen edistämiseen? Asemakaavan ajankäytön arviointia koskeva sääntö on luonteeltaan yleinen. Kuntalaisella ei ole keinoja vaatia viranomaiselta toteuttamaan asemakaavan ajantasaisuutta. Jos rakentamiskehotusta käytettäisiin selkeästi merkittävältä osin toteutumattoman yli 13 vuotta vanhan kaavan tonttien rakentamisen vauhdittamiseksi, olisi se järjestelmän hengen vastaista. Kunnalla on velvollisuus pitää asemakaavat ajankäytönä (MRL 51 §) ja vanhentunutta kaavaa ei ole asianmukaisesti pyrkä toteuttamaan etenkin pakkoinstrumenteilla. Lisäksi kyseisen alueen rakentaminen saattaisi olla epävarmaa lunastusuhasta huolimatta. Tällöin lunastukset saattaisivat sitoa kunnan varoja tontteihin, joita ei koskaan tulisi kaavan mukaisesti toteuttamaan.

Jollei asemakaavan mukaisia tontteja ole rakennettu MRL 97 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä (MRL 97.3 §). Jos lunastuksen toimitusmääräystä ei lunastuslain 11.2 §:n mukaisesti haeta vuoden kuluessa, raukeaa rakentamiskehotuksen oikeusvaikutukset. Määräaika on välttämätön tontin omistajan oikeusturvan kannalta. Rakentamiskehotuksen vaikutusten tulee raueta, jos kunta ei määräajassa reagoi lunastuksella, muutoin lunastukseen johtamaton rakentamiskehotus vaikeuttaisi vaihdantaa ja tontin vastaista toteuttamista.

RakL:n alkuperäisessä tehokkuuspakkolunastuspykälässä rakentamiskehotuksen edellytykseksi asetettiin, ettei tonttia oltu rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Lunastaminen rakentamiskehotuksen perusteella vaati myös lunastusluvan valtioneuvostolta ja omistajalla oli seitsemän vuoden määräaika toteuttaa tontti kaavan mukaiseksi. Rakentamiskehotus oli tuolloin erittäin vähän käytetty ja raskaaksi koettu instrumentti. Tehokkuuslunastuspykälää uudistettiin maapakettilakien yhteydessä

---

<sup>79</sup> Ks. *Hallberg ym.* 2006, s. 301–303, *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 316–321 ja *HE 101/1998 vp*, yksityiskohtaiset perustelut 60 ja 61 §.

1970-luvulla, silloin edellytyksiksi muotoiltiin määrällinen ja laadullinen vajaan rakentaminen, joihin MRL 97 § edelleen perustuu. Vuoden 1990 lainmuutoksella päätösvalta rakentamiskehotuksesta annettiin kokonaan kunnille, kun lunastusluvasta luovuttiin.<sup>80</sup>

Kunnan on pidettävä rakentamiskehotuksista julkista luetteloa. Jos kiinteistö rakentamiskehotuksen luetteloon merkitsemisen jälkeen on siirtynyt uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee kehotus myös tätä. Kehotuksen antamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä velvoitteen täyttämisestä on kunnan viipymättä lähetettävä tieto käräjäoikeuteen, merkinnän tekemiseksi kiinnitysrekisteriin (MRL 97.5 §). Rakentamiskehotuksista pidettävän luettelon tulee sisältää ainakin seuraavat maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 101 §:n mukaiset tiedot:

1. Rakentamiskehotusta koskevan päätöksen päivämäärä sekä lainkohta, johon päätös perustuu.
2. Selvitys siitä, kenelle ja milloin kehotus on annettu tiedoksi.
3. Merkintä kehotuksen peruuttamisesta, raukeamisesta sekä siitä, että velvoite on täytetty.
4. Merkintä ilmoituksista, jotka on tehty käräjäoikeuden kansliaan merkinnän tekemiseksi kiinnitysrekisteriin.
5. Merkintä siitä, että kehotus on tullut lainvoimaiseksi tai kumotuksi valituksen johdosta.

Rakentamiskehotuksen tavoitteena on saattaa rakentamattomat tontit ja rakennuspaikat kaavanmukaiseen käyttötarkoitukseensa. Pitkäjänteisen maapolitiikan kehittämisessä rakentamiskehotus voi olla ainoastaan täydentävän instrumentin roolissa. Kehotusmenettelyllä ei voida saattaa suuria määriä tontteja rakennettaviksi, jos tavoitteena on akuuttiin tonttipulaan vastaaminen. Rakentamiskehotus sitoo lunastusvaiheessa kunnan taloudellisia resursseja rakentamattomaan tonttivarantoon, jonka edelleen myyminen voi olla epävarmaa. Vaikka pientalotonttien osalta rakentamiskehotuksen vaikuttavuus ei välttämättä ole suhteessa sen vaatimiin resursseihin, asunto- ja rakennuspoliittisesti kehotus voi olla hyödyllinen kerros- ja rivitalotonttien osalta. Varsinkin kunnan kehittyvillä alueilla yhdyskuntatekniikan piirissä olevien kerrostalotonttien rakentamisen vauhdittaminen voidaan nähdä tehokkaana asuntopoliittisena toimenpiteenä.

*Sopiminen osana rakentamiskehotusprosessia.* Rakentamiskehotuksessa asetetun kolmen vuoden määräajan kuluttua umpeen, kunnalla on vuosi aikaa hakea lunastustoimitusta rakentamiskehotukseen perustuen. Kunnalla ja tontin omistajalla säilyy neuvottelumahdollisuus tontin toteuttamisesta aina siihen hetkeen, kunnes lunastustoimituksessa määrätty korvaus talletetaan saajan lu-

---

<sup>80</sup> Ks. HE 1975:181 vp, s. 1–3, KOM 1976:68, s. 38 sekä 114 ja HE 1989:103 vp, s. 2–3.



kuun<sup>81</sup>. Neuvotteluratkaisua on syytä korostaa rakentamiskehotusprosessissa. Rakentamattomien tonttien omistajille voidaan tarjota esimerkiksi sopimusta, jossa heille varataan tietty aika myydä tontit vapaaehtoisella kaupalla, muutoin ehdollisen kiinteistökaupan periaatteita noudattaen kunta tulee ostajaksi sillä hinnalla, joka lunastustoimituksessa määrättiin. Ostajat sitoutuivat rakentamaan tontit määräajassa asemakaavan mukaiseksi. Muun muassa Kokkolan kaupunki käytti mainittua sopimuskonstruktiota 2000-luvun alussa toteuttamassaan rakentamiskehotusprosessissa. Sopimuksesta hyötyy sekä kunta, jonka ei tarvitse sitoa resursseja lunastuksiin että kehotettujen tonttien omistajat, jotka saavat lisää aikaa tonttien vapaaehtoiseen myymiseen.

Rakentamiskehotusprosessia, jossa on mukana sopimuskonstruktio, voidaan tarkastella sääntelyteoreettisessa keinopyramidissa. Rakentamiskehotus sinänsä voidaan sijoittaa hierarkkisesti melko korkealle interventionistiseksi instrumentiksi, mutta aktiivinen pyrkiminen prosessin aikana molempia osapuolia tyydyttävään neuvotteluratkaisuun siirtää päätöksentekoa eli valittua sääntelykeinoa pyramidissa matalammalle tasolle. Neuvotteluissa tonttien omistajilla on aito mahdollisuus vetäytyä, mutta tieto lunastuksen mahdollisuudesta ja neuvottelulla saatavasta lisääjasta ja mahdollisesta taloudellisesta hyödyistä korkeampana kauppahintana tekee sopimusratkaisusta houkuttelevan. Kuvattu tilanne on esimerkki sääntelystrategiasta, jossa laaja käytössä oleva hierarkkinen keinovalikoima johtaa optimaalisesti tehokkaaseen ja vaikuttavaan lopputulokseen. Sääntelijän käytössä oleva ”uhka” voimakkaista keinoista on omiaan suuntaamaan rationaalisen toimijan päätöksenteon lievempien menettelyjen suuntaan. Sopimukset nähdään houkuttelevina, kun aitona vaihtoehtona on pakkototeutus. On todennäköisempää, että molemmat osapuolet hyötyvät enemmän vapaaehtoisesti neuvotellusta ratkaisusta, jossa mahdolliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon verrattuna yksipuoliseen lunastusmenettelyyn.

#### **4.4 Lunastaminen lunastuslupan nojalla**

Lunastuslupa perustuvasta maan lunastamisesta säädetään MRL 99 ja 100 §:ssä. Ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, jota tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten (MRL 99.1 §). MRL 99 §:n 1 momentissa säädettyä rakennuspoliittista lunastusta on RakL:iin verrattuna laajennettu siten, että lunastuslupa on nyt mahdollista saada myös kaavoittamattomille alueille ja alueille, joilla kaavan laatiminen ei ole

---

<sup>81</sup> Kun kiinteistö lunastetaan kokonaan, siitä suoritettava kertakaikkinen rahakorvaus määrätään muun muassa velkojen suojaamiseksi tallettavaksi lääninhallitukseen (LunL 49 §). Tallettamisjärjestelyistä ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 236–237.



vireillä.<sup>82</sup> Laajentamalla lunastusmahdollisuutta kaavoittamattomille alueille rakennuspoliittisella lunastuksella mahdollistetaan alueen hankkiminen kunnalle jo ennen kaavoituksen mukanaan tuomaa arvonnousua. Kaavoittamattoman alueen lunastuslupaa rakennuspoliittisella perusteella harkittaessa korostuu kunnan selvitysvelvollisuus luvan myöntämisperusteista. Lupaedellytykset riippuvat tilannekohtaisesti muun muassa kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnän ja tarjonnan suhteesta. Selvityksessä kunnan tulee osoittaa, ettei kunnassa ole kohtuullisilla ehdoilla muutoin käytettävissä raakamaata.<sup>83</sup> MRL 99.1 § on yleisluontoinen, kuten oli myös aikaisempi RakL 53.3 §, minkä vuoksi tulkinnan apuna voidaan edelleen soveltuvin osin käyttää RakL:n aikaista käytäntöä<sup>84</sup>. Rakennuspoliittisen lunastuksen yleisperusteiset lunastusedellytykset ovat lähellä lunastuslain 4 §:n yleissäännöstä siinä tilanteessa, jos edellytyksiä ei voi sitoa olemassa olevaan kaavoitukseen. Huolimatta MRL 99.1 §:n yleisluonteesta lunastusluvan saaminen tämän pykälän perusteella rajoittuu MRL:n tavoitteiden toteuttamiseen.

*Lunastuslupa, Kemijärvi/Stora Enso.* Kemijärven kaupunki esitti valtioneuvostolle lunastuslupaa Stora Enson Kemijärven sellutehdasalueen lunastamiseksi rakennuksiin, koneineen ja laitteineen kaupungin suunnitelmallista kehittämistä varten. Kemijärvi haki lunastuslupaa lunastuslain nojalla yleisen edun nimissä tarkoituksenaan välittää lunastettava kiinteistö yhtiölle, joka jatkaisi alueella kuitupuun jalostusta. Kemijärven kaupunginhallituksen valmistellessa lunastuslupahakemusta viitattiin MRL 99.1 §:n lunastusedellytykseen kunnan suunnitelmallisesta kehittämisestä. Valtioneuvostolle osoitetussa lupahakemuksessa viitataan kuitenkin ainoastaan lunastuslakiin (4 §). Valtioneuvosto ratkaisi lunastuslupa-asian päätöksellään 29.5.2008. Kun viitasta MRL:iin ei lopullisessa lupahakemuksessa ollut, asia ratkaistiin ainoastaan lunastuslain 4 §:n perusteella ja toimivaltainen valmisteleva ministeriö oli Työ- ja elinkeinoministeriö Ympäristöministeriön sijaan. Lunastuslupaa ei myönnetty; hakija ei ollut osoittanut, että lunastus olisi yleisen tarpeen vaatimaa, eikä hakija myöskään osoittanut, ettei lunastuksen perusteena olevaa tärkeää yleistä etua voitaisi muulla tavoin saavuttaa (eli lunastusta lievemmillä puuttumisella).<sup>85</sup>

Mikä merkitys olisi ollut sillä, jos Kemijärven kaupunki olisi hakenut lunastuslain sijaan lupaa MRL 99.1 §:n perusteella? Asiaratkaisu olisi mielestäni ollut sama. MRL 99.1 §:ään sisältyvä yleisperusteinen lunastus vastaa RakL 53.3 §:ää, jonka edellytysvaatimus yleisperusteisen lunastuksen osalta katsottiin vastaavan yleisiä LunL 4.1 §:ssä olevia edellytyksiä. Lunastusluvan edellytysten osalta yleinen LunL 4.1 § ja erityinen MRL 99.1 § vastaavat siis toisiaan. Vaikka hakemus olisi perustunut erityisnormiin, tulee LunL 4.1 §:n toisen virkkeen sisältö sovellettavaksi (ks. *KHO 2007:84*). On myös otettava huomioon se seikka, ettei MRL 99.1 §:ää voitane soveltaa elinkeino-

<sup>82</sup> Vrt. RakL 53 § 1–3 mom. Ks. *He 101/1998 vp*, 99 §, *KOM 1997:16* s. 109. MRL 99 §:ssä luovuttiin myös alueen rakentamattomuuden vaatimuksesta.

<sup>83</sup> Ks. *Hallberg ym.* 2006, s. 441 ja *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 530.

<sup>84</sup> Vanhemmasta tulkinnasta ja käytännöstä ks. esim. *Larma ym.* 1983, s. 239–240, *Hollo – Kuusiniemi* 1989, s. 491–499 ja *Hyvönen* 1988, s. 821–823.

<sup>85</sup> Ks. *Valtioneuvoston päätös 29.5.2008*: Päätös lunastus- ja ennakkohaltuunottolupa-asiaa ja *Kemijärven kaupunginhallitus*, kokous 25.3.2008/pykälä 92.

poliittisin perustein, vaan sen käyttötarkoitus rajautuu kaavoitus- ja rakennuspoliittisiin päämääriin.

Ympäristöministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeen maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhtenäisiä tarpeita varten (MRL 99.2 §). Lisäksi kunnalle voidaan myöntää lupa lunastaa alue, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen *ja* jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alue, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen lunastettaviin alueisiin voi liittyä myös virkistys- ja suojelualueita. (MRL 99.3 §) Lainkohdassa on huomionarvoisaa se, että kaksi edellytystä tulee täyttyä: lunastettava alue tulee yleiskaavassa olla suunniteltu tiettyyn tarkoitukseen esimerkiksi asuntorakentamiseen ja aluetta tarvitaan kunnan suunnitelmalliseen kehitykseen. Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa rakennuskorttelin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen, jos sen lunastaminen on kaavan toteuttamisen kannalta perusteltua ja yleinen tarve sitä vaatii (MRL 100 §). MRL 99.2–3 §:ssä todetaan lunastusluvan edellytykset, kun lunastus perustetaan yleispiirteisissä kaavoissa esitettyihin maankäyttötarkoituksiin. MRL 100 § toimii jatkumona kaavoitus- ja asuntopoliittisille lunastusperusteille ilmaisten lunastuksen edellytykset asemakaava-alueella. Asemakaavan ollessa yksityiskohtaisin kaavamuoto, edellytys harkinta nojaa MRL 100 §:ssä vahvimmin kaavoituksen ilmentämään suunnittelujärjestelmään. Yleiset lunastusoikeudelliset periaatteet vaikuttavat silti myös tässä vahvasti erityisperusteeseen nojaavassa harkintatilanteessa<sup>86</sup>.

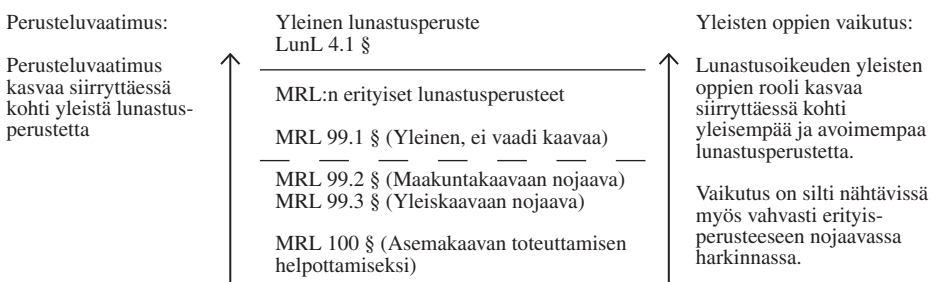
Rakennus- ja kaavoituspoliittiset lunastuslupaperusteet säännellään siis MRL 99 ja 100 §:ssä. Säännösten suhde vaikuttaa hierarkkiselta. MRL 99.1 § on yleisluontoinen; se mahdollistaa lunastusluvan myöntämisen raakamaan hankkimiseksi ilman kaavoituksellisia edellytyksiä. Toinen ja kolmas momentti puolestaan edellyttävät lupaharkintaan tulevan alueen olevan kaavassa merkitty siihen tarkoitukseen, jonka perusteella lunastusta haetaan. MRL 100 § edellyttää MRL 99 §:n 2 ja 3 momenttien tavoin voimassa olevaa kaavaa – asemakaavaa. Kaavoituksen voidaan ajatella indikoivan yleistä etua, kun kaavoituksen yhtenä tärkeänä tavoitteena on sovittaa yhteen erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä. MRL 99.1 §:n perusteella haettavassa lunastusluvassa lupaharkinta ei välttämättä perustu kaavoitukseen, jolloin kunnalta edellytetään muuta näyttöä lunastustarpeesta. Hierarkkisesti MRL 99.1 §:ää korkeammalla edellytys harkinnassa on LunL 4.1 §:n mukainen yleinen lunastusperuste. Siinä lunastuksen päämäärälle ei periaatteessa aseteta muita edellytyksiä kuin yleinen tar-

---

<sup>86</sup> Ks. *Hallberg ym.* 2006, s. 443 ja edellä tässä artikkelissa yleisten ja erityisten edellytysten suhteesta jaksossa 4.1.

ve. Lunastuslupan harkinta ja perustelut ovat kuitenkin erityislainsäädäntöön pohjaavaa lupaharkintaa tiukempia. LunL 4.1 §:n sanamuodosta seuraa suoraan vaatimus intressi/hyötyvertailusta sekä vaatimus harkinnasta, että lunastuksen päämäärä ei ole saavutettavissa muilla keinoin.

MRL:n erityisperusteita sovellettaessa LunL 4.1 §:n mukaiset vaatimukset intressivertailusta ja vaihtoehtodellytyksestä vaikuttavat lunastusoikeuden järjestelmän yleisinä periaatteina. Argumentaatio näiden periaatteiden soveltumiseen myös erityisperusteisiin on esitetty oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden pohjalta edellä jaksossa 4.1. Näitä periaatteita voidaan jopa pitää lunastusoikeuteen muotoutuneiden yleisten oppien ilmentymänä<sup>87</sup>. Kuvio 2 havainnollistaa, että yleisten oppien vaikutus on suurin yleisluonteisessa ja avoimessa MRL 99.1 §:ssä ja heikkenee siirryttäessä muutoinkin sidotumpaa harkintaa edellyttäviin erityisperusteisiin. Myös lunastuslupaharkinnassa esitettyjen perustelujen kattavuudelle on asetettava sitä tiukemmat vaatimukset mitä yleisluonteisempaan lunastusperusteeseen nojaututaan.



Kuvio 2. Lunastusperusteiden sisäinen hierarkia.

Sääntelyteoreettisessa katsannossa rakennuspoliittinen lunastusinstrumentti sijoittuu varsinaisista maapolitiikan keinoista voimakkaimmaksi eli keिनopyramidissa korkeimmalle sijalle. Kuviossa 2 on esitetty lunastuslupaa edellyttävien lunastusperusteiden sisäinen hierarkia perusteluvaatimuksen ja lunastusoikeuden yleisten oppien roolin näkökulmasta. Esitetty hierarkia noudattaa samaa mallia kuin sääntelyteoreettinen pyramidi, jolloin yllä oleva kaavio syventää lunastusinstituution tarkastelua osana keिनopyramidia. Yleinen lunastusperuste asettuu edellytyksiltään avoimimpana voimakkaimmaksi keinoksi, erityisperusteiden edellyttäessä sidotumpaa harkintaa. Erot eri lunastusperusteiden intervention laajuudessa havaitaan muun muassa perusteluvollisuutta

<sup>87</sup> Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 38. Mainittujen periaatteiden muotoutumista yleisiksi opeiksi tukee myös niiden tunnustettu asema KHO:n oikeuskäytännössä; KHO 1998:31, KHO 2006:84 ja KHO 2007:84.

tutkimalla. Mitä yksityiskohtaisemmin maankäyttötarkoitus ilmenee kaavasta, sitä helpompi on yleinen etu perustella. Yleisessä ja avoimessa edellytysnormissa perusteluilta puolestaan edellytetään erityistä tarkkuutta. Toisaalta harkittavaksi voi tulla, tuottaako yksityiskohtaisen kaavan olemassaolo eräänlaisen oletaman saavutetusta edusta, jolloin kaava-alueella lunastaminen olisi nähtävä voimakkaammin yksityiseen omistukseen puuttuvana kuin pelkän raakamaan lunastus.

#### 4.5 Lunastuksin toteutettavan maanhankinnan suhde 12a luvun keinoihin

Pakkolunastuksen toissijaisuus ilmenee lunastuslain 4.1 §:ssä, joka siis vaikuttaa myös MRL:iin perustuvissa lunastuksissa. Kunnan on ennen lunastusluvan hakemista pyrittävä saavuttamaan lunastuksen tarkoitus lievemmillä keinoilla eli käytännössä vapaaehtoisella maanhankinnalla, sopimuksiin perustuvilla järjestelyillä tai muulla kunnan käytettävissä olevalla keinolla. Lunastamisen tarvetta ei saa liioitella ja vaihtoehdot tulee aidosti ottaa huomioon ennen lunastusluvan hakemista ja lupaa harkittaessa. Vaihtoehtoeđellytys on täten yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ilmentymä<sup>88</sup>. Jos tavoitteena on hankkia kunnalle laaja raakamaa-alue, jossa maanomistus on hajanaista, on hyvin todennäköistä, että ainakin osa maanomistajista ei suostu vapaaehtoiseen kauppaan tai vaatii sopimusta, johon kunnan ei ole tarkoituksenmukaista suostua. Kauppahinnasta ei yleensä päästä sopimukseen kaikkien alueen maanomistajien kanssa ja tällöin harkitaan lunastusmenettelyä. Vaihtoehtoeđellytyksen mukaan ennen lunastusluvan saamista on käytävä vähintään neuvotteluja vapaaehtoisesta tai lunastusta lievemmästä järjestelystä. MRL:n 12a luku sisältää edellä selostetulla tavalla lunastusta lievempiä keinoja, jotka voisivat vaihtoehtoeđellytyksen johdosta tulla myös harkittaviksi lunastuksen vaihtoehtoina. Maankäytösopimus tai kehittämiskorvaus ei kuitenkaan voi korvata vapaaehtoisista kauppaa tai lunastusta, mikäli kunta tarvitsee alueen omaan omistukseensa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisullaan *KHO:2006:84* todennut, etteivät MRL:iin sisältyvät muut maapolitiikan hoitamiseen tarkoitettut keinot kuitenkaan rajoita kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankinnassaan:<sup>89</sup>

*KHO 2006:84.* Kunnan mahdollisuudesta hankkia lunastamalla maata on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä. Mainittu säännös sisältää useita lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi tarvittaessa saada ympäristöministeriöltä luvan yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan alueen lunastamiseen. Valituksenalaisessa asiassa oli kysymys pykälän 3 momenttiin perustuvasta lunastamisesta yleiskaavan perusteella.

---

<sup>88</sup> Ks. *Ekroos* 2007, s. 24 ja hallintolaki (434/2003) 6 §. Suhteellisuusperiaatteesta yleisesti *Mäenpää* 2003b, s. 93–94.

<sup>89</sup> Ks. *KHO 2006:84* sekä *Hakkola* 2007, s. 136–148.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä lain muutoksella (222/2003) oli lisätty kuntien maapolitiikan hoitamisessa käytettävissä olevia keinoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei uudella sääntelyllä ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapolitiittisia keinoja, kuten maankäyttösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ollut esteenä lunastuslupan myöntämiselle.

Vaihtoehtoedellytys on otettava huomioon, mutta mainittu ratkaisu sekä aikaisemmat oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset asettavat vaihtoehtokynnyksen melko matalalle<sup>90</sup>. Näyttö tosiasiallisesti käydyistä neuvotteluista (ostotarjous käyvästä hinnasta) riittänee todistamaan, ettei tarkoitukseen päästä lunastusta lievemmillä keinoilla. Yhdenvertaisuusnäkökulma suhteessa muihin maanomistajiin on myös otettava huomioon. Jos raakamaanhankinta-alueella osa maanomistajista on suostunut vapaaehtoiisiin kauppoihin ja toiset vaativat esimerkiksi maankäyttösopimusta, päästään lunastamalla yhdenvertaiseen tilanteeseen. On vaikeasti perusteltavissa, miksi maankäyttösopimusta vaativat saisivat mahdollisesti suuremman kokonaistaloudellisen kompensaaion kuin ne, jotka ovat myyneet raakamaata vapaaehtoisesti.

*Ekroos* on kritisoinut KHO:n mainittua ratkaisua (2006:84) vaihtoehtoedellytyksen ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön ja koko maapoliittisen järjestelmän voidaan nähdä muuttuneen vuonna 2000 ja viimeistään vuonna 2003 MRL:n muutoksilla, joilla lisättiin lainsäädäntöön maapoliittisia keinoja (maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus). Nämä muutokset vaikuttavat kiistatta myös lunastusedellytysten harkintaan LunL 4.1 § ja lunastuslainsäädännön yleiset opit huomioon ottaen. Vaihtoehtoedellytys ja suhteellisuusperiaate edellyttävät, että lunastusta harkittaessa vaihtoehtona pohdittaisiin aidosti näiden uusien maapoliittisten instrumenttien soveltuvuutta, mikäli niillä voitaisiin toteuttaa lunastuksen päämäärät. *Ekroos* ei ole vakuuttunut KHO:n perusteluista, joiden mukaan mikään ei ole maapoliittisen lainsäädännön järjestelmässä muuttunut, eivätkä uudet instrumentit rajoita lunastuksen käyttämistä. Kehittämiskorvaus ja mahdollisuus maankäyttösopimukseen olisi viran puolesta otettava huomioon harkittaessa lunastuslupan myöntämistä.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Ks. jo *Ojanen* 1978, s. 43 sekä *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 116–119. Ks. analogisesti myös *KHO 10.2.2006 t. 243*. Ratkaisun mukaan neuvotteluvetoitteen täyttäminen ennen luonnonsuojelualueen lunastuslupapäätöstä ei edellyttänyt alueelliselta ympäristökeskukselta ostotarjouksen tekemistä. Neuvotteluvetoitteen tähtyminen on KHO:n mukaan arvioitava kulloisessakin tilanteessa vallinneiden olosuhteiden perusteella.

<sup>91</sup> Ks. *Ekroos* 2007, s. 24–28.

Ekroosin kritiikki KHO:n ratkaisua kohtaan on perusteltua. MRL:n 12a luku muodostaa oman hierarkkisen järjestelmänsä. Ensisijaisesti maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vapaaehtoisesti tehdyn maankäyttösopimuksen perusteella ja toissijaisesti pakottavasti määrätyllä kehittämiskorvauksella. Kehittämiskorvaus on sinänsä lunastusta lievempi keino, ja kun vaihtoehtodellytys vaatii lunastus(lupa)edellytyksiä harkittaessa lievempien vaihtoehtojen selvittämisen, on MRL 12a luvun säännösten ohittaminen vaikeasti perusteltavissa. Vuoden 2003 lisäyksen myötä maankäyttölainsäädännön kokonaisuus on muuttunut. Muutoksen vaikutusta kuitenkin heikentää se, että kehittämiskorvausmenettelyä ei kunnissa juuri käytännössä käytetä. KHO:n edellä selostettu ratkaisu vahvistaa muotoutumassa olevaa käytäntöä, jossa kehittämiskorvauksesta on tulossa lain kuollut kirjain.

Pakkolunastuksen mahdollisuus vaikuttaa maanomistajien halukkuuteen suostua vapaaehtoiisiin kauppoihin. Rakennuspoliittinen lunastusoikeus, vaikkakin se on lupamenettelyn takana, antaa kunnalle voimakkaan keinon päästä tavoitteisiinsa maapolitiikassa. Tavoitteen tulee luonnollisesti olla MRL:n hengen mukainen, jotta se voidaan oikeutetusti perustella, ja mielellään julkilausuttu maapoliittisessa tai vastaavassa kunnallispoliittisessa kannanotossa. Olemassa oleva kaavajärjestelmä (erityisesti yksityiskohtaista suunnittelua ohjaava yleiskaava) on edelleen vahva tukijalka perusteltaessa lunastusedellytyksiä, vaikka kaavoittamatonkin alue voi nykyään periaatteessa tulla rakennuspoliittisen lunastuksen kohteeksi. Raakamaan vapaaehtoinen kauppa tapahtuu yleensä samaan hintaan, mihin lunastustoimituksessa olisi päädytty. Lunastusuhka on siis merkittävä tekijä, joka käytännössä edistää vapaaehtoista kauppaa. Vapaaehtoinen kauppa on keinopyramidin lieviä keinoja, kun taas pakkolunastus sijoittuu vahvimpiin, voimakkaasti yksityisen maanomistaja oikeusasemaan puuttuviin keinoihin. Laajan käytössä olevan keinovalikoiman tulisi ohjata käytäntöä lieviin keinoihin, jolloin voimakkaammat toimisivat pelotteena.

## 5 SUUNNITTELUTARVEALUE

Maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukainen suunnittelutarvealue on kunnan päätösvallassa oleva yhdyskuntarakenteen ohjaamiseen suunniteltu instrumentti. Suunnittelutarpeesta ranta-alueilla, joka rajautuu tämän artikkelin ulkopuolelle, säädetään MRL 72 §:ssä. Suunnittelutarve on korvannut RakL:n haja- ja taaja-asutuksen käsitteet. MRL:ssa uudistettu suunnittelutarvealueen käsite palvelee RakL:n aikaista suunnittelematonta taaja-asutuskieltoa tehokkaammin kunnan ohjausfunktioita<sup>92</sup>. Hallituksen esityksen mukaan suunnittelutarvealueen piiriin kuuluu sellainen maankäyttö, joka suunnittelematomana aiheut-

---

<sup>92</sup> Vrt. RakL 5 §, *Larma ym.* 1992, s. 42–58. Uudistuksen tavoitteista ks. *He 101/1998 vp*, yksityiskohtaiset perustelut 16 §.

taisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti ja ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Suunnittelutarvealueella on ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin alueen käyttöön liittyvien toimenpiteiden suorittamiseksi. Käsite määrittää ne alueet, jotka edellyttävät yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua, lähtökohdaisesti asemakaavaa toteuttamisen edellytyksenä.

Päämäärältään suunnittelutarvealue muodostaa siis jatkumon taaja-asutuskieltoon, mutta pyrkii käyttömahdollisuuksiltaan olemaan monipuolisempi. Instrumentin käyttökelpoisuutta lisää erityisesti niin sanottu yleislauseke, jonka mukaan kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa alueita, joilla suunnittelutarve on voimassa *odotettavissa olevan* suunnittelua vaativan yhdyskuntakehityksen tai erityisten ympäristöarvojen tai -haittojen vuoksi (MRL 16.3 §). Yleislauseke antaa kunnalle mahdollisuuden määrittää alue suunnittelutarpeen piiriin melko väljin edellytyksin. Suunnittelutarpeen merkityksellinen oikeusvaikutus on se, että alueen toteuttaminen rakentamalla edellyttää joko asemakaavan laatimista tai erityisten rakentamista koskevien edellytysten täyttymistä. Kysymyksessä ei siis ole rakennuskielto, vaan rakennusluvan myöntämiselle on asetettu erityiset edellytykset MRL 137 §:ssä<sup>93</sup>. Edellytyksistä tärkeimpinä mainittakoon, ettei rakentamisella saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, eikä rakentamisella aiheuteta haitallista yhdyskuntakehitystä. Tämän lisäksi rakentamisen on oltava sopivaa myös maisemalliselta kannalta. Erityinen lupamenetely saattaa käytännössä siis mahdollistaa rakentamisen määritetystä suunnittelutarpeesta huolimatta. Merkittävä muutos taaja-asutuspoikkeuslupa-an nähdessä oli se, että MRL:n mukaan suunnittelutarvealueelle rakentamista koskeva lupaharkinta kuuluu kokonaisuudessaan kunnan viranomaiselle, kun RakL:n aikana vastaava poikkeuslupa oli valtion viranomaisen harkinnassa<sup>94</sup>. Kuntien poikkeuslupakäytännöistä riippuu, kuinka tehokkaasti suunnittelutarve estää alueen toteuttamisen ennen yksityiskohtaisen kaavan laatimista. Teoriassa kunta voisi prosessilla pitkittää haluamansa strategisen alueen rakentamista useilla vuosilla, kun yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettu määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta<sup>95</sup> kerrallaan. Tämä kuitenkin edellyttäisi, ettei rakennuslupia myönnettäisi MRL 137 §:n nojalla. Käytännössä lupa on kuitenkin myönnettävä, jos säännöksen erityiset edellytykset täyttyvät. Suunnittelutarpeen tarkoitus ei siis ole estää rakentamista, milloin poikkeusrakentamisen erityiset edellytykset voidaan selvästi havaita toteutuvan.

---

<sup>93</sup> Rakentamisluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella ks. tarkemmin *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 668–675 ja *Hallberg ym.* 2006, s. 566–574.

<sup>94</sup> *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 70.

<sup>95</sup> Ks. *PeVL 38/1998 vp*, s. 8. Perustuslakivaliokunta edellytti suunnittelutarvemääräykselle määräaika, jonka kuluessa kunta tulee hoitaa osoittamansa alueen suunnittelu. Määräaika perusteltiin etenkin yleislausekkeen avoimuudella.



Suunnittelutarpeen määrittäminen on joka tapauksessa signaali alueen yksityiskohtaisen suunnittelun tarpeesta vastaisuudessa. Tämän vuoksi suunnittelutarvetta on hyvä tarkastella myös maapoliittisten instrumenttien systematisoinnin yhteydessä. Suunnittelutarvealue sijoittuu toteuttamisinstrumenttien systematiikassa yksityiskohtaista kaavoitusta edeltäväksi sekä alueen toteuttamista hillitseväksi keinoksi. Jos suunnittelutarve aktualisoituu yksityisten maanomistajien pääosin omistamilla alueilla, tulee kunnan tehdä maapolitiikassaan perustavanlaatuisia ratkaisuja siitä, miten asemakaavoitus ja kunnallistekniikka rakentamispaineen alaiselle alueelle toteutetaan. Valintatilanteessa kunnan on tehtävä ratkaisu edellä esitettyjen keinojen joukosta. Toisin sanoen, pyritäänkö raakamaa hankkimaan kunnan omistukseen ennen kaavoitusta (kauppa ja lunastus) vai käytetäänkö kustannusten ja hyötyjen tasaamiseen maapoliittisen lainsäädännön takaamia muita keinoja (maankäyttösopimus, kehittämiskorvaus ja kehittämisalueet).

Suunnittelutarvealue saattaa rajoittaa maanomistajan rakentamismahdollisuuksia alueellaan, jolloin rajoitusten hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella perusrakennusoikeuden näkökulmasta:

*Perusrakennusoikeudesta*<sup>96</sup> on käyty laajaa keskustelua rakennuslain voimassaolon aikana. Keskustelu on kytkeytynyt perustuslaillisen omaisuudensuojan sisältöön sekä maanomistajan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan. Perusrakennusoikeus on määriteltä rakentamiskelpoiseen maaomaisuuteen kuuluvana oikeutena sen tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään hyväksikäyttämiseen rakentamistarkoitukseen. Käsitteistä ei kuitenkaan ole nimenomaista mainintaa eikä määrittelyä lainsäädännössä. Perusrakennusoikeus voidaan nähdä oikeustieteen luomana konstruktiona omaisuudensuojan sisältöomäärittelylle suhteessa oikeuteen rakentaa haja-asutusta.

Perusrakennusoikeuskeskustelu liittyy maankäyttöpolitiikkaan juuri haja-asutuksen muodostumisen näkökulmasta. Taajamien lievealueille syntyvän suunnittelemtoman (eli yksityiskohtaiseen kaavoitukseen perustumattoman) haja-asutuksen syntyminen voi monissa tilanteissa vaikeuttaa kunnan suunnitelmallista maankäyttöpolitiikkaa ja varsinaisen taajaman hallittua laajentumista tulevaisuudessa. Niin sanottu suunnittelemtoman haja-rakentaminen saattaa vaikeuttaa myös ympäristön virkistys- ja suojeluarvojen toteutumista.<sup>97</sup> Keskustelu palautuu siis viimekädessä konfliktiin yleisen ja yksityisen edun välillä. Yksityisellä maanomistajalla on intressi puolustaa oikeuttaan käyttää maaomaisuuttaan tavanomaiseen rakentamiseen. Kunta vastaavasti pyrkii turvaamaan mahdollisuutensa suunnitelmallisen maankäyttöpolitiikan toteuttamiseen, muun muassa kuntataloudellisista syistä.

Perusrakentamisoikeuden sisällöstä ja olemassaolosta on etenkin rakennuslain aikaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetty hyvin erisuuntaisia mielipiteitä. Erityisesti *Hyvönen* on puolustanut perusrakennusoikeuden olemassaoloa maanomistajan omaisuudensuojaa tämentävänä periaatteena<sup>98</sup>. Uudemmassa kirjallisuudessa *Laaksonen*

---

<sup>96</sup> Perusrakennusoikeudesta käytetään yleisesti myös termejä perusrakentamisoikeus, haja-rakentamisoikeus ja haja-asutusrakentamisoikeus. Ks. käsitteistä *Ungern* 1997, s. 68–70.

<sup>97</sup> Ks. *Virtanen* 2000, s. 24–25 sekä perusrakentamisoikeudesta erityisesti lievealueilla *Kiviranta* 1985, passim.

<sup>98</sup> Ks. *Hyvönen* 1988, s. 60. *Hyvösen* mukaan perusrakentamisoikeus ilmenee paitsi perustus-



puolustaa voimakkaasti perusrakentamisoikeuden olemassaoloa omaisuudensuojan sisällöllisenä ulottuvuutena, vaikkei siitä ole eksplisiittistä ilmaisua kirjoitetussa laissa<sup>99</sup>. Määttä tarkastelee perusrakentamisoikeutta omistusoikeusparadigmana käsitteen oikeustieteellisen keskustelun kautta sekä suhteessa rakentamislainsäädäntöä uudistaneeseen MRL:iin<sup>100</sup>. Määttä toteaa yhteenvetona, että ”ympäristöoikeudellisesti ei ole perusteltua käyttää käsitettä perusrakentamisoikeus kuvaamaan maaomaisuuden omistajan oikeudellista asemaa. Valtiosääntöoikeudellisesti omaisuudensuoja ei anna erityistä suojaa hajaluontoiselle rakentamiselle”<sup>101</sup>. Samansuuntaiseen johtopäätökseen tulee lopulta myös Laaksonen, ottaessaan huomioon MRL:n suunnittelutarvekäsitteen, joka korvasi rakennuslain aikaisen erottelun haja- ja taaja-asutukseen. Hän näkee MRL:n kokonaisuuden supistavan perusrakentamisoikeuden käyttömahdollisuudet käytännössä minimiin, vaikkei sinänsä kiista oikeuden olemassaoloa<sup>102</sup>.

Perusrakennusoikeudesta käydyn keskustelun sekä MRL:n perusteella voidaan todeta perusrakennusoikeuden merkityksen vähentyneen. Erityisesti taaja-/haja-asutuserottelun korvannut MRL 16 §:n mukainen suunnittelutarvealueen käsite sekä rantarakentamisen siirtyminen yksityiskohtaisen suunnittelun piiriin<sup>103</sup> ovat supistaneet perusrakennusoikeuden sisältöä. MRL:n voidaan silti katsoa parantaneen maanomistajan oikeusturvaa niin sanotun haja-rakentamisen yhteydessä, kun poikkeusedellytyksistä suunnittelutarvealueelle on nyt nimenomaisesti lausuttu MRL 137 §:ssä (Vrt. RakL 5.2 § taaja-asutuksen muodostamiskiellostä)<sup>104</sup>.

---

laillisesta omaisuudensuojasta myös rakennuslain rakennuslupa ja rakennuskielto järjestelmästä. Myös Hyvönen 1998, s. 80–82.

<sup>99</sup> Ks. Laaksonen 1998, s. 204–206. Laaksonen vertaa perusrakentamisoikeutta jokamiehen oikeuksiin, jotka myös on faktisesti tunnustettu ilman lakiperustaa.

<sup>100</sup> Ks. Määttä 1999, s. 274–279 viitteineen.

<sup>101</sup> Ks. Määttä 1999, s. 279. Määttä perustaa argumenttinsa erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon MRL:n uudistamisesta (*PeVL 38/1998 vp*), jossa todetaan, ettei omaisuudensuoja estä hajarakentamisoikeuden rajoittamista tavallisella lailla ilman korvausta. *PeVL* ei viittaa perusrakentamisoikeuteen omaisuudensuojan ulottuvuutena. Vanhastaan kriittisesti perusrakentamisoikeuden olemassaoloon ovat suhtautuneet muun muassa *Ojanen*, *Majamaa* sekä *Klami*, ks. Laaksonen 1998, s. 205, viite 296.

<sup>102</sup> Ks. Laaksonen 1998, s. 205, erityisesti viite 298. Ks. myös Mäkinen 2000, s. 457, joka vertaa suomalaista perusrakentamisoikeuskeskustelua saksalaiseen. Saksassa ei ole enää nähtävissä ”luonnonoikeudellista” perusrakentamisoikeutta, joka johtuisi suoraan maanomistusoikeudesta.

<sup>103</sup> Rantarakentaminen vaatii yksityiskohtaisen kaavan: RakL:n muutos 1097/1996 ja *HE 79/1996 vp*.

<sup>104</sup> Ks. *Majamaa* 2003, s. 599–600. Poikkeuslupa taaja-asutuksen muodostamiskiellostä jätti viranomaiselle liian avoimen harkintavallan poikkeusperusteiden puuttuessa RakL:sta.

## 6 ETUOSTO

Etuostolaki antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa myyty kiinteistö maan hankkimiseksi *yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten*. (EOL 1 §) Etuostossa kunta asettuu ostajan tilalle, saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja (EOL 2 §). Lain ensimmäisestä pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuus rajoittaa etuoston käyttöalaa, joskin rajoitus on väljästi muotoiltu. Yhdyskuntarakentamista varten maata voidaan hankkia alueilta, jotka tulevat asuntotarkoituksiin ja näihin alueisiin voi liittyä laajojakin vapaa-alueita. Suojelu- ja virkistystarkoituksiin voidaan myös hankkia maata etuostomenettelyllä. Kunnan tulee näissä tilanteissa kyetä näyttämään toteen tuleva käyttötarkoitus. Lain muutoksilla on saavutettu nykyinen, tarkoitussidonnaisuuden kannalta väljä muotoilu. Ennen vuotta 1990 etuosto-oikeus oli rajoitettu niin, että enemmän kuin puolet myydyin kiinteistön pinta-alasta tuli sijaita tietyllä tavalla kaavoitettulla tai kaavoitettavana olevalla alueella. Rajoituksen koettiin häiritsevän kuntien raakamaan hankintaa ennen hintoja nostavaa kaavoitusta. Maapoliittista syistä edellytys tietynlaisesta kaavoituksesta on nykyisin poistettu.<sup>105</sup>

Pääkaupunkiseudun osalta etuoston tarkoituksesta johtuvaa rajoitusta ei ole. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeilla on etuosto-oikeus riippumatta alueen tulevasta ja suunnittelujärjestelmässä osoitetusta käyttötarkoituksesta. Edellä mainittu kaavoituksellinen rajoitus etuosto-oikeuden käyttämisessä oli sanotuilta pääkaupunkiseudun kunnilta poistettu jo aikaisemmin raakamaan hankinnan helpottamiseksi. Kokemukset pääkaupunkiseudun erityissäännöksistä olivat hyviä ja vuonna 1992 ehdotettiin tarkoitustammeeseen (*yhdyskuntarakentamista varten*) poistamista pääkaupunkiseudun osalta. Muutoksen perusteluissa väljennyksen ei todettu asiallisesti laajentavan etuosto-oikeuden käyttöalaa, vaan ainoastaan poistavan kunnilta tarpeettomaksi koetun näyttövelvollisuuden alueen tulevasta käyttötarkoituksesta. Pääkaupunkiseudulla alueen rakennusmaatilanne huomioon ottaen kaiken kaupungille hankittavan maan voidaan katsoa olevan tarpeen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.<sup>106</sup>

Etuosto-oikeuden käyttöä voidaan pitää kunnan maapolitiikassa lunastusta huomattavasti lievempänä toimenpiteenä. Sitä käytettäessä myyjän oikeusasema ei muutu, vaan hän saa luovutuksessa sen hinnan ja ne maksuehdot, joista kauppakirjassa on sovittu. Kunnan on korvattava ostajalle myös kaupan johdosta syntyneet tarpeelliset kustannukset (EOL 15 §). Kunnan on täytettävä suhteessa myyjään kaikki kiinteistön kaupasta johtuvat velvoitteet. Siltä osin kuin

---

<sup>105</sup> Ks. *Hollo* 2006, s. 156, erityisesti oikeuskäytännön osalta (*KHO 1991 A 73* suojelu- ja virkistystarkoitus). Etuoston tarkoitussidonnaisuuden lieventämisestä ks. *HE 104/1989 vp* ja oikeuskäytäntöä *KHO 2004:91*.

<sup>106</sup> Ks. EOL 1.4 § ja *HE 121/1992 vp*.

alkuperäinen ostaja on jo täyttänyt velvoitteitaan (kauppahinnan osasuoritus), saa kunta lukea nämä hyväkseen suhteessa myyjään, mutta etuoston saatettua loppuun on sen korvattava ostajalle korkoineen, mitä tämä on sitä ennen suorittanut. Alkuperäinen ostaja on asetettava siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän oli ennen kaupan solmimista.<sup>107</sup>

Sen estämiseksi, ettei etuosto-oikeudella aiheutettaisi tarpeetonta haittaa epävarmuuden muodossa kiinteistövaihdannalle tilanteissa, joissa kunta ei etuostoa kuitenkaan tulisi käyttämään, on etuostolakiin sisällytetty mahdollisuus hankkia kunnalta ennakkotieto oikeuden käyttämättä jättämisestä (EOL 8 §). Kunta voi myyjän kirjallisen tiedustelun johdosta *etukäteen sitovasti* ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut ehdot. Ennakkotieto sitoo kuntaa kahden vuoden ajan ilmoitetuilla ehdoilla ja osoitettujen osapuolten kesken.<sup>108</sup>

Etuosto-oikeuden käyttämiselle on EOL 5 ja 6 §:ssä asetettu merkittäviä rajoitteita. Rajoitusedellytys on asetettu ensinnäkin ostettavan kiinteistön pinta-alalle. Etuosto-oikeutta ei saa käyttää, jos kiinteistö tai samalla kauppakirjalla myydyt useammat kiinteistöt yhdessä käsittävät enintään 5000 neliometriä. Lain kiertämisen ehkäisemiseksi on säädetty, että samojen osapuolten välillä tehdyt erilliset kaupat lasketaan pinta-alarajoituksen näkökulmasta yhdeksi kaupaksi kahden vuoden ajanjaksolta. Edellä mainitut pääkaupunkiseudun kunnat ovat erityisasemassa myös pinta-ala rajoituksen suhteen, sillä 5000 neliömetrin sijaan sovelletaan etuosto-oikeuden rajoitteena 3000 neliometriä. Toiseksi kiinteistökaupan osapuolten sukulaisuussuhde rajoittaa etuosto-oikeutta. Oikeutta ei ole kaupoissa, joissa ostajana on myyjän puoliso tai henkilö, joka perintökaaren (40/1965) 2 ja 4 luvun säännösten mukaan voisi periä myyjän, taikka tällaisen henkilön puoliso. Rajoitus kuitenkin poistuu jos luovutus tapahtuu mainitulle saajalle ja muulle henkilölle yhteisesti. Yleinen kohtuullisuus on myös asetettu etuoston edellytykseksi. Oikeutta ei ole, jos sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Tällä perusteella ostaja saattaa saada omaisuuden haltuunsa, vaikka sukulaisuus- tai pinta-alaedellytys ei täyttyisi ja kunta haluaisi tehdä väliintulon. Hallituksen esityksen mukaan kysymykseen tulevat tilanteet, joilla on voimakas henkilökohtainen luonne tai joissa ostajalla on erityisen tärkeätä saada maata juuri kysymyksessä olevalta paikalta, esimerkiksi yrityksen laajentamista varten. *Hollon* mukaan kyseessä on kokonaisvaltainen tarkastelu, ja hän mainitsee esimerkkitilanteena luovutuksen perustuvan osapuolten pitkäaikaiseen elämänsuhteeseen ja tarkoitukseen turvata tai säilyttää saajan asema.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Ks. tarkemmin oikeussuhteiden järjestämisestä *Hollo* 2006, s. 157–259 ja *Kuntaliito*, Maapolitiikan opas, Etuosto kohdasta asianosaisten asema.

<sup>108</sup> Ks. *HE 180/1975 II vp*, s. 5.

<sup>109</sup> Ks. *Hollo* 2006, s. 154–155, *HE 180/1975 II vp*, s. 3–4 ja *Kuntaliito*, Maapolitiikan opas: Etuosto, kohdasta kohtuullisuuden harkinta. Myös valtio maaomaisuuden ostajana on

*KHO 1991 A 38.* Maanomistajan tarkoituksena oli toteuttaa asemakaavassa matkailua palvelevien rakennusten korttelialueeseen kuuluvan tontin rakentaminen myymällä tontti tarkoitukseen perustettavalle yhtiölle, jonka enemmistöosakas hän olisi. Kaupunginhallitus käytti etuosto-oikeutta tontin kaupassa siirtääkseen sen jälkeen tontin kilpailevalle yrittäjälle. Kun etuosto-oikeutta ei ollut käytetty etuostolaissa säädettyssä tarkoituksessa ja kun etuosto-oikeuden käyttäminen myös oli ilmeisen kohtuutonta, kaupunginhallituksen päätös kumottiin.

Yhteiskunnalle on näin annettu oikeus väliintuloon yksityisissä kiinteistökaupoissa tärkeiden maankäyttöllisten ja elinkeinopoliittisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Yksityisoikeudellisesti etuostotilanteessa julkisyhteisö tulee suunnitellun ostajan tilalle samoilla, jo sovitulla ehdoilla, joten kysymys ei ole pakotoimisesta puuttumisesta *vallitseviin* omistussuhteisiin. Myyjän luovutustarkoitus toteutuu, vaikka hän ei pääse määräämään luovutuksen saajasta. Ostajalle taas ei voida katsoa etuostolain rajoittamana syntyvän suojattua oikeutta ennen kuin kysymys kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä on ratkaistu.<sup>110</sup> Kun otetaan huomioon myyjän vapaa tahdonmuodostus ja mahdollisuus sitovan ennakkotiedon hankkimiseen, etuostoinstituutio on ohjauskeinopyramidissa sijoitettava hierarkian lievimpiin keinoihin. Paikka sääntelypyramidissa osoittaa etuosto-oikeuden olevan kaukana varsinaisesta pakkolunastuksesta. Tätä sijaintia voi mielenkiinnolla verrata keskusteluun, jota oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on aikanaan käyty instrumentin suhteesta ja jopa samaistamisesta pakkolunastukseen<sup>111</sup>.

Etuston käytettävyyttä maapolitiikan ohjauskeinona heikentää sen sattumanvaraisuus. Suunnitelmallista maapolitiikkaa harjoittaessaan kunta ei voi luottaa siihen, että tarkoituksenmukaisia raakamaa-alueiden yksityisiä kauppoja toteutuisi sillä tavoin, että väliintulolla voitaisiin turvata maanhankinnan tarpeet. Etuostoinstituutio on pikemminkin nähtävä hyvänä kombinaatiokeinona maapolitisessa kokonaisuudessa. Sen yhdistäminen osaksi muuta käytössä olevaa ohjauskeinovälineistöä voi tuottaa toimivan kokonaisuuden. Haluttu päämäärä voidaan etuston avulla saavuttaa turvautumatta interventionistisiin keinoihin. Etuostomenettelyn etuna voidaan erityisesti pitää sen lievää puuttumista olemassa oleviin maanomistusoloihin.

---

EOL:ssa asetettu erityisasemaan, mikä rajoittaa kunnan oikeutta. Kohtuusharkinnasta ks. myös *KHO 2004:91*.

<sup>110</sup> Ks. *Hollo 2006*, s. 153. Vrt. *Laaksonen 1998*, s. 326–346. *Laaksonen* on käsitellyt etuostolain kehitysvaiheita omaisuudensuojan näkökulmasta, erityisesti PeLV:n lausuntojen valossa. Hän suhtautuu varauksella etuostoinstituution irrottamiseen pakkolunastuksesta.

<sup>111</sup> Ks. *Laaksonen 1998*, s. 326–346 ja *Ojanen 1978*, s. 171–183. Nykyisen tulkinnan mukaan etuosto-oikeus ei ole sellainen rajoitus, joka loukkaisi myyjän oikeutta omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Ks. *Länsineva 1999* (päivitetty 11.11.2004), luku 12, kohdasta etuostolainsäädäntö.

## 7 VEROINSTRUMENTIT

### 7.1 Kiinteistön luovutusvoiton verotus

Luovutusvoittojen verotuksesta on säännelty tuloverolaissa (TVL, 1535/1992). Pääsäännön mukaan omaisuuden luovutuksesta saatu voitto on veronalaista pääomatuloa (28 % verokanta) ja voiton määrä lasketaan siten, että luovutushinnasta vähennetään omaisuuden hankintamenon poistamatta olevan osan ja voiton hankkimisesta syntyneiden menojen yhteismäärä. Yksityishenkilön saamasta luovutushinnasta vähennettävä määrä on kuitenkin aina vähintään 20 prosenttia ja jos luovutettu omaisuus on ollut luovuttajalla vähintään 10 vuoden ajan, vähintään 40 prosenttia luovutushinnasta (TVL 45 § ja 46 §).<sup>112</sup>

Kiinteistön luovutusvoittojen osalta tuloverolakiin sisältyy lukuisia poikkeuksia, joilla erityistilanteet on säännelty osittain tai kokonaan verovapaiksi. TVL 48 §:ssä säädetään muun muassa oman asunnon luovutusvoiton verovapaudesta sekä luonnonsuojelualueeksi luovutettavan kiinteistön verokohtelusta.<sup>113</sup> Mainitut erityistilanteet eivät kuitenkaan ole keskeisiä maankäyttöpoliittikan näkökulmasta. Kiinteistöjen luovutusvoittojen verojärjestelmässä on kuitenkin nähtävissä säännöksiä, joilla toteutetaan fiskaalisen funktion ohella maapoliittisia päämääriä. TVL 49 §:ssä säädetään osittain verovapaista luovutusvoitoista. Osittainen verovapaus toteutetaan käyttämällä 80 %:n hankintameno-olettamaa luovutushinnasta, eikä omistusaikaa koskevaa edellytystä ole asetettu. Olettama merkitsee, että kokonaisvero luovutushinnasta voi 28 % pääomatuloverokannalla olla enintään 5,6 %<sup>114</sup>. Maapoliittisiakin päämääriä sisältävä osittainen verovapaus on siis seuraavissa tilanteissa (TVL 49 §):

---

<sup>112</sup> Suomessa oli pitkään käytössä luovutusvoittojen yhteydessä verojärjestelmä, jossa pääsääntönä oli pääomavoittojen verovapaus. Kaikkia satunnaisia pääomavoittoja ei kuitenkaan kohdulla voitu pitää verovapaina. Jos luovutusvoittoon liittyi spekulatiivisia piirteitä, yleisen oikeustajun mukaan voittoa ei voisi jättää verotuksen ulkopuolelle. Käytännössä olisi mahdollista todeta keinottelutarkoitus yksittäistapauksessa, joten järjestelmä rakentui aina vuoteen 1986 asti kaavamaiseen konstruktion. Jos kiinteistön saanto oli ollut vastikkeeton tai se oli ollut omistajan hallinnassa yli 10 vuotta, oli luovutusvoitto verovapaa. Jos taas kiinteistö oli vastikkeellisella saannolla hankittu ja oli ollut omistajan hallussa vähemmän kuin 10 vuotta oli luovutusvoitto kokonaisuudessaan verotettavaa tuloa. Luovutusvoittojen verotus uudistui vuonna 1986. Tällöin poistettiin 10 vuoden aikaraja verovapauden kriteerinä. Verotus oli kuitenkin lievää aikaisemmin verovapaisten luovutusten kohdalla. Vuosina 1989–1992 sovellettiin luovutusvoittoihin järjestelmää, jossa satunnainen myyntivoitto oli kokonaan veron alaisista, omaisuuden luovutusvoitto rajoitetusti veronalaista (50 % siitä määrästä joka ylitti 220 000 mk) tai yli kaksi vuotta omistetun oman asunnon myyntivoitto oli verovapaata. (Ks. *Andersson – Linnakangas* 2006, s. 219–220 ja *HE 200/1992 vp*, yleisperustelut, 4.4.6 Luovutusvoitot).

<sup>113</sup> Kokonaan tai osittain verovapaista luovutusvoitoista ks. tarkemmin *Andersson – Linnakangas* 2006, s. 251–257 ja *Räbinä – Nykänen* 2006, s. 303–358.

<sup>114</sup> Ks. *Andersson – Linnakangas* 2006, s. 266–269 sekä *Räbinä – Nykänen* 2006, s. 356–357.

- Jos kiinteä omaisuus, toisen maalla oleva rakennus tai niiden pysyvä käyttöoikeus, joita verovelvollinen ei ole hankkinut ilmeisesti keinottelutarkoituksessa, on luovutettu lunastuslain mukaisella menettelyllä tai muulla siihen rinnastettavalla menettelyllä.
- Kiinteistö on vapaaehtoisesti luovutettu sellaiseen tarkoitukseen, johon vastaanottajalla on oikeus lunastaa kysymyksessä olevan kaltaista omaisuutta tai saada sen pysyvä käyttöoikeus mainitulla menettelyllä.
- Verovelvollinen on vesistön patoamista tai säännöstelyä varten vapaaehtoisesti luovuttanut omaisuuden tai pysyvän käyttöoikeuden mainituista toimenpiteistä hyötyä saavalle voimalaitoksen omistajalle sellaiseen tarkoitukseen, johon valtiolle on annettu lunastusoikeus.
- Kiinteä omaisuus luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle.

Erityisen huomionarvoisa on ensimmäisen kohdan verohelpotus, joka on annettu lunastuslain mukaisessa menettelyssä luovutetuista kiinteistöistä saaduille korvauksille. Pakkolunastusinstituution aiheuttamaa interventiota omaisuuden suojaan lieventää mainittu verotuksellinen ratkaisu. Lunastuksesta saatu nettomääräinen rahallinen kompensatio kasvaa osittaisen verovapauden ansiosta.<sup>115</sup> Lunastuslainmukaiseen menettelyyn rinnastetaan muun muassa KML:n 62 §:n mukainen tontinosanlunastus, mutta ei esimerkiksi pakkohuutokauppaa<sup>116</sup>.

Saman veroedun luovuttaja saa myös kohdan kaksi mukaan, jos kiinteistö vapaaehtoisesti luovutetaan lunastusuhan alla. Lunastusmenettelyn alkaminen osoittaa parhaiten lunastusuhan olemassaolon mutta vapaaehtoisen myynnin on katsottu voivan tapahtua jo ennen lunastusmenettelyn alkamista<sup>117</sup>. Kohta kaksi rajoittuu kuitenkin vain tilanteisiin, jossa vastaanottajana on sama taho, jolla itsellään olisi ollut oikeus hankkia kiinteistö lunastusmenettelyn kautta. Veroetua ei siis saa, ellei vastaanottavalla taholla olisi ollut myös lunastusoikeutta. Käytännössä esiintyy tilanteita, muun muassa rakentamiskehotustapaukset (MRL 97 §), joissa lunastusoikeus on kunnalla, mutta lunastusuhan alla kaupat tehdään yksityisten rakentajien kanssa<sup>118</sup>. Järjestelmä johtaa tältä osin systemaattiseen ristiriitaan, kun osittainen verovapaus 80 %:n hankintameno-olettamalla rajoittuu vain lunastusoikeuden haltijan kanssa tehtyihin kauppoihin. Esimer-

---

<sup>115</sup> Vuosina 1961–1986 pakkolunastuksen tai siihen rinnastettavan menettelyn yhteydessä saatu kompensatio l. luovutusvoitto oli kokonaan verovapaata (ks. *Andersson – Linnakangas* 2006, s. 266). Kun mainittuna aikana pakkolunastuskorvausta verotettiin huomattavasti kevyemmin, kuin normaalia luovutusvoittoa (alle 10 vuotta omistettu omaisuus), aiheutti se lunastusjärjestelmään epäterveitä piirteitä. Kiinteistön vapaaehtoinen luovutus saatettiin naamioida pakkolunastuksen muotoon veronkiertotarkoituksessa. Järjestelmä toimi pääasiassa vain suurten maanomistajien hyväksi ja aiheutti epäoikeudenmukaista kohtelua pienikiinteistön omistajien näkökulmasta. (Ks. *Hyvönen* 1976, s. 69–70).

<sup>116</sup> Pakkolunastukseen rinnastettavista tilanteista ks. tarkemmin *Henkilöverotuksen käsikirja* 2007, s. 136–137 ja *Puronen* 1999, s. 696–700.

<sup>117</sup> Ks. *Puronen* 1999, s. 699 ja *Räbinä – Nykänen* 2006, s. 357.

<sup>118</sup> Huomio, että rakentamiskehotuksen johdosta yksityisille rakentajille luovutetut tontit ovat edelleen rakentamiskehotuksen vaikutuksen vaikutuksen piirissä ja kaupat solmitaan yleensä ehdollisina; uudelle rakentajalle asetetaan määräaika toteuttaa tontti asemakaavan mukaiseksi.

kiksi rakentamiskehotusten yhteydessä asuntopoliittinen funktio, tonttituotannon edistäminen toteutuu tehokkaammin, jos rakentamattomat tontit ja rakennuspaikat saatetaan suoraan halukkaille rakentajille.

Osittaisen verovapauden voisi laajentaa koskemaan kaikkia tilanteita, *joissa luovutus tapahtuu lunastusuhan alla ja luovutuksesta johtuvat toimenpiteet lakkauttavat lunastuksen perusteen*. Kun päämäärä, johon lunastusprosessilla pyritään, voi siis toteutua ilman pakkotoimenpiteitä, olisi yhdenmukainen vero-kohtelu perusteltua. Sanottu olisi myös hallituksen esityksen (*HE 200/1992 vp*) sanamuodon mukainen, kun siinä osittaisen verovapauden piiri todetaan sanamuodolla ”...*pakkolunastusluovutukset ja niihin rinnastettavat vapaaehtoiset luovutukset*”<sup>119</sup>. Lunastukseen rinnastettavia vapaaehtoisia luovutuksia ei ole perusteltua rajata ainoastaan tilanteisiin, joissa luovutuksen saaja olisi ollut myös lunastaja.

Veroneutraalisuuden periaate edellyttää samankaltaisia tilanteita kohdeltavan yhtäläisesti<sup>120</sup>. *Tikan* perinteisen määritelmän mukaan neutraali verotus ei vaikuta verovelvollisen valintoihin, verrattuna siihen mitä ne olisivat verottomassa taloudessa. TVL 49 §:n 2 kohdan säännös ei ilmennä neutraalia verotusta. Tällä hetkellä vero-kohtelu ohjaa luovutukset käytännössä kunnille, vaikka tarkoituksenmukaisen maapolitiikan kannalta yhtä tehokas ellei tehokkaampi ratkaisu olisi ohjata luovutukset suoraan kiinteistöjen rakentajille tai muille toteuttajille. Yhtäläinen ja neutraali kohtelu voitaisiin turvata tarkastelemalla tilannetta saavutetun päämäärän kannalta, jolloin sille, onko kiinteistön vastaanottavalla taholla itsellään ollut lunastusoikeus, ei voida antaa merkitystä. Tärkeämpää olisi kiinnittää huomiota objektiiviseen lunastusuhkaan sekä toimenpiteisiin (luovutukseen), jotka lakkauttavat lunastuksen perusteen. Esimerkiksi rakentamiskehotuksen yhteydessä tämän maapolitiittisen instrumentin tarkoitus ei ole hankkia tontteja kunnan omistukseen, vaan saada ne suunniteltuun käyttötarkoitukseen. Saavutetun päämäärän kannalta ei ole merkitystä, onko ostajana kunta vai suoraan yksityinen rakentaja. Suora kauppa halukkaalle rakentajalle toteuttaa jopa tehokkaammin rakentamiskehotuksen päämäärää eikä sido kunnan resursseja turhaan tonttivarantoon.

Tuloverolain 48a §:ssä (202/2008) säädetään kunnalle luovutetun kiinteistön määräaikaisestä verovapaudesta. ”Omaisuu- den luovutuksesta saatu voitto ei ole veronalaista tuloa, jos luonnollinen henkilö tai kuolinpesä luovuttaa kiinteää omaisuutta kunnalle 1 päivänä helmikuuta 2008 tai sen jälkeen viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2009”. Vastaava maapolitiittisista päämääristä säädetty määräaikainen verovapaus on ollut voimassa myös 1.10.1999–30.6.2000 välisenä aikana. Suomen Kuntaliiton kunnista keräämien tietojen mukaan kokemukset

<sup>119</sup> Ks. *HE 200/1992 vp*, Yleisperustelut, 4.4.6 Luovutusvoitot sekä Yksityiskohtaiset perustelut 49 §.

<sup>120</sup> Ks. neutraalista verotuksesta *Tikka* 1990, s. 47–48, *Räbinä* 2001, s. 582 ja *Nykänen* 2004, s. 117–126 viitteineen. Neutraalin veron vastakohtana on interventionistinen ohjaava vero, jolla pyritään vaikuttamaan verovelvollisten valintoihin ja käyttäytymiseen.



verovapaudesta ovat olleet myönteisiä. Merkittäviä myönteisiä kokemuksia saatiin muun muassa Espoosta, Oulusta, Tuusulasta ja Vantaalta. Monien muidenkin kuntien maanhankinta piristyi ja kauan vireillä olleita kauppoja saatiin viettyä loppuun.<sup>121</sup> Kun kiinteistöjen vapaaehtoinen myynti kunnalle tehdään edulliseksi verotuksen näkökulmasta, on se omiaan edistämään kunnan maanhankintaa. Aktiivisella maanhankinnalla kunta kykenee pitämään yllä riittävää raaka- maareserviä, joka puolestaan on toimivan pitkäjänteisen maapolitiikan edellytys. Tämän johdosta kunnille on säännöksellä haluttu antaa vahva kilpailuasema kiinteistön ostajina. Määräaikaisen verovapauden maapoliittiset ja asuntotuotantoa edistävät päämäärät todetaan suoraan hallituksen esityksessä.<sup>122</sup>

TVL 48a § on siis osittain päällekkäinen 49 §:n 4 kohdan kanssa, jossa julkisyhteisöille tehtyt kiinteistöluovutukset saatetaan osittaisen verovapauden piiriin. Luovutuksen tapahtuessa lunastuksen perusteella määräaikaisen verovapauden soveltuvuus aiheuttaa kuitenkin epäselvyyttä. Määräaikaisen lain esitöissä ei ole mainintaa järjestelyn suhteesta lunastustilanteisiin ja vanhemmassa HE:ssä 101/1999 vp todetaan suoraan määräaikaisen verovapauden koskevan vain kiinteistöjen *myyntiä* kunnalle<sup>123</sup>. Verohallinnon ohjeen ”Kiinteistön luovutus kunnalle on määräajan verovapaa<sup>124</sup>” (14.4.2008) mukaan verovapaita luovutuksia ovat myynti ja vaihto. Ohjeen ja lain esitöiden tulkinta johtaa siihen, ettei lunastustoimituksella toteutettu luovutus kunnalle kuulu verovapauden piiriin. Laki johtaa tilanteeseen, jossa lunastuksin toteutettu pakkoluovutus kunnalle on ankaramman verokohtelun piirissä kuin vapaaehtoiset luovutukset. Erilaisella kohtelulla on merkitystä sillä, jos maanomistaja käyttää laillista oikeuttaan pitäytyä vapaaehtoisesta kaupasta ja odottaa lunastusprosessin toteutumiseen, hänen verokohtelunsa on ankarampaa. Lunastuslain järjestelmä sinänsä mahdollistaa vapaaehtoisen kaupan toteuttamisen aina siihen hetkeen asti kunnes lunastaja tallettaa lunastuskorvauksen saajan lukuun (ks. tästä tarkemmin rakentamiskehityksen yhteydestä). TVL 48a § muodostuu käyttäytymistä ohjaavaksi, vaikka tästä ohjausfunktioista ei ole lain esitöissä mainintaa. Verohallinnon ohjeen mukainen luovutuksen käsitteen suppea tulkinta 48a §:n yhteydessä ei toteuta veroneutraliteetin periaatetta. Jos lainsäätäjän tarkoituksena on ollut ohjata käyttäytymistä eli kannustaa vapaaehtoiseen myyntiin lunastuksen sijaan, olisi tästä selvyiden vuoksi mainittava esitöissä. Kun verotuksen neutraalisuutta pidetään nykyisin johtavana periaatteena, ei ohjaavaa vaikutusta saisi syntyä vahingossa, vaan ainoastaan lainsäätäjän eksplisiittisestä tahdosta.<sup>125</sup> Ilman lainsäätäjän perustelua sanamuoto ”*luovuttaa* kiinteää omaisuutta” tulisi tulkita laajasti käsittäen luovutuksena myös lunastustilanteet.

<sup>121</sup> Ks. *Kuntaliitto* Maapolitiikan opas, Kohdasta maapolitiikka ja verotus.

<sup>122</sup> Ks. HE 8/2008 vp, s. 1–2.

<sup>123</sup> HE 8/2008 vp ja HE 101/1999 vp. Myöskään aikaisemmin voimassa olleen vastaavan määräaikaisen lain esitöissä ei ollut huomioitu suhdetta lunastusluovutuksiin.

<sup>124</sup> [www.vero.fi](http://www.vero.fi) → vero-ohjeet.

<sup>125</sup> Ks. *Nykänen* 2004, s. 120.



## **7.2 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero**

Kiinteistöverolakiin (654/1992) lisättiin vuonna 1999 uusi 12a § (2016/1999) rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista. Laki tuli voimaan niin, että kunnat ovat voineet soveltaa korkeampaa veroprosenttia ensimmäisen kerran vuoden 2001 kiinteistöverotuksessa. Säännöksen tarkoitus vastaa rakentamiskehotuksen tarkoitusta eli saada rakentamattomat tontit kaavan mukaiseen käyttöön.

Lainkohdan mukaan kunnanvaltuusto voi erikseen määrätä asemakaava-alueella asuntotarkoitukseen kaavoitetun rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, joka on oltava vähintään 1,00 ja enintään 3,00 prosenttiyksikköä. Edellytykset veron asettamiselle ovat seuraavat:

1. asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua;
2. asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen;
3. rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta eikä sellaista ole ryhdytty rakentamaan ennen kalenteri vuoden alkua;
4. rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
5. rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin;
6. rakennuspaikalla ei ole rakennuskieltoa; ja
7. rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Edellytyksistä merkityksellisiä ovat ennen kaikkea kunnallistekninen valmius ja vaatimus asuinkäytössä olevan rakennuksen puuttumisesta. Asuinkäytössä oleva rakennus estää korotetun veron määräämisen kiinteistölle. Rakennus voi olla myös vuokrattu asuinkäyttöön. Merkitystä ei ole sillä, että vain osa rakennusoikeudesta on käytetty, jos vain rakennuspaikalla on käytössä oleva asuinrakennus. Myös asuinrakennukseen tähtäävä ennen kalenterivuoden alkua aloitettu rakennustyö estää korotetun veron määräämisen. Vakiintuneesti katsotaan rakennustyön aloitetuksi, kun on ryhdytty perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Kunnallistekninen valmius edellyttää käyttökelpoista pääsytietä, mikä tarkoittaa samaa kuin rakennusluvan edellytyksenä oleva kulkuyhteys. Rakennuspaikan on myös oltava liitettävissä kunnalliseen infrastruktuuriin.<sup>126</sup>

Korkeampi kiinteistöveroprosentti ei koske loma-asutusta varten kaavoitettuja rakennuspaikkoja. Korotetun veron määrääminen on kunnan harkinnassa ja mikäli kunnanvaltuusto ei määrää erillistä veroprosenttia rakentamatto-

---

<sup>126</sup> Edellytyksistä ks. tarkemmin muun muassa Jukkola 2008, s. 187–192 ja Verohallitus, Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti (julkaisu 151.06 10.1.2006), s. 1–3.

mille rakennuspaikoille, maksuunpantava kiinteistövero on yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen.

Hallituksen esityksessä kyseiseksi kiinteistöverolain uudistukseksi todetaan, että korotettua veroa tulisi käyttää ainoastaan kunnissa, joissa on huomattavaa rakennusmaan kysyntää eikä kunnalla ole omassa omistuksessaan rakentamiseen kelvollista maata. Korotettua veroa ei tulisi käyttää ainoastaan fiskaalisessa merkityksessä kunnan tulojen kasvattamiseen. Esityksessä todetaan myös, että on otettava huomioon ne yleisemmät syyt, miksi tontin omistajat eivät ole rakentaneet tai myyneet kiinteistöjään. Hintojen nousun odotuksen ohella monet tonttien omistajat arvostavat asuinalueensa väljyyttä, vaikka rakennusoikeutta olisi jäljellä tai haluavat varata rakennuspaikan lapsilleen. Erityisesti näissä tapauksissa korotettu vero ei saisi johtaa liian ankaraan kohteluun, todetaan esityksessä. Kaavoituksen ajantasaisuus on myös tiedostettava. Sanktioluonteista ankarampaa verorasitusta ei tule asettaa tonteille, jotka sijaitsevat vanhentuneen kaavan alueella siten, ettei tonttia voitaisi rakentaa kyseisen kaavan perusteella ilman ajantasaisuuden tarkistamista (MRL 60 ja 61 §).<sup>127</sup>

Kiinteistöverolain 12a §:n lisäksi lakiin on lisätty 12b § (1131/2005), jonka mukaan tiettyjen Etelä-Suomen kuntien on määrättävä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön kunnanvaltuuston määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään 3 prosenttia. Poikkeuksena on saman omistajan vakituksessa asuinkäytössä olevaan rakennuspaikkaan rajoittuva tontti, jolle tätä yleismääräystä ei sovelleta, ellei kunnanvaltuusto erikseen niin päätä. Säännöstä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2007 verotuksessa.

Kiinteistöverolain 12b §:ää sovelletaan seuraavissa pääkaupunkiseudun kunnissa ja kehyskunnissa: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vantaa ja Vihti.

Lainkohta tekee siis korotetusta kiinteistöverosta pakollisen mainituille pääkaupunkiseudun kunnille, vaikka pääsääntönä on, että kiinteistöveron määrästä päättäminen kuuluu kunnanvaltuustolle. Lainmuutoksen esitoissa pakollisuutta perusteltiin sillä, että tonttitarjonnan ja -kysynnän epäsuhta on pääkaupunkiseudulla entisestään pahentunut ja korotetusta kiinteistöverosta on saatu positiivisia kokemuksia tonttitarjontaa lisäävänä keinona. Kuitenkin on osoittautunut, että suuresta tonttipulasta kärsivät kasvukunnat eivät kuitenkaan määrää toimitusalueellaan korotettua veroa. Merkittävän poikkeuksen muodostaa saman omistajan rakennettuun rakennuspaikkaan rajoittuva tontti. Kohtuusyistä tällaisia tontteja ei aseteta pakollisen korkeamman veron piiriin. Kunta on saattanut kaavoittaa vanhoja asuinalueita entistä tehokkaammaksi, mutta nykyisten raken-

---

<sup>127</sup> HE 100/1999 vp, kohta 2.2.

nettujen tonttien omistajat arvostavat alueensa väljyyttä tai varaavat rakentamattomia tonttejaan perhepiiriin.<sup>128</sup>

*Rakennusmaamaksulaki (1061/1988).* Korotettu kiinteistövero rakentamattomille tonteille ja rakennuspaikoille on monessa suhteessa verrattavissa vuoden 1989 käytössä olleeseen lakiin pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta. Rakennusmaamaksulaki oli huomattavasti kiinteistöveroa konfiskatorisempi. Sitä sovellettiin kuitenkin vain yhtenä vuonna, 1989. Jo vuonna 1991 lakiin tehtiin muutos (1351/1991), jonka mukaan rakennusmaamaksua ei peritä vuosilta 1990 ja 1991. Lain tavoitteena oli saada asuntotarkoituksiin kaavoitettu maa käyttöön Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungeissa (rakennusmaamaksulaki 1 §). Lain päämäärä oli siis sama kuin korotetulla kiinteistöverolla ja rakentamiskehotuksella.

Rakennusmaamaksun edellytykset olivat: enemmän kuin kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksia varten tarkoitetun korttelin tontti, jonka rakennusoikeutta osoittava tehokkuusluku on suurempi kuin 0.25 ja jonka rakennusoikeudesta on käytetty alle puolet, sekä sijaitsee alueella, jonka asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden. Mikäli tontin omistaja asui tontilla, suoritettiin maksua vain 3500 neliometriä ylittävältä tontin osalta. Tontin oli oltava liitettävissä kunnallistekniikkaan, eikä se saanut olla rakennuskiellossa.<sup>129</sup>

Rakennusmaamaksu oli ensimmäiseltä kalenterivuodelta 10 % maapohjan verotusarvosta; kultakin seuraavalta vuodelta maksu olisi ollut 5 prosenttiyksikköä edellisvuotta suurempi, kuitenkin enintään puolet maapohjan verotuksessa määrätystä arvosta (rakennusmaamaksulaki 7 §). Työryhmä esitti vuonna 1990 rakennusmaamaksun laajentamista käytettäväksi myös muissa kunnissa<sup>130</sup>. Ehdotus ei johtanut toimenpiteisiin ja rakennusmaamaksulaki tuli sittemmin kumotuksi vuonna 1992<sup>131</sup>.

Korotettu kiinteistövero maapoliittisena instrumenttina on huomattavasti samaan päämäärään pyrkivää MRL 97 §:n rakentamiskehotusta lievempi. Verolla ei puututa perustuslailliseen omaisuudensuojaan koska omistajaa ei estetä disponoimasta maaomaisuuttaan. Kiinteistövero kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin rakentamattomien rakennuspaikkojen omistajiin, joten yhdenvertainen kohtelu viranomaisen taholta on helposti ja näkyvästi toteutettavissa. Rakentamiskehotus vastaavasti kohdistuu yleensä kerrallaan ainoastaan osaan rakentamattomien tonttien omistajista, jolloin yhdenvertaista kohtelua voidaan avoimista kohdentamisperusteista huolimatta syystäkin kritisoida. Vaikka korotettu kiinteistövero määrätään, omistajalle jää silti viimekätinen mahdollisuus päättää, maksaako hän lisääntyneen verorasituksen ja pitää tonttinsa rakentamattomana, vai siirtääkö hän tontin kiinteistökaupan myötä asuntorakentamismarkkinoille tai saattaa sen itse kaavan mukaiseen tarkoitukseensa. Rakentamiskehotus, samaa päämäärää tavoitellessaan, on huomattavasti ankarampi kiinteistön joutuessa määrääjän päättymisen jälkeen lunastuksen kohteeksi.

---

<sup>128</sup> HE 145/2005 vp, s. 2–4.

<sup>129</sup> Ks. Velling 1991, s. 24 ja rakennusmaamaksulaki 2 ja 3 §.

<sup>130</sup> Ks. Velling 1991, s. 24.

<sup>131</sup> Ks. Laki pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annetun lain kumoamisesta (902/1992).

Korotettua kiinteistöveroa voidaan maapolitiikan keinovalikoimassa pitää kosmeettisena instrumenttina, jolla voidaan ainoastaan marginaalisella tavalla puuttua siihen päämäärään, johon tämän keino on tarkoitettu pyrkivän eli tarjolla olevan asuntotonttivarannon kasvattamiseen. Jo rakennetuilla asunto-alueilla sijaitsevia, lainkohdan tarkoittamia ja kaavan mukaisesti toteutumattomia tontteja on yleensä niin vähän, ettei niiden saattaminen markkinoille merkittävästi helpottaisi tonttipulaa. Sama kritiikki voidaan esittää koskemaan myös rakentamiskehotusta. Lain esityöt puolestaan kieltävät käsillä olevan veroinstrumentin käyttämisen puhtaasti fiskaaliseen tarkoitukseen. Jos veroinstrumentein halutaan ohjata maanomistajien käyttäytymistä kunnan maapolitiikkaa edistävään suuntaan, kiinteistöveroa tarkoituksenmukaisempi instrumentti on edellä selostettu luovutusvoiton verotuksella operointi. Luovutusvoiton verotuksesta luopuminen kiinteistöjä kunnalle myydessä saattaa toimia merkittävänä kauppojen kiihdyttäjänä pullonkauloja poistaessaan. Merkittävää on myös, että luovutusvoiton verotuksella maapolitiikkaa ohjattaessa kyetään kokonaisuuteen vaikuttamaan jo prosessin alkuvaiheessa, kunnan raakamaavarantoa lisäämällä. Huomion kiinnittäminen hajallaan sijaitsevien rakentamattomien tonttien ja rakennuspaikkojen tarkkailuun on ainoastaan kosmetiikkaa, jolla ei voida korjata maanpoliittisten prosessien alkuvaiheissa tehtyjä virheitä.

## **8 LOPUKSI**

Artikkelissa on esitelty ja systematisoitu maankäyttöä ohjaavan lainsäädännön tarjoamat oikeudelliset ohjauskeinot kuntien maapolitiikan hoitamiseen. Erityisesti on tarkasteltu raakamaan hankintaa sekä jo kaavoitettujen ja infrastruktuurin piirissä olevien alueiden toteuttamista edistäviä ohjauskeinoja. Ohjauskeinojen tarkastelun yhteydessä on paikoin pohdittu niiden suhteuttamista toisiinsa sääntelyteoreettisesta näkökulmasta. Erityisesti lunastuksin tai lunastusuhalla toteutettavien keinojen yhteydessä on analysoitu lievemmän puuttumisen vaihtoehtoja. Reagoivan sääntelyn periaatteiden mukaan sääntelijän tulisi pyrkiä vaikuttamaan mahdollisemman lievillä ohjauskeinoilla ja vasta tarpeen vaatiessa siirtyä voimakkaampien keinojen käyttöön. Käytännön maapolitiikan harjoittamisessa tyydytään useasti vain voimakkaimman keinoon, pakkolunastusinstituution uhkaan, eikä käytetä koko lainsäädännön tarjoamaa ohjauskeinovalikoimaan.

Erityisesti MRL 12a luvun keinoista kehittämiskorvauksen rooli on jäänyt vähämerkitykselliseksi. Huolimatta MRL 12a luvun systematiikasta, maankäytösopimusten vaihtoehtona esitetään yleensä ainoastaan lunastusmenettely. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisullaan *KHO 2006:84* hyväksynyt käytännön, jonka mukaan kunnan raakamaanhankinnassa ostotarjousta on pidettävä riittävänä LunL 4.1 §:n mukaisena vaihtoehtoedellytyksenä. Uusia MRL 12a luvun keinoja ei ollut välttämätöntä harkita lunastuksen vaihtoehtoi-

na. Huolimatta siitä, että maapolitiikan hoitamiseen olisi lainsäädännössä lunastusta lievempiä keinoja, niillä ei ole tarkoitettu rajoitettavan mahdollisuutta käyttää pakkolunastusta. Ratkaisua on mahdollista kritisoida suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta, johon reagoiva sääntelykin lopulta pohjautuu. Jos kunnalla on valittavinaan useita lainmukaiseen lopputulokseen johtavia maapolitiikan toteuttamisvaihtoehtoja, olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista harkita aluksi lievemmin maanomistajien oikeusasemaan puuttuvia keinoja. Toisaalta on tunnistettava, etteivät MRL 12a luvun keinot voi kaikissa tilanteissa olla lunastuksen vaihtoehtoina. Kunta tarvitsee ainakin sen toteuttamisvelvollisuuteen kuuluvat alueet omaan omistukseensa.

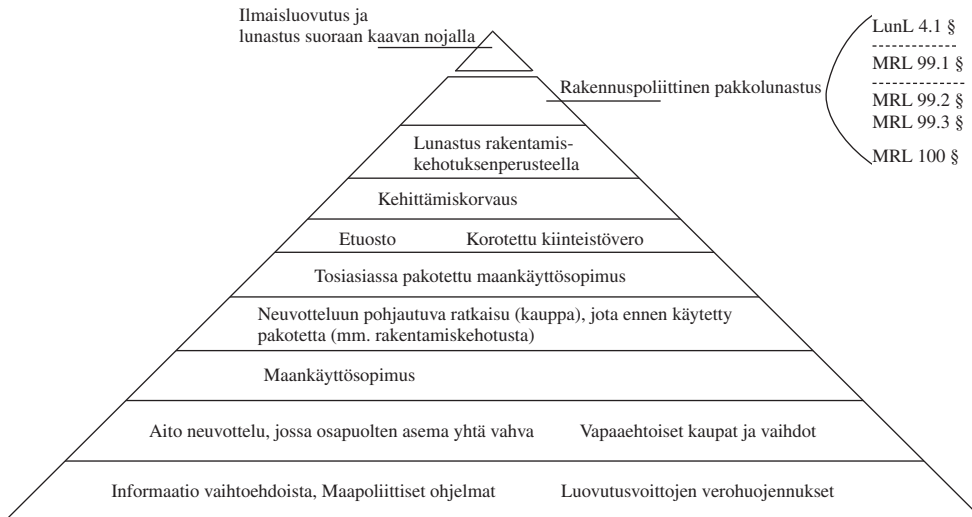
Kehittämiskorvauksella on sen vähäisestä käytöstä huolimatta kuitenkin merkitystä harkittaessa maankäyttösopimuksen sopimisvallan laajuutta. Alueen maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten kesken. Jos yksikin prosessissa mukana olevista maanomistajista on täyttänyt velvollisuutensa kehittämiskorvauksen muodossa, asettaa yhdenvertaisuusperiaate sopimusperusteisen korvauksen määräämiselle kehittämiskorvauksen edellytysten mukaiset rajoitukset. Myös maankäyttösopimuksissa korvauksena perittävän arvonnousun yläraja olisi 60 prosenttia arvonnoususta ja alle 500 neliometriä uutta rakennusoikeutta tuottavat kaavat tai kaavamuuotokset rajautuisivat kokonaan ulkopuolelle.

Lunastusta lievempien keinojen syrjäyttämistä voidaan kritisoida myös lunastusoikeuden yleisten oppien näkökulmasta. Yleisinä lunastusoikeudellisina periaatteina vaikuttavat LunL 4.1 §:ssä ilmaistut intressivertailu- ja vaihtoehtosedellytys. Juuri vaihtoehtosedellytys ilmentää lunastusoikeuden suhteellisuutta; lunastusta lievemmat keinot olisi harkittava aitoina vaihtoehtoina. Tätä vaatimusta tukee myös korkeimman hallinto-oikeuden johdonmukainen ratkaisukäytäntö, joka hyväksyy LunL 4.1 §:n yleisen lunastusperusteen ilmentämät periaatteelliset edellytykset (vaihtoehto- ja intressi/hyötyvertailun) myös esimerkiksi MRL:n erityisperusteisiin nojaavissa lunastustilanteissa.

Maapolitiikan lievemmistä keinoista on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu verotuksellisia instrumentteja. Erityisesti kiinteistöjen luovutusvoittoverohelpotusten yhteydessä on havaittu, että veroneutraliteetin periaate ei toteudu samaa päämäärää tavoittelevien menettelymuotojen kesken. Verolainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisesti huomioitu lunastuslainsäädännön systematiikkaa. TVL 49 §:n mukainen luovutusvoittojen osittainen verovapaus on annettu muun muassa lunastuslain mukaisille lunastuskorvauksille sekä vapaaehtoisille luovutuksille, mikäli vastaanottavalla taholla olisi ollut lunastusoikeus luovutettuun omaisuuteen. Systemaattisena heikkoutena on pidettävä sitä, että lunastusuhan alla muulle kuin mahdolliselle lunastajalle tehty luovutukset eivät kuulu verohelpotusten piiriin. Näin siitähin huolimatta, että luovutus lakkauttaisi lunastuksen perusteen ja toteuttaisi lunastusoikeuden taustalla olevaa päämäärää tehokkaasti. Toinen maapolitiikan näkökulmasta ristiriitainen verolain tulkinta esiintyy kunnalle verovapaasti luovutettujen kiinteistöjen yhteydessä.

TVL 48a §:n tulkinnassa kiinteistön luovutukseksi käsitetään ainoastaan myynti ja vaihto, ei lunastuksin tapahtuvia luovutuksia. Veroneutraliteetti edellyttäisi luovutuksen käsitteen laajaa tulkintaa, sisältäen myös lunastusluovutukset.

Artikkelissa käsitellyt maapolitiikan ohjauskeinot voidaan kuvion 3 osoittamalla tavalla tiivistää viitattuun reagoivan sääntelyn instrumenttipyramidiin. Malli rakentuu sääntelyteoreettisten esikuvien pohjalle<sup>132</sup>, mutta muodostaa oman hierarkiansa. Valtaosa maapolitiikan instrumenteista on perinteisen sääntelyteoreettisen jaottelun mukaan luokiteltavissa *command and control* -tyyppiseksi hallinnollisoikeudellisiksi keinoiksi, minkä vuoksi johdannon jaksossa 1.2 esitetty luokittelu ei olisi tähän tarkasteluun soveltuva. Hierarkia onkin pyritty rakentamaan siitä lähtökohdasta, kuinka interventionistisesti ohjauskeinot vaikuttavat maapolitiikan toimijoihin, muun muassa omaisuudensuojan näkökulmasta. Alimmalle ja leveimmälle tasolle asettuvat keinot, jotka eivät suoranaisesti puutu (negatiivisesti) sääntelyn kohteiden oikeusasemaan, kuten informaatio-ohjaus ja luovutusvoittoveron huojuennukset. Mitä lähemmäs pyramidin huippua tullaan sitä enemmän ohjauskeinoissa vaikuttaa pakko tai pakkototeutuksen uhka, vaikka muodolliselta statukseltaan keinot saattavat olla sopimuksia. Huipulla on pakkolunastusinstituutio. Sekin muodostaa edellytyksensä puolesta oman hierarkiansa, joka on muun muassa lunastuspäätösten perusteluissa otettava huomioon.



Kuvio 3. Maapoliittinen ohjauskeinopyramidi.

<sup>132</sup> Ks. Ayres – Braithwaite 1992, s. 35–36, 38–41 ja 51 sekä Gunningham – Grabosky 1998, s. 395–398.

Esitettyssä mallissa pyritään tuomaan esille kunnan mahdollisuutta toimia reagoivan sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Maapoliittisessa päätöksenteossa olisi pyrittävä mahdollisuuksien mukaan saavuttamaan tavoitteena oleva päämäärä mahdollisimman lievillä keinoilla ja tarpeen mukaan siirtymään hierarkiassa korkeammalle interventionistisemmalle tasolle. Pyramidin kuvaama hierarkia rakentuu siis asteittain kasvavan pakotteen varaan. Pyrkimyksenä on myös, että lievemmat ensimmäisenä käytettävät keinot tuottaisivat hyötyä kaikille osapuolille, jolloin ankarimpiin keinoihin ei näiden käyttökelpoisuuden ja hyväksyttävyyden vuoksi tarvitsisi siirtyä. Reagoivuutta voidaan siis kuvata keppi-porkkana asetelmana.

Artikkelissa esitetystä tarkastelusta käy ilmi, että tietyt ohjauskeinot, esimerkiksi kehittämiskorvaus, ovat erittäin vähän käytettyjä käytännön maapoliitiikassa. Tässä tarkastelussa ei kuitenkaan ole vielä pyritty löytämään selittäviä syitä joidenkin ohjauskeinojen roolin vähäisyydelle. Tämän problematiikan avaaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa sääntelyteoreettista tarkastelua yhdessä empiirisen aineiston kanssa.

## LÄHTEET

*Andersson, Edvard – Linnakangas, Esko*: Tuloverolaki. Helsinki 2006.

*Ayres, Ian – Braithwaite, John*: Responsive regulation. Oxford 1992.

*Eduskunnan oikeusasiamies*: Ratkaisu Dnro. 2300/4/05.

*Ekroos, Ari*: Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen. Teoksessa Juhlakirja Jarmo Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Helsinki 2007, s. 17–34.

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2005.

*Gunningham, Neil – Grabosky, Peter*: Smart regulation. Oxford 1998.

*Hakkola, Esa*:

– Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana. Teoksessa Juhlakirja Jarmo Tepora 60 vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Helsinki 2007, s. 35–54.

– Oikeustapauskommentti, KHO 2006:84. DL 1/2007, s. 136–148.

– Oikeustapauskommentti, KHO 2006:14. LM 6/2006, s. 1037–1047.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kuntalaki. Porvoo 2000.

*Halila, Heikki – Hemmo, Mika*: Sopimustyypit. Helsinki 1996.

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen Ritva – Ranta Hannu*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006. (Hallberg ym. 2006)

*Hallituksen esitykset eduskunnalle*:

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

– HE 181/1975 II vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.

– HE 103/1989 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.



- HE 104/1989 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 121/1992 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 200/1992 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
- HE 79/1996 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 100/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- HE 101/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain muuttamisesta, tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta ja tuloverolain 77 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- HE 167/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 145/2005 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- HE 81/2006 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 8/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta
- HE 102/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007.

*Hemmo, Mika:* Sopimusoikeuden oppikirja. Helsinki 2006.

*Henkilöverotuksen käsikirja 2007.* Verohallituksen julkaisu 43.07.

*Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunnallinen itsehallinto. Jyväskylä 2001.

*Hollo, Erkki J.:* Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

*Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari:* Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Helsinki 1989.

*Husa, Jaakko:* KHO 2008:25. Normihierarkian ylläpito ja korkein hallinto-oikeus. DL 4/2008, s. 708–731.

*Hyvönen, Veikko:*

- Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988.
- Kiinteistönmuodostamisoikeus I. Jyväskylä 1998.
- Kiinteistönmuodostamisoikeus II. Jyväskylä 2001.
- Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1993.
- Maapaketti. Vammala 1976.

*Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari:* Maakaari. Jyväskylä 2008.

*Jukkola, Juho ym.:* Kiinteistöverotuksen käsikirja. Helsinki 2008.

*Jyräki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.



- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Helsinki 2003.
- Kartio, Leena:* Sopimusoikeuden roolikäsitteet ja julkisintressi: Kuntien kiinteistökauppoja koskevan sopimussakkoehdotuksen käytännön tarkastelua. Teoksessa Juhla-julkaisu Pertti Juhani Muukkonen. Turku 1987, s. 63–73.
- Kemijärven kaupunginhallitus:* kokouspöytäkirja 25.3.2008/pykälä 92.
- Kiviranta, Aulikki:* Perusrakentamisoikeudesta erityisesti lievealueilla. PTT:n julkaisu N:o 4/1985.
- Komiteamietinnöt:*
- KOM 1976:68. Kuntien maanhankinta ja luovutustoimikunnan mietintö.
  - KOM 1997:16. Rakennuslakitoimikunnan mietintö.
  - KOM 2002:2. Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö.
- Kuntaliitto:* Maapolitiikan opas. [www.kunnat.net] (22.12.2008)
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Juva 2001. (Kuusiniemi ym. 2001).
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:* Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laaksonen, Kalevi:* Kiinteän omaisuuden perustuslainsuojat. Helsinki 1998.
- Larma, Otto ym.:*
- Rakennuslaki ja –asetus. Helsinki 1983.
  - Rakennuslaki ja –asetus. Jyväskylä 1992.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro 1999 (päivitetty 11.11.2004).
- Maanmittauslaitos:* Toimitusmenettelyn käsikirja. [www.maanmittauslaitos.fi/Tietoa\_maasta/Toimitusmenettelyn\_kasikirja] (22.12.2008)
- Majamaa, Vesa:*
- Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. DL N:o 4/2003, s. 599–607.
  - Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. LM 7–8/2006, s. 1240–1251.
- Makkonen, Kaarle:* Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968.
- Mattila, Jyrki:* Yhdyskuntarakenne, maapolitiikka ja maankäyttösopimukset. (Alueidenkäytön neuvottelupäivä 16.5.2006, muistio)
- Meurman, Otto Iivari:* Asemakaavaoppi. Helsinki 1947.
- Mielityinen, Sampo:* Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.
- Mäenpää, Olli:*
- Förvaltningsavtal i den moderna förvaltningsrätten. Nordiska Administrativt Tidsskrift 4/2003, s. 362–369. (Mäenpää 2003a)
  - Hallinto-oikeus. Porvoo 2003. (Mäenpää 2003b)
- Mäkinen, Eija:*
- Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa?. Ympäristöjuriidikka 3–4/2007, s. 22–48.
  - Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. 2000.
- Määttä, Tapio:*
- Maanomistusoikeus. Jyväskylä 1999.
  - Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa Juhlakirja Jarmo Tepora 60

- vuotta: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Helsinki 2007, s. 323–355.
- Niemi, Matti*: Maakaaren järjestelmä I. Porvoo 2002.
- Nykänen, Timo*: Julkisesti noteerattujen arvopapereiden luovutusvoitot henkilöverotuksessa. Helsinki 2004.
- Ojanen, Ilmari*: Maapakettilait. Helsinki 1978.
- Peltola, Risto*: Miten raakamaa pitäisi arvioida?. Maakäyttö 1/2005, s. 10–14.
- Perustuslakivaliokunta*:
- PeVL 38/1998 vp: Lausunto HE 101/1998 vp johdosta.
  - PeVL 53/2002 vp: Lausunto HE 167/2002 vp johdosta.
- Puronen, Pertti*: Omaisuuden siirtoverot. Helsinki 1999.
- Rintamäki, Vesa*: Maankäyttösopimus. Helsinki 2007.
- Räbinä, Timo*: Vastikkeeton saanto ja luovutusvoiton verotus. Jyväskylä 2001.
- Räbinä, Timo – Nykänen, Pekka*: Yksityishenkilöiden luovutusvoittojen verotus. Helsinki 2006.
- Sallinen, Sini*: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.
- Syrjänen, Olavi*:
- Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
  - Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. 2005.
- Tarasti, Lauri*: Pohdintoja maankäyttösopimuksista. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Jyväskylä 2004, s. 397–409.
- Tikka, Kari S.*: Veropolitiikka. Jyväskylä 1990.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
- Tuuri, Antti*: Linnuille pesänsä ketuille kolonsa. Hollola 1998.
- Ungern, Henrik*: Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. PTT:n raportteja ja artikkeleita N:o 154. 1997.
- Valtioneuvosto*: Valtioneuvoston päätös 29.5.2008: Päätös lunastus- ja ennakkohaltuunottolupa-asiaassa.
- Velling, Timo*: Pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksu. Kunnallistekniikka-Kommunalteknik 2/1991.
- Verohallitus*: Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti (julkaisu 151.06 10.1.2006).
- Vihervuori, Pekka*: Lunastuslupaan liittyviä oikeudellisia ongelmia. Ympäristöjuridiikka 3/1991, s. 2–16.
- Virtanen, Pekka V.*: Kunnan maapolitiikka. Tampere 2000.
- Ympäristöministeriö*: Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen (YM:n raportteja 1/2006).
- Ympäristöministeriö ja Suomen kuntaliitto*: Kehittämiskorvaussäännösten soveltaminen. 2003.

## **Oikeustapaushakemisto**

KHO 1978 t. 2035  
KHO 1985 t. 3760  
KHO 1991 A 38  
KHO 1991 A 73

KHO 1992 A 75  
KHO 1995 A 31  
KHO 1996 A 14  
KHO 1998:32  
KHO 1999 t. 732  
KHO 1999:3  
KKO 1999:128  
KHO 2004:91  
KHO 2005:5  
KHO 2006:14  
KHO 2006:84  
KHO 2007:84

KKO 1999:128

## **LYHENTEET**

|      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| EOL  | etuostolaki 608/1977                 |
| KML  | kiinteistönmuodostamislaki 554/1995  |
| LunL | lunastuslaki 603/1977                |
| MRL  | maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 |
| PL   | perustuslaki 731/1999                |
| RakL | rakennuslaki 370/1958)               |
| TVL  | tuloverolaki 1535/1992               |

*Ilari Hovila*

## LEGAL POLICY INSTRUMENTS FOR MUNICIPAL LAND POLICY

This article examines the legal land policy instruments used by municipalities to acquire stocks of undeveloped land and to complete the development of areas that are in the detailed plans and within the scope of municipal utilities. The aim of the research is to establish a hierarchy of instruments geared towards land policy goals that reflects how the instruments impact the legal position of landowners. In theory, the more potent the policy instrument used, the more effectively a municipality can achieve its land policy aims; yet, the impact of a potent instrument is not necessarily more effective than that of a weaker one in all situations. Drawing on regulatory theory, the research undertakes to set out not only a hierarchy of instruments, but also their interrelationships in terms of achieving the goals set.

Despite what is an extensive and recently revised selection of policy instruments for land policy, the practices adopted by the municipalities centre on certain well-established instruments. Land-use agreements and the compulsory purchase of land on a variety of legal bases are common in practice, and these instruments occupy a prominent role in the study. However, the research also considers other, less frequently used land policy instruments and seeks to systematize them as potential options. The article attempts to demonstrate the systemic significance of the lesser-used instruments when municipal land policy instruments are viewed as a hierarchical whole.

*Ilari Hovila*

KUNNAN ETUOSTO-OIKEUDEN  
TARKOITUSSIDONNAISUUS KHO:N  
OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ



---

# SISÄLLYS

|   |                                                                                                                                        |     |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | JOHDANTO .....                                                                                                                         | 367 |
| 2 | TUTKIMUSKYSYMYKSET JA -AINEISTO .....                                                                                                  | 369 |
| 3 | ETUOSTO-OIKEUS YKSITYIS- JA<br>VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDESSA .....                                                                            | 371 |
| 4 | TARCOITUSSÄÄNNÖKSEN TULKINTA .....                                                                                                     | 375 |
|   | 4.1 Yhdyskuntarakentamisen käsitteen sisältö.....                                                                                      | 375 |
|   | 4.2 Maareservi.....                                                                                                                    | 376 |
|   | 4.3 Lomarakentaminen.....                                                                                                              | 378 |
| 5 | KUNNALTA VAADITTAVA SELVITYS ETUOSTON<br>KOHTIEN TULEVASTA KÄYTÖSTÄ .....                                                              | 380 |
|   | 5.1 Kunnan selvitysvollisuus .....                                                                                                     | 380 |
|   | 5.2 Alueen pääasiallinen käyttötarkoitus .....                                                                                         | 380 |
|   | 5.3 Vireillä oleva tai suunniteltu kaavoitus.....                                                                                      | 381 |
|   | 5.4 Riittävä selvitys maa- ja metsätalousalueiden tarpeesta<br>yhdyskuntarakentamiseen.....                                            | 383 |
| 6 | ETUOSTO-OIKEUDEN KÄYTTÖ MUIHIN KUIN LAIN<br>MUKAISIIN TARCOITUKSIIN.....                                                               | 385 |
| 7 | ETUOSTO-OIKEUDEN SUHDE MUIHIN MAAPOLITIIKAN<br>KEINOIHIN .....                                                                         | 390 |
| 8 | LOPUKSI .....                                                                                                                          | 392 |
|   | LÄHTEET.....                                                                                                                           | 393 |
|   | LYHENTEET .....                                                                                                                        | 396 |
|   | THE PRE-EMPTION RIGHT AND LIABILITY FOR RELEVANCE OF<br>MUNICIPALITIES IN THE LEGAL PRAXIS OF THE SUPREME<br>ADMINISTRATIVE COURT..... | 397 |





# KUNNAN ETUOSTO-OIKEUDEN TARKOITUSSIDONNAISUUS KHO:N OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Asiasanat: Etuostolaki. Kunnan etuosto-oikeus. Maapolitiikka. Kaavoitus. Tarkoitussidonnaisuus.

Pre-emption Act. The pre-emption right of a municipality. Land policy.

Town planning. Liability for relevance.

## 1 JOHDANTO

Tehokkaan maapolitiikan periaatteiden mukaan kunnan on suositeltavaa kaavoittaa yhdyskuntarakentamiseen tarvittavia asuin- ja teollisuustontteja ensisijaisesti omistamalleen maalle. Tällä menettelyllä kaavoituksen tuoma arvonnousu pyritään siirtämään kunnalle tarkoituksena kattaa muun muassa yhdyskuntarakentamisesta sekä palvelujen järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia. Lainsäädäntö tarjoaa useita vaihtoehtoisia keinoja aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen. Etuosto-oikeus on yksi vaihtoehto maanhankintaan.

Etuosto-oikeuden käyttäminen ja erityisesti sen tarkoitussidonnaisuus on herättänyt viimeaikoina julkista keskustelua. Etuosto-oikeutta käytetään tyypillisesti maa- ja metsätalouskäytössä olevan maan hankkimiseksi kunnalle, ja hankittavien alueiden tulevaisuudelle maankäyttömuodoksi on tyypillisesti suunniteltu asuin- tai teollisuusrakentamista. Julkisessa keskustelussa erityisesti maa- ja metsätaloustuottajat ovat kritisoineet kuntien asettavan eri elinkeinonharjoittajat epätasa-arvoiseen asemaan pakkosiirtämällä maatalousmaata muiden elinkeinojen käytettäväksi. Tällaista keskustelua on käyty esimerkiksi Seinäjoen kaupungin toteuttamien etuostopäätösten jälkeen<sup>1</sup>.

Etuostolaki (EOL, 608/1977) antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa myyty kiinteistö maan hankkimiseksi *yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten* (EOL 1 §). Etuostossa kunta asettuu ostajan tilalle saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja (EOL 2 §). Lain ensimmäisestä pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuus rajoittaa etuoston käyttöalaa, joskin rajoitus on väljästi muotoiltu. Yhdyskuntarakentamista varten maata voidaan hankkia alueilta, jotka tulevat asuntotarkoituksiin ja näihin alueisiin voi liittyä laajojakin vapaa-alueita. Suojelu- ja virkistystarkoituksiin voidaan myös hankkia maata etuostomenettelyllä.

---

<sup>1</sup> Ks. esim. *Sanomalehti Ilkka* 9.10.2011, Seinäjoen maapolitiikka; *YLE uutiset* 7.10.2011, Seinäjoen kaupungin pakkolunastukset suuttavat viljelijöitä.

Kunnan tulee näissä tilanteissa kyetä näyttämään toteen tuleva käyttötarkoitus. Lain muutoksilla on saavutettu nykyinen, tarkoitussidonnaisuuden kannalta väljä muotoilu. Ennen vuotta 1990 etuosto-oikeus oli rajoitettu niin, että enemmän kuin puolet myydyn kiinteistön pinta-alasta tuli sijaita yksityiskohtaisesti kaavoitetulla tai kaavoitettavana olevalla alueella. Rajoituksen koettiin haittaavan kuntien raakamaan hankintaa ennen hintoja nostavaa kaavoitusta<sup>2</sup>. Maapoliittista syistä kaavoitukselliset edellytykset on nykyisin poistettu.

Etuoston tarkoitussäännös ei koske pääkaupunkiseutua. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeilla on etuosto-oikeus riippumatta alueen tulevasta ja suunnittelujärjestelmässä osoitetusta käyttötarkoituksesta (EOL 1.4 §). Pääkaupunkiseudulla, alueen rakennusmaatilanne huomioon ottaen, voidaan kaiken kaupungille hankittavan maan katsoa olevan tarpeen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.<sup>3</sup>

Etuosto-oikeuden käyttöä voidaan pitää kunnan maapolitiikassa varsinaista pakkolunastusta lievempänä toimenpiteenä. Sitä käytettäessä myyjän oikeusasema ei muutu, vaan hän saa luovutuksessa sen hinnan ja ne maksuehdot, joista kauppakirjassa on sovittu. Kunnan on korvattava ostajalle myös kaupan johdosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. Kunnan on täytettävä suhteessa myyjään kaikki kiinteistön kaupasta johtuvat velvoitteet. Siltä osin kuin alkuperäinen ostaja on jo täyttänyt velvoitteitaan (kauppahinnan osasuoritus), saa kunta lukea nämä hyväkseen suhteessa myyjään, mutta etuoston saatettua loppuun on sen korvattava ostajalle korkoineen, mitä tämä on sitä ennen suorittanut. Alkuperäinen ostaja on asetettava siihen taloudelliseen asemaan, jossa hän oli ennen kaupan solmimista.<sup>4</sup>

Myyjän on mahdollista hankkia kunnalta ennakotieto etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä (EOL 8 §). Ennakkotiedon tarkoitus on estää tarpeetoman epävarmuuden syntyminen kiinteistövaihdantaan sellaisissa tilanteissa, joissa kunta ei etuostoa tule käyttämään. Kunta voi myyjän kirjallisen tiedustelun johdosta *etukäteen sitovasti* ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Tiedustelussa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut ehdot. Ennakkotieto sitoo kuntaa kahden vuoden ajan ilmoitetuilla ehdoilla ja osoitettujen osapuolten kesken.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ks. HE 104/1989 vp, s. 2. Nykyiset edellytykset ovat muotoutuneet lukuisten lainmuutosten seurauksena. Ks. muutoshistoriasta tarkemmin *Ojanen* 1993, s. 167–170.

<sup>3</sup> Ks. HE 121/1992 vp ja pääkaupunkiseudun erityisasemasta etuostolaissa *Hovila* YJ 2011, s. 15–18. Tarkoitussidonnaisuuden poistamista pääkaupunkiseudulta on myös kritisoitu, ks. *Laaksonen* 1998, s. 345; *Hyvönen* 1993, s. 81.

<sup>4</sup> Ks. tarkemmin oikeussuhteiden järjestämisestä *Hollo* 2006, s. 157–259; *Kuntaliitto*, [www.kunnat.net > maapolitiikan opas > etuosto > asianosaisten asema] (4.11.2012).

<sup>5</sup> Ks. HE 180/1975 II, s. 5.

Etuosto-oikeuden käyttämiselle on EOL 5 §:ssä asetettu merkittäviä rajoitteita:

- 1) Etuosto-oikeutta ei saa käyttää, jos kiinteistö tai samalla kauppakirjalla myydyt useammat kiinteistöt yhdessä käsittävät enintään 5000 neliömetriä. Samojen osapuolten välillä tehdyt erilliset kaupat lasketaan pinta-alarajoituksen näkökulmasta yhdeksi kaupaksi kahden vuoden ajanjaksolta. Tarkoituksena on estää lain kiertäminen kauppaja pilkkomalla<sup>6</sup>. Edellä mainitut pääkaupunkiseudun kunnat ovat erityisessä massassa myös pinta-alarajoituksen suhteen, sillä 5000 neliömetrin sijaan sovelletaan etuosto-oikeuden rajoitteena 3000 neliömetriä;
- 2) Kiinteistökaupan osapuolten sukulaisuussuhde rajoittaa etuosto-oikeutta. Oikeutta ei ole kaupoissa, joissa ostajana on myyjän puoliso tai henkilö, joka perintökaaren (40/1965) 2 ja 4 luvun säännösten mukaan voisi periä myyjän, taikka tällaisen henkilön puoliso. Rajoitus kuitenkin poistuu jos luovutus tapahtuu mainitulle saajalle ja muulle henkilölle yhteisesti;
- 3) Etuosto-oikeutta ei ole, jos ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos<sup>7</sup>;
- 4) Kunnalla ei myöskään ole etuosto-oikeutta, jos myynti tapahtuu pakko-ostokaupalla.

## 2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA -AINEISTO

Artikkelissa tutkitaan tarkoitussäännöstä (EOL 1.3 §) ja yleisemmin tarkoitussidonnaisuutta etuoston käyttämisen edellytyksenä. Tarkastelu tapahtuu KHO:n ratkaisukäytännön perusteella. Tarkoituksena on selvittää, millaisissa olosuhteissa etuostoa on käytetty tarkoitussäännöksen vastaisesti ja toisaalta millainen selvitys on riittävää lain edellyttämän tarkoituksen toteennäyttämiseksi. Aineistona käytetään etuosto-oikeuteen liittyviä vuosikirjaratkaisuja etuostolain voimassaoloajalta (15 kpl) sekä kaikkia KHO:n etuostoratkaisuja vuoden 2008 alusta vuoden 2011 lopulle.

---

<sup>6</sup> Jos kiinteistöt sijaitsevat usean kunnan alueella, etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta (EOL 3 §). Lain säännökset mahdollistavat niin sanotun kauppojen niputtamisen. Tunnettu esimerkki niputtamisesta on valtion kiinteistöyhtiö Spondan keväällä 2007 tekemä kiinteistöportfoliokauppa. Portfolio koostui useista maa-alueista, joista osa olisi ollut pääkaupunkiseudun maapolitiikan kannalta hyödyllistä hankkia kuntien omistukseen. EOL 3 §:n mukaan etuosto-oikeus oli kuitenkin Utsjoen kunnalla, joka ei käyttänyt etuosto-oikeutta. Kauppahinta oli noin 46 milj. €. Ks. EOA 28.4.2009 dnro 2298/4/07; EOA 28.4.2009 dnro 1538/2/09.

<sup>7</sup> Myös valtion tekemien kiinteistökauppojen kohdalla on rajoituksia, ks. EOL 6.2 §.

KHO:n etuostoratkaisuja aikaväliltä 1/2008–11/2011 on yhteensä 32 kpl. Näistä vuosikirjaratkaisuja on 3 kpl. Etuostolain tarkoitussäännös mainittiin valitusperusteena 25 ratkaisussa. Muissa ratkaisuissa oli kyse etuoston kohtuuttomuuden (EOL 6 §) arvioinnista (5 kpl), KHO:n aikaisemman päätöksen purkamisesta (1 kpl) ja yhdessä tapauksessa kunta perui etuostopäätöksensä kesken prosessin (1 kpl).

Tarkoitussäännökseen liittyvissä ratkaisuissa viidessä tapauksessa KHO kumosi kunnan tekemän etuostopäätöksen riittävän selvityksen puuttuessa alueen tarpeesta tulevaa yhdyskuntarakentamista varten. Näiden lisäksi yhdessä tapauksessa äänestettiin ja vähemmistö olisi kumonnut kunnan etuostopäätöksen riittävän selvityksen puuttuessa.

Kuntaliiton tilastojen mukaan etuosto-oikeutta käytetään vuosittain arviolta noin 20–40 kiinteistökaupassa. Hankittavien maa-alueiden kokonaispinta-ala voi vaihdella vuosittain suuresti.<sup>8</sup> Vaikka etuosto-oikeuden käyttömäärät vaikuttavat melko pieniltä, instrumentin olemassaolo itsessään voi vaikuttaa siihen, että maata tarjotaan kunnille myytäväksi. Etuosto-oikeuden alaisten kiinteistökauppojen sattumanvaraisuuden vuoksi menettelyllä ei voida yksinään toteuttaa suunnitelmallista maapolitiikkaa. Etuosto toimiikin tukemalla pääasiallisesti muilla keinoilla toteutettavaa maanhankintaa. Suomessa ei näyttäisi olevan tarvetta seurata Ruotsin mallia, jossa etuostolaki (förköpslagen SFS, 868/1967) kumottiin vuoden 2010 alusta (SFS 265/2010). Ruotsissa lainsäätäjät ei pitänyt etuostomenettelyä enää maapoliittisesti tarpeellisena<sup>9</sup>.

Etuostolain tarkoitussidonnaisuutta on aikaisemmin oikeuskirjallisuudessa tarkastellut muun muassa *Kuusiniemi*, *Ojanen* ja *Pere*<sup>10</sup>. Tarkoitussidonnaisuuden uusi tarkastelu KHO:n oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin paikallaan. Käytännössä lähinnä yhdyskuntarakentamiseen sidottu etuostolain tarkoitussäännös (EOL 1.3 §) kytkeytyy, erityisesti kunnalta vaadittavan selvityksen takia, osaksi kunnan kaavoitus- ja maapolitiikkaa. Etuosto-oikeuden edellytysten tulkintaan onkin saattanut vaikuttaa lainsäädännön kehittyminen kunnan käytettävissä olevien maapoliittisten keinojen vahvistamisen suuntaan. Artikkelissa pohditaan etuoston paikkaa suhteessa muihin maapolitiikan instrumentteihin.

Myös kohtuullisuus on EOL 6 §:ssä asetettu etuoston edellytykseksi. Etuosto-oikeutta ei ole, jos sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Kysymyksen tulevat tilanteet, joilla on voimakas henkilökohmainen luonne tai joissa ostajalla on erityisen tärkeää saada maata juuri kysy-

---

<sup>8</sup> Tilastoja on kerätty edellisen kerran vuodelta 2007. Kuntien vastausprosentti oli heikko, joten kokonaislukumäärä on arvio. Etuostotilastojen keräämisestä on vuoden 2007 jälkeen luovutettu. Ks. tilastoista *Takalo-Eskola* 2005, s. 16–17; *Kuntaliitto* 2008, s. 45–46.

<sup>9</sup> Ks. *Regeringens proposition 2009/10:82*, s. 19–21.

<sup>10</sup> Ks. *Pere* 1991; *Ojanen* 1993; *Kuusiniemi* 1998; *Kuusiniemi* 2005.

myksessä olevalta paikalta, esimerkiksi yrityksen laajentamista varten<sup>11</sup>. Tutkimusaineistoon sisältyvistä ratkaisuista, joissa pääasiallisena valistusperusteena oli vedottu EOL 6 §:ään, etuostopäätös kumottiin ainoastaan yhdessä (siinäkin vain osittain)<sup>12</sup>. Kynnys ilmeisestä kohtuuttomuudesta asettuu etuostolaissa korkealle. Tässä artikkelissa ei keskitytä kohtuusedellytyksen arviointiin.

### **3 ETUOSTO-OIKEUS YKSITYIS- JA VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDESSA**

Esine- ja sopimusoikeudellisessa kirjallisuudessa kunnan etuosto-oikeus<sup>13</sup> käsitetään maanluovutusrajoitukseksi, tarkemmin ottaen maanhankkimisrajoitukseksi.<sup>14</sup> Kunnalle on etuosto-oikeudella mahdollistettu väliintulo yksityisissä kiinteistökaupoissa tärkeiden maankäyttöisten ja elinkeinopoliittisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Yksityisoikeudellisesti etuostotilanteessa julkis-yhteisö tulee suunnitellun ostajan tilalle samoilla, jo sovituilla ehdoilla, joten kysymys ei ole pakkotoimisesta puuttumisesta *vallitseviin* omistussuhteisiin. Myyjän luovutustarkoitus toteutuu, vaikka hän ei pääse määräämään luovutuksen saajasta. Ostajalle taas ei voida katsoa etuostolain rajoittamana syntyvän suojattua oikeutta ennen kuin kysymys kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä on ratkaistu.<sup>15</sup>

Etuosto-oikeus muodostaa kuitenkin poikkeuksen sopimusvapauteen. Esi-neoikeudessa sopimusvapauden rajoitukset perustellaan tyypillisesti yleisellä

---

<sup>11</sup> HE 180/1975 II, s. 3–4; Kuusiniemi 1998, s. 178–179. Vrt. kuitenkin KHO 30.9.2008 t. 2404, jossa kunta oli käyttänyt etuosto-oikeutta alueen hankkimiseksi virkistyskäyttöön. Alueella sijaisi (vahvistamatonta) latu- ja ulkoilureitistöä. Kiinteistön ostaja olisi hankkinut alueen maa-aineksen ottamista varten rakenteilla olevan hiekanjalostuslaitoksen raaka-ainetarpeen turvaamiseksi. HaO ja KHO hylkäsivät ostajan valituksen.

<sup>12</sup> Ks. KHO 9.12.2008 t. 3167.

<sup>13</sup> Kunnan etuosto-oikeus on syytä erottaa irtaimenkaupassa käytetystä etuosto- tai lunastusoikeuskäsitteestä. Esimerkiksi osakehuoneistoja tai yritysosuuksia luovutettaessa voi esiintyä sopimusehtoja, joissa kolmannella osapuolella on etuosto-oikeus. Kiinteistökaupassa etuosto- ja lunastusehdot ovat lähtökohtaisesti pätemättömiä (maakaari, 540/1995, 2:11).

<sup>14</sup> Aikaisemmin on ollut voimassa myös muita kiinteistön luovutusrajoituksia. Maanhankintalupajärjestelmän tarkoituksena oli turvata maatalouden harjoittamisen edellytyksiä (laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata annetun lain kumoamisesta 1394/1997, kumottu 1998 lukien). Aikaisemmin myös ulkomaalaisten kiinteän omaisuuden hankkimista oli rajoitettu (laki ulkomailla asuvien ja ulkomaisten yhteisöjen kiinteistönhankintojen valvonnasta annetun lain kumoamisesta 1299/1999). Ahvenanmaalla kiinteistöjen hankintaa on edelleen rajoitettu Ahvenanmaan maanhankintalain (3/1975) nojalla.

<sup>15</sup> Ks. Hollo 2006, s. 153 ja PeVL 3/1975, jossa perustuslakivaliokunta totesi, että sopimusvapautta kyllä rajoitetaan mutta ostaja on kauppaan tehdessään ollut tietoinen kunnan mahdollisuudesta etuostoon. PeVL:n tulkinnan kritiikistä ks. Laaksonen 1998, s. 331–332.

edulla. Maapohjan tärkeästä merkityksestä johtuen sopimusvapauden rajoitukset ovat suurempia kiinteästä kuin irtaimesta omaisuudesta määrättäessä.<sup>16</sup> Lainhuudatusasian yhteydessä selvitetään, estääkö julkisoikeudellinen maanhankintarajoitus kiinteistön omistusoikeuden siirtymisen ostajalle. Omistusoikeuden siirtyminen käy lopulliseksi, jos kunta ei kolmen kuukauden kuluessa kauppa-  
kirjan vahvistamisesta tee päätöstä etuostosta. Esineoikeudessa etuosto-oikeus systematisoidaan kiinteistön luovutusta mahdollisesti rajoittavaksi elementiksi. Kiinteistön kauppa ei toteudu myyjän ja alkuperäisen ostajan tarkoittamalla tavalla, mikäli etuosto-oikeutta käytetään. Suhteessa kuntaan ostaja saa täyden omistusoikeuden kiinteistöön vasta, kun mahdollinen etuostoasia on ratkaistu. Siviilioikeudellisesti saanto tulkitaan kuitenkin tapahtuneeksi myyjän ja ostajan välillä<sup>17</sup>.

*KKO 1997:66:* Vaikka kunta oli etuostolla tullut alkuperäisen ostajan sijaan kiinteistökaupassa, *omistusoikeuden katsottiin kauppa-  
kirjan allekirjoituksella siirtyneen ostajalle* sillä tavoin, että panttioikeus oli rauennut. Kiinteistön omistajalla ei voi olla panttioikeutta omaan kiinteistöönsä, vaikka kiinnitys olisi muodollisesti voimassa.

Tästä näkökulmasta *Hyvösen* esittämä niin sanottu kumipalloteorian kritiikki on perusteltu. Teorian mukaan vaihdantatilanteessa kiinteistöä voidaan kuvata pallolla, jonka myyjä heittää ostajalle. Pallon ollessa ilmassa myyjä on jo luopunut omasta omistusoikeudestaan mutta ostajalle ei tätä oikeutta ole vielä täysimääräisesti syntynyt. Tällä teorialla on perusteltu muun muassa etuostolain säätämisyjärjestystä tavallisena lakina. *Hyvönen* ja *Laaksonen* kritisoiivat siviilioikeudellisesti tarkasteltuna aivan perustellusti tällaista konstruktiota ja samalla perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.<sup>18</sup>

Siviilioikeudessa etuosto-oikeuden systematisointi ja siitä käyty keskustelu on yksimielisempää kuin valtiosääntö- ja ympäristöoikeudessa. *Laaksonen* on käsitellyt kattavasti etuostolain kehitysvaiheita omaisuudensuojan näkökulmasta, erityisesti PeVL:n lausuntojen valossa. Hän suhtautuu varauksella muun muassa etuostoinstituution irrottamiseen pakkolunastuksesta.<sup>19</sup> Myös *Ojanen* ja *Hyvönen* ovat suhtautuneet kriittisesti etuostolain säätämisyjärjestykseen

---

<sup>16</sup> Ks. *Kartio* 2001, s. 44–45; *Tepora ym.* 2010, s. 506–513; *Kartio – Tammi-Salminen* 2012, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Varallisuus-oikeus > VI Esineoikeus > 1. Lähtökohdat > Yleinen etu ja sopimuskumppanin valitseminen (4.11.2012).

<sup>17</sup> Ks. *KKO 1997:66*; *Tammi-Salminen LM 1997*, s. 1072–1079.

<sup>18</sup> Ks. *Hyvönen LM 1990*, s. 852–859; *Hyvönen* 1993, s. 83–84; *Laaksonen* 1998, s. 326. Vrt. *PeVL 5/1988 vp*; *Majamaa* 1981, s. 75.

<sup>19</sup> Ks. *Laaksonen* 1998, s. 326–346.

ja sen edellytysten asteittaiseen lieventämiseen.<sup>20</sup> KHO on vuosikirjaratkaisussaan ottanut kantaa pakkolunastuksen ja etuoston suhteeseen. Ratkaisussa *KHO 1984 II 125* valittaja oli vedonnut yleisiin lunastuslaissa ilmaistuihin periaatteisiin, muun muassa toissijaisuusperiaatteeseen. Valittaja oli esittänyt kantansa tueksi professori *Zittingin* lausunnon, jonka mukaan ”[e]tuostoa on sen edellytysten ja oikeusvaikutusten osalta arvosteltava pakkolunastusinstituution ristiriidattomana osana”. Valitus kuitenkin hylättiin myös tämän valitusperusteen osalta.<sup>21</sup>

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa *Länsineva* on pohtinut etuosto-oikeuden suhdetta omaisuuden suojaan. Hän tukeutuu PeVL:n kantaan, jonka mukaan ”[e]tuosto-oikeus ei rinnastu pakkolunastukseen, vaan sitä on arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta. Etuosto ei ole sellainen rajoitus, joka loukkaisi myyjän oikeutta omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Ostaja puolestaan ei saa ennen etuostolle varatun ajan kulumista umpeen sellaista oikeutta kiinteistöön, joka kuuluisi perustuslain omaisuuden suojan piiriin. Ostaja ei tällaisessa tilanteessa menetä omistusoikeutta, vaan se jää häneltä saamatta.” *Länsineva* ei kyseenalaista valiokunnan perusratkaisua mutta ehdottaa argumentointitapaan täsmennystä. Perustellumpaa olisi lähteä ajatuksesta, että omaisuudensuojasäännös voisi suojata myös ostajaa, vaikka hänen oikeusasemansa ei ole kehittynyt täydelliseksi suhteessa kuntaan. *Länsinevan* mukaan ”tilanteen oikeudellinen arviointi olisi nykyoloissa rakennettava sille pohjalle, että selvitetään, onko kunnallisen etuoston taustalla sellaisia hyväksyttäviä syitä, jotka oikeuttavat puuttumaan ostajan varallisuus-oikeuteen”.<sup>22</sup> *Länsinevan* tulkinta on perusteltu. Se pehmentää PeVL:n kannan ja siviilioikeudellisen tulkinnan välistä jännitettä. Etuostoinstituution taustalla olevat hyväksyttävät syyt palautuvat kunnan maapolitiikan päämääriin ja yksittäistapauksissa *Länsinevan* tulkinta korostaa kunnan velvollisuutta huolehtia tarkoitussäännöksen täyttymisestä.

Ympäristöoikeuden kanta etuoston omaisuudensuojasuhteeseen voisi asettaa *Länsinevaa* seuraten siviilioikeudellisen ja tiukan valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan välimaastoon. Sopimusvapauden rajoitus maanhankinnan yhteydessä voidaan rinnastaa muuhun ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn, jossa maan-

---

<sup>20</sup> Ks. yleisesti *Ojanen* 1978; *Hyvönen* 1988 ja 1993.

<sup>21</sup> Ks. *Pere* YJ 1991, s. 25.

<sup>22</sup> *Länsineva* 2002, s. 206. Ks. myös *PeVL* 5/1988 vp; *Länsineva* 2010, Sanoma Pro Online-palvelu > Perusoikeudet > III Yksittäiset perusoikeudet > 11. Omaisuudensuoja (PL 15 §) > Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala > Pakkolunastussäännöksen soveltamisala (4.11.2012). Myös *Kuusiniemen* (2005, s. 236) mukaan *Länsinevan* kanta on linjassa nykyisen perusoikeusajattelun kanssa, joka korostaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden huomioon ottamista.

omistajan määräämisvaltaa rajoitetaan esimerkiksi maankäytöllisillä tai luonnonsuojelullisilla perusteilla. Etuosto tulee käsittää osaksi kunnan muutoinakin laajaan valtaan maapolitiikassa ja maankäytön suunnittelussa. Sen sijaan, että keskityttäisiin pohtimaan etuoston rinnastamista pakkolunastuksiin, on käytännön kannalta hyödyllisempää tarkastella tarkoitussidonnaisuusedellytykseen liittyvää tulkintakäytäntöä.

Etuosto-oikeus voi kytkeytyä perustuslailliseen elinkeinovapauteen. Julkisuudessa etuosto-oikeuteen kriittisesti suhtautuneet maa- ja metsätaloustuottajat järjestöineen perustelevat kantaansa muiden elinkeinojen suosimisella maa- ja metsätalouden kustannuksella. Tyypillisestihän etuosto kohdistuu maa- ja metsätalousmaahan, joka halutaan muuhun käyttöön. Aikaisemmin maanhankintalupajärjestelmä<sup>23</sup> suojasi maa- ja metsätalouden harjoittajia elinkeinoon liittyvän maapohjan siirtymiseltä muuhun tarkoitukseen. Rajoituksen mukaan muu kuin maa- ja metsätalouden harjoittaja yleensä tarvitsi maa- ja metsätalousmaan hankintaan viranomaisen luvan. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata maan riittävyys niille, jotka harjoittivat maatilataloutta. Tällaisia maatalous- tai elinkeinopoliittisia rajoituksia maanhankintaan ei enää ole. Maanhankintalupajärjestelmä kumottiin vuodesta 1998 alkaen. Lain kumoamista koskevassa hallituksen esityksessä hankintalupaa pidettiin voimakkaana keinona, jolla puututaan sopimusvapauteen. Kun lailla ei enää katsottu olevan oleellista merkitystä sen yhteiskunnallisen tavoitteen kannalta, jota varten se alun perin oli säädetty, ei lain voimassaoloa enää pidetty perusteltuna.<sup>24</sup> Kun maa- ja metsätalousmaan vapaan hankinnan rajoittamiselle ei enää arvioida olevan maatalous- tai elinkeinopoliittista tarvetta, ei etuosto-oikeudenkaan käyttäminen loukkaa maataloustuottajien elinkeinovapautta. Etuostotapauksissa kysymys on tyypillisesti myös siitä, että kunnat haluavat turvata myös muille elinkeinoille taloudellisesti järkevät mahdollisuudet toiminnan harjoittamiseen. Kunnilla onkin mahdollisuus, kaavamonopolin haltijana ja aktiivisen maapolitiikan toteuttajana, edistää laajasti ymmärrettyä elinkeinovapauden toteutumista hankkimalla ja varaamalla maa-alueita monipuolisesti eri elinkeinojen tarpeisiin.

---

<sup>23</sup> Ks. oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata annettu laki (391/1978) ja tarkemmin maanhankintalupajärjestelmästä esim. *Hollo* 1984, s. 51–53.

<sup>24</sup> Ks. *HE 197/1997 vp*.



## 4 TARKOITUSSÄÄNNÖKSEN TULKINTA

### 4.1 Yhdyskuntarakentamisen käsitteen sisältö

Etuostolain tarkoitussäännös (EOL 1 §) ”yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten” konkretisoi yleistä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta<sup>25</sup>. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaiselta velvollisuutta käyttää toimivaltaa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltää käyttämästä harkintavaltaa väärin. Käytännössä ei ole aina helppoa määrittää, mikä on viranomaisen toimivallan oikea tarkoitus tai mitkä ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Vastausta voidaan kuitenkin etsiä sovellettavan normin sisällöstä ja sillä tavoitelluista päämääristä. Tarkoitussidonnaisuus on oikeusperiaate, jota tulee tulkita yhdessä kulloinkin käsillä olevan ratkaisuoheen kanssa. Tarkoitussidonnaisuuden harkinnassa pyritään selvittämään, millaisten tarkoituserien toteuttamista varten valta määrätynlaisen hallintotoimen suorittamiseksi on viranomaiselle annettu sekä tutkimaan, onko toimi *tosiasiallisesti* suoritettu näiden vai jonkin muun tarkoituksen toteuttamiseksi.<sup>26</sup>

Mitä yhdyskuntarakentamisella on oikeuskirjallisuudessa tarkoitettu? *Ojanen* mukaan yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan laissa kaikkea sitä rakentamista, joka asemakaavalla järjestetään. Käsite pitää sisällään asunto-, liike- ja teollisuusrakentamisen<sup>27</sup> sekä yleiset rakennukset ja liikennealueet. Käytännössä yhdyskuntarakentaminen kattaa koko asemakaavoitetun alueen, lukuun ottamatta kaupunkirakenteen ulkopuolisia virkistysalueita, vaikka kaava niille vahvistettaisiinkin. *Ojanen* on myös huomauttanut, että yhdyskuntarakentamiseen ei voida lukea detaljikaavassa osoitettuja maatalousalueita.<sup>28</sup> *Hyvösen* mukaan yhdyskuntarakentaminen tarkoituserienä tarkoittaa kaupunkimaisesti yhdyskunnittain tapahtuvaa rakentamista. Rakentamatta jättäminen ei siten voisi olla yhdyskuntarakentamista, sillä yleinen tarve edellyttää konkreettista ja näytettyä tarvetta yksittäistapauksessa. Etuostolain valiokuntakäsittelyvaiheisiin viita-

<sup>25</sup> Kunnallisessa hallintotoiminnassa on noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, joista säädetään hallintolain (434/2003) 6 §:ssä.

<sup>26</sup> Ks. *Mäenpää* 2003, s. 167–168; *Merikoski* 1968, s. 73. Tarkoitussidonnaisuus oikeusperiaatteena kytkeytyy vanhempaan keskusteluun harkintavallan väärinkäyttöopista (ks. esim. *Merikoski* 1968; *Konstari* 1979; *Klami* OTJP 1980, s. 38–43; *Mäenpää* 1985, s. 148; *Laakso* 1990, s. 192–193). Ks. tarkemmin tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta kunnan maapolitiikassa *Hovila* YJ 2010, s. 31–37.

<sup>27</sup> Nykyisin etuostolaissa ilmaistuun yhdyskuntarakentamisen käsitteeseen kuuluu lain esitöiden ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan teollisuusrakentaminen. Ks. *HE 236/1988 vp*; *KHO 8.3.1991 t. 873*. Vrt. aikaisempi vastakkainen tulkinta vuosikirjaratkaisussa *KHO 1988 A 106*.

<sup>28</sup> Ks. *Ojanen* 1978, s. 122–123; *Ojanen* 1993, s. 172–173.

ten Hyvönen toteaa, ettei tarkoitussidonnaisuus laajene yhteiskunnallisen kehityksen edellyttämiin tarkoituksiin yleensä, kuten maareservin keräämiseen myöhemmin ilmaantuvia vaihtelevia tarpeita varten, vaan rajoittuu tiukasti yhdyskuntarakentamiseen. Ojanen on suhtautunut myönteisemmin kunnan maareservin hankkimiseen. Hänen mukaansa etuostolla tapahtuvan maanhankinnan ei tarvitse olla kädestä suuhun toimintaa ja kunta voi arvioida tulevaa maantarvetta ainakin kymmenen vuoden päähän.<sup>29</sup>

## 4.2 Maareservi

Myös oikeuskäytännössä maareservin keräämisen mahdollisuus on ollut tulkin-  
nanvarainen kysymys.

*KHO 26.5.2009 t. 1307: (HaO ei hyväksynyt maareservin keräämistä)*

HaO oli kumonnut kunnan etuostopäätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, ”että esitetyt suunnitelmat kyseessä olevan alueen tulevasta maankäytöstä eivät siinä vaiheessa, kun etuosto-oikeutta on käytetty, ole olleet vielä siinä määrin konkretisoituneet, että niitä voitaisiin pitää riittävänä selvityksenä kunnan aikomuksesta käyttää aluetta yhdyskuntarakentamista varten. – – Etuosto-oikeutta ei voida käyttää maareservin hankkimiseen.” Voimassa olevassa oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa alue oli maatalousaluetta (MT). Vireillä olevassa yleiskaavan tarkistuksessa alue sijoittuisi asemakaavoitettavalle pientalovaltaiselle alueelle (AP) ja osittain maisemallisesti arvokkaalle peltoalueelle (MA).

KHO kumosi HaO päätöksen ja saattoi voimaan kunnan päätöksen etuosto-oikeuden käyttämisestä. KHO:n perustelujen mukaan vireillä oleva yleiskaavaprosessi osoittaa, että kunnan maankäyttösuunnitelmat alueella ovat edenneet ja täsmentyneet ja EOL 1.3 §:n mukaiset edellytykset täytyvät.

HaO suhtautui kriittisesti maareservin hankkimiseen, mutta KHO arvioi maankäytön suunnitteluprosessin osoittavan yhdyskuntarakentamisen edellytyksen täyttyvän.<sup>30</sup> KHO päätyi vastakkaiseen tulkintaan seuraavassa tapauksessa, jossa kunnan perusteluiksi ei hyväksytty etuoston käyttöä raakamaan hankintaa ennen suunnittelun aiheuttamaa arvonnousua. Myöskään alueella oleva ulkoi-  
lureitistö ei riittänyt osoittamaan virkistystarvetta tarkoitussidonnaisuuden edellyttämällä tavalla.

---

<sup>29</sup> Ks. Hyvönen 1993, s. 81–82; Ojanen 1993, s. 176–177.

<sup>30</sup> Vrt. KHO 2.8.2011 t. 2082. HaO:n ja KHO:n mukaan reservimaan hankkiminen tulevaisuutta varten tarkemmin määrittelemättömiin tarkoituksiin ei oikeuta etuoston käyttöön. Kaupunki oli viitannut omistuksiinsa alueella, kaavoitusohjelman mukaiseen tulevaan yleiskaavan tarkistukseen sekä suunnittelutarpeeseen.

*KHO 29.2.2008 t. 300:* (Kunta ei esittänyt riittävää selvitystä maareservin tarpeesta)

A ja B olivat 9.1.2006 vahvistetulla kauppakirjalla ostaneet C:n kuolinpesän osakkailta noin 660 hehtaarin suuruisen määräalan. Kittilän kunnanhallitus päätti käyttää etuosto-oikeutta sanotussa kaupassa. Päätöksen perusteluina todettiin, ettei kauppaan liity mitään sellaista, ettei etuosto-oikeutta olisi. Etuostoa käytetään maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista ja virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Määräalalla sijaitsee latureitistöä ja valaistusta. Alue sijaitsee muutaman kilometrin päässä Kittilän kirkonkylältä. Kirkonkylä on lähes täyteen rakennettu ja yksi asutuksen laajentumissuunta on kyseessä olevalle alueelle.

HaO kumosi A:n ja B:n valituksen johdosta kunnan päätöksen. Etuostopäätökselle ei ollut EOL 1.3 §:n mukaisia perusteita. Perusteluina todetaan seuraavaa: Alueella ei ole voimassa yksityiskohtaista kaavaa. Alue ei myöskään kuulu vireillä oleviin yleiskaavoitettaviin alueisiin. Kunnan asukasluvussa on 2000-luvulla ollut vain pientä nousua. Kunta ei ole esittänyt riittävää selvitystä siitä, mihin se perustaa näkemyksensä asutuksen leviämisestä kyseessä olevalle alueelle eikä myöskään tarkempaa aluetta koskevaa kehittämissuunnitelmaa. Ei siis ole perusteita katsoa, että kunta tarvitsisi aluetta kohtuullisessa ajassa yhdyskuntarakentamiseen. Virkistys- ja suojelutarve eivät täyty pelkästään sillä, että alueella on ulkoilureittejä. Niitä voidaan perustaa ja niiden olemassaolo turvata ulkoilulaissa säädettyjä menettelyjä noudattaen ilman, että kunnan on tarvetta omistaa maapohja.

Kittilän kunnanhallitus on valituksessaan KHO:een vaatinut, että HaO:den päätös kumotaan ja kh:n päätös saatetaan voimaan. Perusteina kunta esitti, että se on pyrkinyt hankkimaan raakamaata ennen suunnitelma- tai kaavapäätösten aiheuttamaa hintojen nousua. Etuostetun alueen tärkeimmät osat ovat rakennuskelpoista kangasmaata. Yhtä hyvää rakennusmaata ei ole muissa kehityssuunnissa. Yleiskaavoitus käynnistyy vuoden 2007 aikana. Kunta esitti arvionsa myös väkiluvun kasvusta matkailualan sekä kaivosteollisuuden investointien johdosta. KHO hylkäsi kunnan valituksen HaO:n perusteluihin viitaten.

Laissa ei ole säädetty siitä, minkä ajan kuluessa yhdyskuntarakentaminen on toteutettava. Etuostolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen<sup>31</sup> mukaan ajan on kuitenkin oltava kohtuullinen. Joka tapauksessa kunnille on tunnustettava mahdollisuus pitkäjänteisen maapolitiikan toteuttamiseen, mihin liittyy mahdollisuus hankkia maa-alueita ennen kaavoituksen tuomaa arvonnousua. Kunnilla tulee olla mahdollisuus ylläpitää tulevaa ja ennakoitua kysyntää vastaavaa maareserviä. Tulevasta kehityksestä ja tarpeesta on kuitenkin esitettävä objektiivisesti todennettava selvitys.

Maareservin hankkimisen mahdollisuutta puoltaa myös etuostomenettelyn vertailu muihin maapolitiikan keinoihin, erityisesti maapoliittisiin lunastusperusteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) lunastusperus-

---

<sup>31</sup> HE 104/1989 vp.

teissa tunnetaan myös yhdyskuntarakentamisen käsite. MRL 99.1 §:n yleisen maapoliittisen lunastusperusteen mukaan lunastuslupa voidaan myöntää yleisen tarpeen vaatiessa yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastusperuste vastaa rakennuslain (RakL, 370/1958) aikaista niin sanottua rakennuspoliittista lunastusperustetta (RakL 53 §). Säännöksen soveltamisalaa ja edellytyksiä on kuitenkin laajennettu. Verrattuna rakennuslain aikaan MRL 99.1 §:n perusteella voidaan hankkia alueita myös kaavoittamattomilta alueilta ja alueilta, joilla kaavoitus ei ole vireillä. Tarkoituksena on siis mahdollistaa raakamaan hankkiminen ennen kaavoituksen tuomaa arvonnousua. Lunastusedellytysten laajentaminen vastaa siis etuoston edellytyksissä tapahtunutta kehitystä.<sup>32</sup> Laajennettujen lunastusedellytysten tulkinnassa korostetaan kuitenkin luvan hakijan selvitysvelvollisuutta luvan myöntämisperusteista, jos olemassa olevaan kaavoitukseen ei voida nojautua.<sup>33</sup> Tulkinta yhdyskuntarakentamisen sisällöstä käyttäytyy maapoliittisten lunastusedellytysten yhteydessä siis samalla tavalla kuin etuostolaissa.

### **4.3 Lomarakentaminen**

Lomarakentamisen kuulumisesta yhdyskuntarakentamisen alaan on ollut epäselvyyttä. Etuostolain esitöiden mukaan ”etuosto-oikeutta ei edelleenkään olisi muun muassa maa- ja metsätalousalueeksi tai loma-asuntoalueeksi kaavoitetulla taikka sellaiseksi suunnitellulla alueella”<sup>34</sup>. KHO arvioitavana on ollut kysymys matkailukeskuksissa tapahtuvasta asemakaavalla ohjattavasta loma-asuntorakentamisesta.

Vuosikirjaratkaisun *KHO 2009:4* otsikon mukaan ”[v]aikka lomarakentamista ei pääsääntöisesti voida pitää yhdyskuntarakentamisena, on etuostolain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu yhdyskuntarakentaminen ymmärrettävä niin, että se sisältää paitsi perinteisesti yhdyskuntarakentamiseksi katsottuja maankäyttötarkoituksia, myös maan hankkimisen lomarakentamistarkoituksiin matkailukeskusten alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä, jos tarkoituksena on edistää matkailukeskuksen rakentumista osana kunnan yhdyskuntarakennetta ja yleiseltä kannalta merkittävänä alueena.”

HaO oli kumonnut kaupungin etuostopäätöksen lain edellytysten puuttuessa. Päätöstä perusteltiin etuoston puuttumisella omistusoikeuteen, jolloin

---

<sup>32</sup> Ks. *HE 101/1998 vp*, s. 91 ja vrt. RakL 53 §. Rakennuslaissa ei tunnettu yhdyskuntarakentamisen käsitettä. MRL:n esitöissä yhdyskuntarakentamista käytetään yleiskäsitteenä, jonka sisältö vastaa hyvin edellä esitettyä *Hyvösen* ja *Ojasen* määritelmää.

<sup>33</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 530; *Hallberg ym.* 2006, s. 441.

<sup>34</sup> Ks. *HE 236/1988 vp*.

yhdyskuntarakentamisen käsitettä ei voida ulottaa loma-asuntorakentamiseen ilman nimenomaista lain säännöstä. KHO hylkäsi kaupungin valituksen ja pyysytti HaO:n päätöksen. Otsikosta ilmenevillä perusteilla KHO oli kuitenkin toista mieltä yhdyskuntarakentamisen käsitteen ulottuvuudesta. KHO:n mukaan etuostopäätös tuli kumota, sillä kaupunki ei ollut esittänyt riittävää selvitystä alueen käyttämisestä kohtuullisessa ajassa EOL 1.3 §:n mukaisiin tarkoituksiin. Riittävänä selvityksenä yhdyskuntarakentamisen tarpeesta ei pidetty kaupungin lausumaa, jonka mukaan alueelle ollaan laatimassa yleiskaavaa. Kaupunki on lausunut, että alueen matkailukeskuksen suunnitelmallinen kehittäminen on vasta aluillaan, minkä vuoksi ei voida tarkkaan osoittaa, mitkä alueet tulisivat lomarakentamiseen, virkistyskäyttöön ja muuhun matkailua palvelemaan toimintaan.

Vuosikirjaratkaisu linjaa yhdyskuntarakentamisen ulottuvuutta matkailukeskusten alueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Tämä yhdyskuntarakentamisen käsitteen laajennus onkin paikallaan alueilla, joilla rakentaminen ja kunnallistekniikan toteuttaminen on lähinnä matkailuelinkeinotoimintaan liittyvää lomarakentamista, jonka seurauksena muodostuu taajamia palveluineen. Suomessa tällaisia alueita ovat ainakin hiihto- ja laskettelukeskukset sekä mahdollisesti vesistöjen virkistysarvoihin tukeutuvat laajahkot lomakylät.

Matkailuliiketoiminnan rakentamiseen liittyvästä aluevarauksista onkin erotettava etuostolain esitöiden tarkoittamat loma-asuntoalueiksi kaavoitetut alueet. Jälkimmäisillä tarkoitetaan alueita, joille on suunniteltu tavanomaista, lähinnä yksityiskäyttöön, tulevaa vapaa-ajan rakentamista. Nämä alueet rajautuvat edelleen etuoston ulkopuolelle.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ks. myös *KHO 2004:101*: Etuoston edellytykset täyttyivät, kun kaupan kohde sijaitsi suojellisesti ja virkistyskäytön kannalta merkittävällä alueella, vaikka osa alueesta oli rantakaavassa osoitettu yksityiseen (loma)rakentamistoimintaan ja ostajan tarkoituksena oli käyttää aluetta voimassa olevan kaavan mukaiseen tarkoitukseen.

## **5 KUNNALLTA VAADITTAVA SELVITYS ETUOSTON KOHTEEN TULEVASTA KÄYTÖSTÄ**

### **5.1 Kunnan selvitysvelvollisuus**

Tarkoitussäännös edellyttää kunnalta maankäytöllistä selvitystä siitä, että kaupankohde kohtuullisessa ajassa on tarkoitus käyttää yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin. Yhdyskuntarakentamisen käsitteeseen liittyy jonkintasoinen suunnitelmallisuuden vaatimus, jonka asemakaavaan tukeutuva hanke lähtökohtaisesti täyttää. Etuosto-oikeuden ulkopuolelle jää maa- ja metsätalousmaa, jos sen käytöstä ei ole uskottavia ja todennettuja suunnitelmia. Myös vireillä olevalla kaavoituksella voi olla merkitystä. Uskottava suunnittelun taso onkin arvioitava tapauskohtaisesti. Kaavojen ohella huomiota kiinnitetään muun muassa maankäyttöstrategioihin, alueen sijaintiin ja ominaisuuksiin sekä kunnan tarpeisiin.<sup>36</sup>

Maankäyttöstrategioilla tarkoitetaan esimerkiksi kunnan maapoliittista ohjelmaa, strategiakarttaa tai MRL 7 §:n mukaista kaavoituskatsausta.<sup>37</sup> Näistä lähinnä informaatio-ohjaukseksi systematisoitavista strategioista ei ole kaavoituskatsausta lukuun ottamatta lakitasolla säädetty. Niiden sisältö ja olemassa olo vaihtelee kunnittain.

### **5.2 Alueen pääasiallinen käyttötarkoitus**

Etuoston käytön kannalta määräävää ei ole, mihin pääosaa alueesta suunnitelman mukaan tullaan käyttämään. KHO:n vuosikirjaratkaisussa *KHO 2004:91* yhdyskuntarakentamisen edellytys täyttyi, kun etuoston kohteena olleesta 11 hehtaarin tilasta 3 % oli varattu lentoliikenteen alueeksi ja 41 % merkitty lentoliikenteen estevapaaksi alueeksi<sup>38</sup>. Loput tilasta oli yleiskaavan mukaan maa- ja metsätalousaluetta. Aluevaraukset yhdessä hyväksytyjen lentokentän parannussuunnitelmien kanssa osoittivat, että etuostoa oli käytetty lain mukaisessa tarkoituksessa. Myös uudemmassa ratkaisukäytännössä riittävänä on pidetty, että vain osa etuostettavasta alueesta tulee yhdyskuntarakentamista varten.

---

<sup>36</sup> Ks. HE 104/1989 vp, s. 2; Kuusiniemi ym. 2001, s. 288; Kuusiniemi 2005, s. 241–243.

<sup>37</sup> Maankäyttöstrategioista ks. esim. *Rovaniemen kaupunki*: maapoliittinen ohjelma, strategiakartta ja kaavoituskatsaus, [www.rovaniemi.fi/suomeksi/Palveluhakemisto/Kaavat-ja-kiinteistot] (4.11.2012).

<sup>38</sup> Lentoliikenteen estevapaa-alue ei sulje pois alueen käyttöä normaaliin maa- ja metsätalouteen.

*KHO 22.8.2008 t. 2052:* Yleiskaavassa osin AO-alueeksi ja pääosin M-alueeksi merkitty alue sijaitti asemakaava-alueen (AO) välittömässä läheisyydessä ja rajoittui kunnan aikaisemmin yhdyskuntarakentamista varten hankkimiin alueisiin. Kunnan tarkoituksena oli kehittää alueelle omakotiasutusta; linjaus käsitelty kunnanhallituksessa. HaO ja KHO hylkäsivät valituksen etuostopäätöksestä.

*KHO 6.11.2008 t. 2797:* Kiinteistökauppa käsitti kaksi eripuolilla kuntaa olevaa tilaa. Pääosa alueista oli yleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalouskäyttöön. Toisen kiinteistön tienvierustaan rajoittuva alue on osoitettu kyläkeskuksen alueeksi (AT). Kunta perusteli etuostoa AT-alueen tarpeella uuden koulun tontiksi. Koulun rakentamisesta oli olemassa investointipäätös. HaO ja KHO hylkäsivät ostajan valituksen.

Kun etuosto käsittää samalla luovutuskirjalla myydyn omaisuuden kokonaisuudessaan, mahdollisuutta ei ole jonkin kaupan osan jättämiseen etuoston ulkopuolelle. Varsinkin jälkimmäinen ratkaisu osoittaa ennakkotiedon hankkimisen tarpeellisuuden. Tilanteissa, joissa kunta ei tarvitse koko kaupan kohdetta yhdyskuntarakentamiseen, voi olla tarkoituksenmukaista jakaa kauppa osiin tai neuvotella kunnan kanssa vapaaehtoisesta luovutuksesta.

### **5.3 Vireillä oleva tai suunniteltu kaavoitus**

Lähtökohtaisesti etuoston tulee perustua maankäytöllisiin suunnitelmiin, jotka on hyväksytty ennen etuostopäätöksen tekemistä.<sup>39</sup> *Vireillä oleva* yleiskaava-hanke katsottiin kuitenkin riittäväksi selvitykseksi alueen tulevasta käytöstä yhdyskuntarakentamista ja virkistystoimintaa varten.

*KHO 18.12.2008 t. 3371:* Osayleiskaavan kaavaehdotus oli ollut nähtävillä etuostopäätöksen aikana. Kaavaehdotuksessa etuoston kohteena olevat tilat oli varattu pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi sekä virkistysalueiksi. Kaupungin lausuman mukaan alue rakennetaan myöhemmin laadittavan asemakaavan perusteella. KHO hyväksymien HaO perustelujen mukaan EOL:n mukaiset maanhankinnan tarkoitukseen liittyvät edellytykset ovat olleet olemassa.

Jos kunta esittää selvityksenä tulevasta maankäytöstä vireillä olevaa kaavahanketta, on keskeistä, että tällainen kaava on ollut nähtävillä ennen etuostopäätöksen tekemistä. Riittävää ei ole viittaaminen yleisellä tasolla tulevaan kaavoitukseen, esimerkiksi hyväksytyn kaavoitusohjelman mukaiseen yleiskaavan

---

<sup>39</sup> Ks. edempänä *KHO 10.4.2008 t. 767* ja vrt. *KHO 18.12.2008*.

tulevaan päivitykseen.<sup>40</sup> Tulevaan, mutta ei vielä vireillä olevaan kaavoitukseen viittaaminen saattaisi toimia riittävänä selvityksenä siinä tilanteessa, että kaavoitettaviksi tulevat alueet ja niiden suunniteltu maankäyttö olisi yksilöity kunnan maankäyttöstrategioissa.

Alueen määrittäminen rakentamisjärjestyksessä suunnittelutarvealueeksi, jolle tullaan laatimaan asemakaava-alueella ilmenneen rakentamispaineen vuoksi, ei ole oikeuskäytännön mukaan ollut riittävä selvitys alueen tulevasta käytöstä, kun alue oli yleiskaavassa varattu maa- ja metsätalousalueeksi.

*KHO 10.4.2008 t. 767:* (Pelkkää suunnittelutarvetta ei pidetty riittävänä selvityksenä)

A oli ostanut B:ltä 18.5.2006 vahvistetulla kauppakirjalla noin 3,5 hehtaarin rakentamattoman määräalan. Kaupunki käytti kauppaan etuusto-oikeutta (3.7.2006). Päätöksen perusteluissa mainitaan muun muassa, että alue sijaitsee noin kuuden kilometrin etäisyydellä keskustasta. Alue rajoittuu taaja-asutuksen muodostamaan omakotitaloalueeseen, joka on yleiskaavan mukaista pientaloaluetta. Määräalan hankkiminen kaupungille luo edellytyksiä suunnitella alueen tulevaa maankäyttöä.

Turun HaO hylkäsi A:n ja B:n valitukset kaupungin päätöksestä. HaO:n päätöstä perusteltiin muun ohella seuraavasti: Kaupantekohetkellä voimassa olleen vuonna 1988 hyväksytyn oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan mukaan alue on maa- ja metsätalousaluetta, jolle sallitaan rakentaminen edellyttäen, ettei se muodosta taaja-asutusta. Valmisteilla olleessa yleiskaavassa alue oli edelleen merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi. Yleiskaavaa oli sittemmin muutettu (nähtäville 28.8.2006, hyväksytty 13.11.2006) siten, että etuuston kohteena oleva määräala oli varattu erillispientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AO). Vuonna 2001 hyväksytyn rakennusjärjestyksen mukaan kyseinen alue kuului suunnittelutarvealueeseen, jolle laaditaan asemakaava. Kaupungin mukaan alueelle on asuntorakentamispainetta. Alueen tuntumassa on kunnallistekniikka sekä hyvät liikenneyhteydet.

HaO:n perustelujen mukaan alue liittyy välittömästi olemassa olevaan kylätaajamaan. Kaupantekohetkellä valmisteilla olleen ja sittemmin hyväksytyn oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaan alue on varattu erillispientalovaltaiseksi asuntoalueeksi. Kyse on sellaisesta yhdyskuntarakentamiseen tarkoitettusta alueesta, johon etuustoa on voitu käyttää.

KHO on kumonnut HaO:den ja kaupunginhallituksen päätökset. Ratkaisun perustelujen mukaan *etuusto-oikeuden käytön tarkoitusta arvioidaan lähtökohtaisesti sen ajankohdan mukaan, jona kunnan etuusto-oikeutta on käytetty*. Kaupungin päättäessä etuustosta kyseessä oleva määräala oli oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueeksi (M), jolle sallitaan hajarakentaminen. Tuolloin valmisteilla olleessa yleiskaavassa alue oli niin ikään merkitty M-alueeksi. Valmisteluasiakirjoista selviää, että kyseessä olevasta aluevarauksesta oli keskusteltu ja päätetty, ettei sitä oteta yleiskaavaan

---

<sup>40</sup> Ks. KHO 29.2.2008 t. 300; KHO 2009:4.



asuntoalueena. Kun AO-varauksesta yleiskaavaan on keskusteltu vasta etuostopäätöksen jälkeen, ei sittemmin voimaantullut yleiskaava osoita, että etuoston edellytyksen olisivat olleet voimassa etuostopäätöksen tekoajankohtana. Se, että alue on rakentamisjärjestyksessä osoitettu suunnittelutarvealueeksi, ei riittävästi osoita, että aluetta kohtuullisen ajan kuluessa tarvittaisiin EOL 1.3 §:n tarkoitukseen.

Ratkaisu, jossa pelkkää suunnittelutarvetta ei pidetä riittävänä selvityksenä, noudattaa aikaisemman oikeuskäytännön linjaa. Esimerkiksi vanhemmassa vuosikirjaratkaisussa *KHO 1991 A 73* KHO kumosi etuostopäätöksen, sillä EOL 1.3 §:n edellytysten ei katsottu täyttyneen alueella, joka oli rakennuskiellossa rakennuskaavan laatimista varten mutta oli yleiskaavassa osoitettu pääosin maa- ja metsätalouskäyttöön. Kun suunnittelutarpeen kynnyks on melko alhainen<sup>41</sup>, on luontevaa, ettei se yksinään osoita alueen tarvetta yhdyskuntarakentamiseen. Tilanne voikin olla toinen, jos suunnittelutarpeen lisäksi kunnan yksilöidyt maankäyttöstrategiat osoittavat alueelle yhdyskuntarakentamisen painetta.

#### **5.4 Riittävä selvitys maa- ja metsätalousalueiden tarpeesta yhdyskuntarakentamiseen**

Kun kaavoitukselliset rajoitukset on poistettu, kunnalta edellytettävien suunnitelmien taso tulevasta kehityksestä on jätetty avoimeksi. Yhdyskuntarakentamisen käsitteellä on silti edelleen kiinteä yhteys kaavoitukseen ja muihin maankäytön suunnitelmiin<sup>42</sup>. Selvimmin kunta voikin edelleen osoittaa alueen tarpeen yhdyskuntarakentamista varten, mikäli alue on asemakaavassa varattu asunto- tai teollisuusrakentamiseen. Myös yleiskaavassa asunto- tai teollisuustarkoituksiin osoitetuilla alueilla etuoston tarkoitussäännös toteutuu selkeästi. Estettä ei periaatteessa ole myöskään sille, että etuostoa käytettäisiin asemakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi osoitetulla alueella<sup>43</sup>. Koska etuosto tällöin perustuu muuhun

---

<sup>41</sup> Ks. esim. *KHO 2005:3*, jossa kunnanvaltuuston hyväksymässä rakennusjärjestyksessä koko kunnan asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue oli osoitettu MRL 16.3 §:ssä tarkoitetuksi suunnittelutarvealueeksi kuntaan suuntautuvan rakentamispaineen vuoksi. Kunnan mahdollisuudesta määrätä suunnittelutarpeesta ks. *Ekroos 2012*, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Ympäristöoikeus > III Ympäristönkäytön suunnittelu > 1. Ympäristönkäytön suunnittelun peruskäsitteistä > Suunnittelutarvealueen määrittäminen yleiskaavalla tai rakennusjärjestyksellä (4.11.2012).

<sup>42</sup> Ks. *Kuusiniemi 1998*, s. 174–175. Kuusiniemi katsookin, että oikeuskäytäntö, joka on syntynyt kaavoituksellisten rajoitusten aikana, antaisi edelleen viitteitä kunnilta edellytetyn suunnitelmien tasosta.

<sup>43</sup> Ks. *Kuntaliitto*, [www.kunnat.net > maapolitiikan opas] (4.11.2012). Vrt. *Ojanen 1993*, s. 174; *Kuusiniemi 1998*, s. 175; *HE 236/1988 vp*. Oikeuskirjallisuudessa asemakaava-alueella maa- ja metsätalouskäyttöön tarkoitetun alueen hankkimiseen kunnalle etuostolla on suhtauduttu kriittisesti.

maankäyttölliseen suunnitelmaan kuin yksityiskohtaiseen kaavaan, on huolehdittava siitä, että etuoston käytön perusteet (selvitys EOL 1.3 §:n edellytyksistä) ilmenevät riittävän kattavasti kunnan päätöksen perusteluista.

*KHO 1.9.2010 t. 2026:* (Asemakaavassa M-alue, kunnan selvitys oli riittävä)

Etuston kohteena oleva kiinteistö oli asemakaavassa osoitettu maatalous-alueeksi. Vireillä olevassa osayleiskaavatyössä alue sijaitsi asutuksen laajenemissuunnaksi osoitetulla alueella. Maakuntakaavassa alue on osoitettu taajama-toimintojen alueeksi. Kunnan perustelujen mukaan asuinalueen laajentaminen osayleiskaavan mukaisesti tiivistää taajaman aluerakennetta. Alueen joustavan kaavoittamisen yhtenä etuna on kunnan maanomistus ja tätä tavoitetta varten kunta pyrkii hankkimaan kaavoitettaviksi soveltuvia alueita omistukseensa. Tässä tarkoituksessa kunta on jo hankkinut olemassa olevaan asemakaava-alueeseen rajoittuvia maa-alueita ja neuvottelee parhaillaan noin 9 hehtaarin suuruisen maa-alueen ostamisesta. Nyt kyseessä oleva alue sijaitsee näiden alueiden välittömässä läheisyydessä.

HaO kumosi kunnan etuostopäätöksen. Perustelujen mukaan se, että alueella on käynnissä yleiskaavan laatiminen, ei vielä osoita, että kiinteistö kohtuullisen ajan kuluessa tarvittaisiin yhdyskuntarakentamista varten. Kunnan valituksen johdosta KHO kumosi HaO:n päätöksen ja saattoi voimaan etuostopäätöksen. KHO:n perustelujen mukaan kunnanhallitus on osoittanut käyttäneensä etuosto-oikeutta etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisesti maan hankkimiseksi kohtuullisessa ajassa tapahtuvaa yhdyskuntarakentamista varten. Riittävänä selvityksenä pidettiin tilan sijaintia lähellä taajama-alueita ja asumiseen kaavoitettua asemakaava-aluetta kunnan omistamien maa-alueiden välittömässä läheisyydessä, maakuntakaavan aluevarausta, tilan alueen kuulumista alueeseen, jolle ollaan laatimassa osayleiskaavaa, sekä kunnanhallituksen esittämää selvitystä arviosta, joka koskee asuinrakentamisen asemakaavavaranon tulevaa vajetta.

Kunta voi todentaa kehitystarpeen myös esimerkiksi aikaisemmin samalla alueella toteutetulla maanhankinnalla. Perusteluja vahvistaa edelleen, jos kaavassa oleva maatalousalue on kunnan maankäyttöstrategioissa osoitettu kehittyväksi tai kehitettäväksi alueeksi.

Yhtä perusteellista selvitystä yleiskaavassa maa- ja metsätalouskäyttöön varatun alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamista varten ei välttämättä tarvitse esittää. Jos tällainen alue sijaitsee olemassa olevan ja kehittyvän asemakaava-alueen välittömässä läheisyydessä, on se todennäköisesti riittävä selvitys alueen tarpeesta EOL 1.3 §:n mukaisiin tarkoituksiin. Kunnan vielä todentaessa, esimerkiksi aikaisemmalla maanhankinnalla, pyrkimyksensä kehittää aluetta selvitys riittänee.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ks. *KHO 22.8.2008 t. 2050*; *KHO 22.1.2010 t. 113*. Vrt. jäljempänä selostettu *KHO 15.5.2008 t. 1174*.

## **6 ETUOSTO-OIKEUDEN KÄYTTÖ MUIHIN KUIN LAIN MUKAISIN TARKOITUKSIIN**

Tarkoituseräeseen ja yleisempään tarkoitussidonnaisuuteen liittyy kysymys oikeudellisen instrumentin käyttämisestä muuhun kuin lain mukaisiin tarkoituksiin. Tutkimusaineistona olleista oikeustapauksista kolmessa oli kysymys väitteestä, että etuostoa on käytetty laille vieraassa tarkoituksessa. Näiden kolmen tapauksen tunnusmerkistöt ovat samankaltaisia. Kaikissa tapauksissa on kysymys sellaisen kiinteistön kaupasta, jolla on tarkoitus toteuttaa maa-aineslain (555/1981) mukaista kiviainesten ottamistoimintaa ja siihen liittyvää murskausta. Tapauksien samankaltaisuudesta huolimatta KHO päätyy ratkaisuihin erilaisiin lopputuloksiin. Yksi ratkaisusta on nostettu vuosikirjaratkaisuksi ja yksi on äänestyspäättös.

*KHO 15.5.2008 t. 1174:* (Etuostoa oli käytetty laille vieraassa tarkoituksessa)

A Oy oli ostanut B Oy:n konkurssipesältä 12.5.2006 kahdesta tilasta koostuvan yhteensä 14,3 hehtaarin alueen. Maskun kunta oli käyttänyt etuosto-oikeutta kyseisessä kaupassa. A oy oli valituksessaan HaO:een esittänyt valituksensa perusteina muun muassa seuraavaa.

Yhtiön tarkoituksena on hyödyntää kaupan kohteina olevia kiinteistöjä kalliokiviaineksen louhintaan ja alueelle on tarkoitus sijoittaa murskauslaitos. B Oy on saanut maa-aineslupan kiinteistöille. Maa-aineslupa-asiasta on kuitenkin valitettu, eikä lupa siten ole vielä lainvoimainen. A Oy:n mukaan kunta on käyttänyt harkintavaltaansa väärin, sillä kunnalla ei ole suunnitelmia alueen käyttämisestä yhdyskuntarakentamiseen. Etuoston tarkoituksena on estää alueen käyttäminen suunniteltuun louhintaan ja murskaamiseen.

A Oy:n mukaan kiviaineksen ottaminen on vain määräaikaista toimintaa. Louhinnan jälkeen jyrkähkö ja epätasainen kallioalue soveltuu nykyistä paremmin rakentamiseen.

Maskun kunta on vaatinut valituksen hylkäämistä. Kunnan mukaan etuos-topäätös täyttää lain 1.3 §:n edellytykset. Kunnan sijainti Turun kaupunkiseudulla aiheuttaa sen, että tarvetta yhdyskuntarakentamisen suunnitteluun on kunnan kaikkien asemakaava-alueiden lähistöllä. Etuoston kohteena olevat alueet sijaitsevat lähellä olemassa olevaa asemakaava-aluetta. Vuonna 2005 on päätetty laatia koko kunnan alue käsittävä yleiskaava. Kaavoituksen taustamateriaalin perusteella on pääteltävissä että kyseessä olevat alueet osoitettaisiin asemakaavoitettaviksi. Yleiskaavoitus ei kuitenkaan ole käynnistynyt kaavoittajan valinnasta markkinaoikeuteen tehdyn valituksen johdosta.

Kunnan käsityksen mukaan etuostoa edeltänyt maa-aineslupaprosessi on sallittu peruste etuoston käyttämiselle. Kaavoitustavoitteet vaarantuvat, jos kiviaineksen ottaminen käynnistyy. Kunta esittää, että sopimattoman toiminnan estäminen on painavampi peruste etuoston käyttämiseksi kuin täsmällinen kaavamerkintä tulevan käytön määrittämiseksi. Kiviaineksien ottamistoiminnan sijasta alue hankitaan kunnalle luovutettavaksi ympäristöhaittoja tuottamatonta

yhdyskuntarakentamista varten.

HaO kumosi kunnanhallituksen etuostopäätöksen. Maa-ainesten ottamistoiminnan estämistä ei voida pitää EOL:n tarkoittamana perusteena etuoston käytölle. Kunnalla ei siten ollut oikeutta etuostoon. Maskun kunta oli vaatinut KHO:ssa HaO:n päätöksen kumoamista ja kunnan päätöksen saattamista voimaan. KHO hylkäsi HaO:n perusteluihin viitaten kunnan valituksen.

Tämän lisäksi HaO ei pitänyt kunnan esittämiä maankäytön suunnitelmia riittävänä selvityksenä alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamiseksi. Alue oli yleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalouskäyttöön mutta sijaitsi toteutettujen asemakaava-alueiden läheisyydessä, mikä olisi voinut indikoida painetta yhdyskuntarakentamiselle. Alueen kehittämissuunnitelmia ei kuitenkaan ollut yksilöity ja koko kunnan alueelle kohdistuvaa suunnittelutarvetta ei pidetä riittävänä selvityksenä EOL 1.3 §:n edellytyksistä<sup>45</sup>.

Tapaus on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa kunta on pyrkinyt käyttämään etuosto-oikeutta EOL 1.3 §:n tarkoitussäännöksen sekä yleisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti. Kunta oli yrittänyt estää etuostoa käyttämällä suunnitellun maa-ainesten ottamisen sekä murskaustoiminnan<sup>46</sup>. Kunta myös avoimesti perusteli etuosto-oikeutta tällä argumentilla, jonka HaO KHO:n hyväksymissä perusteluissaan totesi yksiselitteisesti etuostolain tarkoituksen vastaiseksi. Ratkaisu on vastakkainen aikaisemmalle KHO:n muina ratkaisuinä julkaistulle tapaukselle *KHO 22.03.2001 t. 538*, jossa kunta tuli etuostolla väliin betonituotteita valmistavan yrityksen ostaessa teollisuusrakennuspaikan. Etuostoa perusteltiin huolella ympäristökuvan turmeltumisesta alueella, jolla teollisuusalueen kehittäminen ja uusien yritysten houkutteleminen oli erityisen tärkeää. KHO hyväksyi tämän perusteen etuostolain 1.3 §:n mukaiseksi.

Kunnan ei tulisi käyttää etuosto-oikeutta siinä tarkoituksessa, että sillä pyritäisiin estämään jonkin toiminnan harjoittaminen. Toimintojen sijoittumisen ohjaamista varten kunnilla on käytössään MRL:n mukaiset maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmät, esimerkiksi asemakaavoitus (MRL 7 luku) ja rakennuslupa (MRL 125 §). Tästä näkökulmasta edellä selostettu uudempi ratkaisu vaikuttaa perustellummalta.

Kahdessa seuraavaksi esiteltävässä tapauksessa kiinteistön ostaja oli kunnan etuostopäätöksen jälkeen esittänyt valituksessaan väitteen, että etuostoa on käytetty laille vieraassa tarkoituksessa.

*KHO 13.5.2009 t. 1161: (Väite etuoston käyttämisestä laille vieraaseen tarkoitukseen hylättiin. Äänestyspäätös)*

---

<sup>45</sup> Ks. edellä selostettu *KHO 10.4.2008 t. 767*.

<sup>46</sup> Maa-aineslupa on sidottua oikeusharkintaa eli lupa on myönnettävä, jos mikään maa-aineslain 3 §:ssä säädettyistä rajoituksista ei täyty.

Sipoon kunnanhallitus oli päättänyt käyttää etuosto-oikeutta 13.11.2006 vahvistetussa kiinteistönkaupassa, joka koski 9,5 hehtaarin suuruista aluetta. Etuostopäätöksen perusteluissa mainitaan, että yleiskaavasunnitelmat osoittavat alueen tärkeyden yhdyskuntarakentamisen ja elinkeinotoiminnan kannalta. Alue sijaitsee Bastukärren alueella, jota kunnan on tarkoitus kehittää työpaikka-alueena. Voimassa olevassa yleiskaavassa alue on osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi. Etuoston kohteena oleva määräala rajoittuu siihen osaan Bastukärren aluetta, jossa kunta on vuonna 2002 päättänyt saattaa asemakaavoituksen vireille. Etuoston kohteena oleva alue on rakennuskiellossa yleiskaavan laatimista varten ja sillä on voimassa MRL 128 §:n mukainen toimentekijärajotus.

Ostaja perusteli valitustaan etuostopäätöksestä HaO:lle muun ohella seuraavasti: Sipoon kunta ei ole käyttänyt etuosto-oikeutta Bastukärren alueella X Oy:n tekemissä maakaupoissa. X Oy harjoittaa kiviaineksen louhinta- ja murskaustoimintaa. Ostajan mukaan etuosto-oikeutta on käytetty, jotta X Oy:lle mahdollistetaan maa-ainesten otto myös etuoston kohteena olevalta alueelta. Etuoston todellinen tarkoitus on siis suosia X Oy:tä. Ostaja on esittänyt väitteensä tueksi muun ohella kopion 9.3.2007 päivätystä luonnoksesta esisopimukseksi, jonka mukaan kunta sitoutuu luovuttamaan X Oy:lle Bastukärren alueella omistamiltaan, sopimuksessa mainituilta kiinteistöiltä maa-ainesten otto-oikeuksia ja yhtiö luovuttamaan kunnalle Bastukärren alueella omistamiaan kiinteistöjä sekä saattamaan määräajassa loppuun maa-ainesten ottotoimintansa siellä.

HaO on todennut, ettei etuoston käyttämättä jättämisellä alueen aikaisemmissa kiinteistökaupoissa ole asiassa merkitystä. HaO toteaa myös ”ettei mainittu esisopimus osoita, että kysymyksessä oleva alue tultaisiin luovuttamaan maa-ainesten ottotoimintaan X Oy:lle. Lisäksi, vaikka näin tapahtuisikin, ei se sellaisenaan merkitse, että edellytyksiä etuosto-oikeuden käyttämiselle ei tässä tapauksessa olisi, vaan tämä arvioidaan silmällä pitäen sitä, onko alue hankittu yhdyskuntarakentamista varten. Valituksessa esitettyjen maa-ainesten ottoon liittyvien seikkojen perusteella ei voida katsoa, että etuosto-oikeutta olisi käytetty muussa kuin etuostolain 1 §:n 3 momentissa säädettyssä tarkoituksessa.”

Laadittava yleiskaava, jossa etuoston kohteena oleva alue on varattu työpaikka-alueeksi, on ollut luonnosvaiheessa nähtävillä vasta valituksenalaisen päätöksen tekemisen jälkeen. Kunnanvaltuuston niin sanotussa rakennemallipäätöksessä ei ole yksiselitteisesti todettu, että Bastukärren alueelle laadittava asemakaava tulee ulottaa koskemaan myös etelämpänä olevaa aluetta, jolla etuoston kohteena oleva alue sijaitsee. Päätöstä asemakaavan laatimisesta kyseiselle alueelle ei ollut ainakaan vielä etuostopäätöksen hetkellä tehty. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että suunnitelmat alueen tulevasta maankäytöstä ovat jo etuostopäätöksen hetkellä olleet siinä määrin selkiytyneet, että niitä voidaan pitää riittävänä selvityksenä kunnan aikomuksesta käyttää aluetta yhdyskuntarakentamista varten. HaO hylkäsi ostajan valituksen.

Ostaja valitti KHO:een ja uudisti vaatimuksensa etuostopäätöksen kumoamisesta. Perusteluinaan ostaja toisti näkemyksensä yhden toimijan (X Oy:n) suosimisesta sekä yksityiskohtaisten ja kohtuullisissa ajassa toteutettavien

maankäytöllisten suunnitelmien puutteesta. Kunnan etuostopäätöksen jälkeen valmistelemat kaavaluonnokset eivät osoita etuoston edellytysten täyttymistä. KHO hylkäsi valituksen äänestyksen jälkeen viitaten asiassa saatuun selvitykseen ja HaO:n perusteluihin. Erimieltä olleen hallintoneuvoksen perustelujen mukaan asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että etuoston kohteena oleva tila tultaisiin käyttämään yhdyskuntarakentamiseen EOL 1.3 §:n edellyttämällä tavalla.

Vähemmistöön jäänyttä kantaa puoltaa sekä alueen kaavoituksellinen tilanne että väite etuoston laille vieraasta tarkoituserästä. Yleiskaavassa oleva M-aluevaraus ei edellytä kunnalta yhtä laajamittaista selvitystä alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamiseen kuin asemakaavan vastaava varaus. Jos ostaja on esittänyt perustellun väitteen tarkoitussidonnaisuuden rikkomisesta, sen tulisi kuitenkin nostaa kunnalta hyväksyttävän selvityksen kynnystä.

Tarkasteltavana olleeseen aineistoon sisältyy vielä kolmas samaan kokonaisuuteen kuuluva ratkaisu, jonka KHO on nostanut vuosikirjaratkaisuksi.

*KHO 2010:5<sup>47</sup>*: (Etuoston käyttäminen ei ollut tarkoitussidonnaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen vastaista)

Kuopion kaupunki oli käyttänyt etuosto-oikeutta kaupassa, joka koski 54 hehtaarin, yleiskaavassa teollisuus- ja varastoalueeksi kaavoitettua, kiinteistöä. Ostajan liiketoimintaan kuului kiviaineksen louhinta- ja murskaustoiminta, jota varten alue oli tarkoitus hankkia. Kaupunki perusteli etuostoa yritystonttivarantonsa lisäämistarpeella sekä sillä, että murskaustoiminta on yleiskaavan vastaista. Ostaja ei ollut esittänyt kunnalle EOL 8 §:n mukaista tiedustelua.

Valituksessaan ostaja vaati päätöksen kumoamista muun muassa hallinnossa noudatettavien tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Ostaja esitti selvityksenä, että se oli tarjonnut kaupungille yhteistyösopimusta, jonka mukaan se luovuttaisi louhintatoiminnan jälkeen tasoittuneen maa-alueen kaupungille raakamaan hinnalla. Kaupunki ei suostunut yhteistyösopimukseen, vaikka alueen kokonaishinta olisi ollut etuostohintaa edullisempi. Ostajan käsityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että kaupunki on todellisuudessa hankkinut kohteen hyötyäkseen siellä sijaitsevasta kiviaineksestä. Ostaja esitti myös todistelua tulevista hankkeista, joissa kaupunki hyötyy taloudellisesti hallussaan olevasta kiviaineksestä.

HaO hylkäsi valituksen ja totesi, ettei etuostoa ole käytetty laille vieraassa tarkoituksessa. Kaupungin päätöksen perusteluista ilmeni riittävällä tavalla, että etuoston kohteena olevaa aluetta tarvitaan turvaamaan teollisuustonttivaranto. Etuostoa ei estä alueella oleva hyödynnettävä kiviaines eikä aiemmille kauppaneuvotteluille voi antaa merkitystä arvioitaessa etuoston motiiveja. KHO yhtyi hallinto-oikeuden perusteluihin ja lisäsi suhteellisuusperiaatteen osalta seuraa-

---

<sup>47</sup> Olen aikaisemmin kritisoinut kyseistä ratkaisua tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Ks. *Hovila YJ 2010*. Tarkasteltaessa ratkaisua yhdessä laajemman otannan kanssa vaikuttaa siltä, ettei aikaisempi kritiikki ole kaikilta osin perusteltua.

vaa: ”[E]tuoston käyttämisen sallittavuuden arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta ei voi perustua sen punnintaan, mitkä ovat kunnan mahdollisuudet saada maa-alue haltuunsa muilla keinoilla kuin käyttämällä etuostoa.” Menettely ei liioin loukkaa Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:ssä säädettyä omaisuuden-suojaa. Kun lisäksi otetaan huomioon etuostolain 8 §:ssä säädetty mahdollisuus pyytää asiassa ennakkotieto, kaupunginhallituksen päätöksen kumoamiseen ei edellä tarkasteltujen seikkojen johdosta ole perusteita.

Ratkaisussa merkitystä ei annettu väitteelle, että kunta olisi hankkinut alueen hyödynnettävän kiviaineksen vuoksi. Suhteellisuusperiaatteen loukkauksena ei pidetty sitä, että kaupungilla olisi ollut mahdollisuus saada alue haltuunsa etuostoa lievemmillä keinoilla, eikä edes sitä, että ostaja olisi ollut halukas vapaaehtoiseen kauppaan. Kun etuosto-oikeutta ei rinnasteta pakkolunastukseen, myöskään lunastusoikeuden yleisten oppien mukainen vaihtoehtodellytys (toissijaisuusperiaate) ei ole voimassa<sup>48</sup>. Kunnan etuosto-oikeutta ei myöskään rajoita se, että ostaja sitoutuisi toteuttamaan alueen kaavassa yhdyskuntarakentamiseksi tarkoitettulla tavalla.<sup>49</sup>

Sekä tässä vuosikirjaratkaisussa että aikaisemmassa äänestyspäätöksessä kunta esitti riittävää selvitystä alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamista varten. Vuosikirjaratkaisussa selvitystä tuki myös alueen kaavamerkinnät. Ratkaisu antaa viestin etuosto-oikeuden paikasta kunnan maapolitiikan toteuttamisvälineenä. Suhteellisuusperiaatteeseen kytkeytyvän vaihtoehtodellytyksen soveltaminen suljetaan pois. Tämä vahvistaa edelleen aikaisempaa tulkintalinjaa, jossa etuosto eriytetään lunastusinstituutiosta. Tarkoitussidonnaisuuden harkinnassa tarkastellaan ainoastaan selvitystä alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamista tai suojelu- ja virkistystoimintaa varten. Kunta on vahvoilla, jos objektiivista selvitystä voidaan esittää ja erityisen vahvoilla, jos kaavatilanne vielä tukee selvitystä.

---

<sup>48</sup> Vrt. KHO:n tulkintalinja lunastuslain (LunL, 603/1977) 4.1 §:n mukaisen vaihtoehtodellytyksen tulkinnasta ja ulottuvuudesta. *Kuusiniemi – Peltomaa* 1999, s. 119–166; *Hovila YJ* 2010, s. 54–55.

<sup>49</sup> Ks. *Pere YJ* 1991, s. 26–28; *Ojanen* 1993, s. 177–178; *Kuusiniemi* 1998, s. 176. Oikeuskäytännöstä esim. *KHO 1984 II 125* ja uudemmat ratkaisut *KHO 13.5.2009 t. 1161* ja *KHO 25.10.2011 t. 3046*. Heti etuostolain säätämisen jälkeen asiasta oltiin myös toista mieltä. Esim. *Maljosen* (1977, s. 1623) mukaan ostajan tarkoitus toteuttaa kaava poistaisi kunnalta etuosto-oikeuden. Tämä kanta ei kuitenkaan saanut tukea oikeuskäytännöstä.



## **7 ETUOSTO-OIKEUDEN SUHDE MUIHIN MAAPOLITIIKAN KEINOIHIN**

Maapolitiikan ohjauskeinoja voidaan tarkastella kokonaisuutena siitä näkökulmasta, kuinka voimakkaasti niillä puututaan maanomistajien oikeusasemaan.<sup>50</sup> Tässä tarkastelussa maapoliittiset lunastusperusteet (MRL 99 § ja 100 § sekä LunL 4.1 §) sekä rakentamiskehotukseen perustuva lunastus (MRL 97 §) asetuvat etuosto-oikeutta voimakkaammiksi keinoiksi. Etuosto-oikeus on maanomistajien asemaan vähiten puuttuva maa-alueiden pakko-oton mahdollistava instrumentti. Etuostoa lievempiä maapolitiikan ohjauskeinoja ovat muun muassa maankäyttösopimukset, vapaaehtoiset kaupat ja vaihdot sekä erilaiset informaatio-ohjauksen menetelmät.

Etuosto-oikeus ei puutu omistusoikeuteen sellaisella tavalla, että menettely rinnastuisi pakkolunastukseen. Edellä on esitetty siviili- ja valtiosääntöoikeudelliset keskustelut, joiden synteesinä voidaan todeta, että etuostolla ei loukata myyjän omistusoikeutta, eikä ostaja ole vielä saanut kaupan kohteena olevaan kiinteistöön suojattavaa omistusoikeutta. Lisäksi kiinteistökaupassa myyjän ja ostajan asemaa turvataan etuostolain 8 §:n mukaisella mahdollisuudella sitovan ennakkotiedon hankkimiseen kunnan etuostoaikeesta. Joka tapauksessa etuosto-oikeus muodostaa poikkeuksen sopimusvapauteen ja vallitsevaa tulkintaa etuoston ja omaisuudensuojan suhteesta on myös perustellusti kritisoitu ainakin *Hyvösen* ja *Laaksosen* toimesta. Tämän vuoksi etuosto-oikeus systematisoidaan maapolitiikan ohjauskeinojen kokonaisuudessa välittömästi lunastusinstituution alapuolella.

Vaikka suhteellisuusperiaate ja vaihtoehtoedellytys eivät sovellukaan etuostoon lunastusoikeudellisessa merkityksessä, etuosto-oikeuden käytön vaihtoehtona voi sekä kunnan että maanomistajan näkökulmasta olla hyödyllistä harkita vapaaehtoista kauppaa tai muuta etuostoa lievempää menettelyä. Tällainen joustava ohjauskeinojen tarkastelu ja harkinta voidaan teoreettisesti kytkeä reagoivan sääntelyn malliin<sup>51</sup>. Siinä päätöksentekijä arvioi aidosti kaikkia käytössä olevia instrumentteja ja valitsee niistä sen, jolla päästään joustavasti ja tehokkaasi haluttuun päämäärään. Voimakkain keino ei tässä tarkastelussa ole aina tarkoituksenmukaisin. Esimerkiksi, jos kunta ei tarvitse omiin suunnitelmiinsa koko kaupan kohdetta, voi kaikkien osapuolten kannalta olla tehokkaampaa neuvotella vapaaehtoisesta luovutuksesta tai suunnitellun kaupan pilkkomisesta osiin. Kunnilla ei välttämättä ole intressiä sitoa pääomia raa-

---

<sup>50</sup> Ks. tarkemmin *Hovila* 2009, s. 192–193.

<sup>51</sup> Ks. reagoivasta sääntelystä *Gunnigham – Grabosky* 1998, s. 395–396 ja tämän mallin soveltuksesta kunnan maapolitiikkaan *Hovila* 2009, s. 139–140.



kamaa-alueisiin, joille ei ole yhdyskuntarakentamisen painetta. Neuvotteluratkaisulla maanhankintaa voidaan tehokkaammin kohdentaa niille alueille, joilla on todellista kysyntää.

Reagoiva sääntely toimii vastaavasti myös voimakkaampien keinojen suuntaan. Tämä tarkoittaa lunastuksen aktiivista käyttöä etuoston yhteydessä silloin, kun se on maapoliittisesti perustelua. Jos esimerkiksi etuoston kohteeseen rajoittuu yhdyskuntarakentamisen ja suunnitelmallisen kehityksen kannalta tarpeellisia alueita, aktiivinen maapolitiikka voi edellyttää näiden alueiden hankkimista kunnalle lunastamalla. Joustava siirtyminen keinosta toiseen voi tarkoittaa myös lunastuslupan hakemista etuosto-oikeuden alaisille alueille. Kunta voi esimerkiksi EOL 8 §:n mukaista ennakkotietoa harkitessaan todeta kauppahinnan liian korkeaksi ja antaa ilmoituksen etuoston käyttämättä jättämisestä. Tämä ei estä lunastuslupan hakemista samalle alueelle maapoliittisella perusteella (MRL 99 §).

Järvenpään kaupunki oli vuoden 2008 lopulla päättänyt olla käyttämättä etuosto-oikeutta kiinteistökaupassa, joka koski noin 8 hehtaarin suuruista aluetta. Alue oli yleiskaavan mukaista asuinrakentamisaluetta ja kaupungin maapoliittisen toteuttamisohjelman mukaan tulevan rakentamisen ja kaupungin laajenemissuunnan kannalta merkittävä kohde. Kaupungin perustelujen mukaan maakaupan yksikköhinta kuitenkin poikkesi merkittävästi siitä hintatasosta, jolla kaupunki on aikaisemmin hankkinut vastaavia asemakaavoitettavia alueita. Nyt puheena olevassa kaupassa hinta oli 10 €/m<sup>2</sup> ja vertailukaupoissa 2,7–4 €/m<sup>2</sup>. Samassa kaupunginhallituksen kokouksessa päätettiin esittää kaupunginvaltuustolle lunastuslupan hakemisesta MRL 99 §:n 1 ja 3 momenttien perusteella. Haettavan lunastuslupan kohteeksi tulisi noin 32 hehtaarin suuruinen alue, joka sisältäisi myös etuostoharkinnan alaisen 8 hehtaarin alueen. Kaupunginvaltuusto päätti hakea lunastuslupaa ja ympäristöministeriö myönsi luvan kaupungin hakemuksen mukaisesti.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Ks. *Järvenpään kaupunginhallitus 1.12.2008*, 500 § ja 504 §; *Järvenpään kaupunginvaltuusto 15.12.2008*, 150 §. Alueen maanomistajat valittivat lunastuslupa päätöksestä KHO:een, jossa asian käsittely on tätä kirjoitettaessa kesken. Puheena olleen 8 hehtaarin alueen ostaja asetettiin sittemmin konkurssiin ja kaupunki tarjoutui ostamaan konkurssipesältä alueen hintaan 3,6 €/m<sup>2</sup>. Konkurssipesä myi alueen kaupungille ja luopui omalta osaltaan valituksesta lunastuslupa-asiassa. Ks. *Järvenpään kaupunginhallitus 14.3.2011*, 128 §; *Järvenpään kaupunginhallitus 20.6.2011*, 223 §.

## 8 LOPUKSI

Etuosto-oikeus on korostuneesti kunnan maapolitiikan toteuttamisen väline. Tämä tarkoittaa sitä, että instrumentilla voidaan pyrkiä kaavoituksen toteuttamista laajempiin päämääriin. Etuostolla kunta pyrkiikin käytännössä vaikuttamaan esimerkiksi tonttien hintatasoon ja varmistamaan tietyn tyyppisten tonttien oikea-aikaisen saatavuuden.

Etuoston käyttämiseen, kuten yleensä muihinkin kunnan maapolitiikan välineisiin, liittyy kunnallispoliittista vallankäyttöä. Kun instrumenttia ei lain mukaan ole missään tietyssä tilanteessa pakko käyttää, jää sen käytön harkinta lopulta kunnallisille päättäjille. Poliittisen harkinnan vuoksi suositeltavaa olisikin, että kunnilla olisi esimerkiksi maapoliittisissa ohjelmissaan avoimesti määritellyt pelisäännöt ja kriteerit myös etuosto-oikeuden käyttämisestä. Tämä voisi lisätä avoimuutta ja vähentää kritiikkiä instrumenttia kohtaan sellaisissa tilanteissa, joissa sen käyttö on maapoliittisesti tarpeen ja perusteltua.

Tämä artikkeli pyrki tuomaan esiin erityisesti tulkintalinjaa siitä, millaista selvitystä kunnalta vaaditaan yhdyskuntarakentamisen vaatimuksen täyttymisestä. Oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, että etuoston käytön edellytyksenä olevaan tarkoitussäännökseen (EOL 1.3 §) on olemassa vakiintunut tulkintalinja. Vaikka kaavoitukselliset edellytykset etuosto-oikeuden käyttämiseltä on poistettu, kunnan on esitettävä riittävä selvitys alueen tarpeesta yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Voimassaoleva tai ennen etuostopäätöstä vireille pantu kaavoitus, joka osoittaa etuoston kohteena olevan alueen maankäytön näihin tarkoituksiin, toimii edelleen vahvana selvityksenä. Kaavojen ohella kunnat voivat hyväksyttävällä tavalla selvittää yhdyskuntarakentamisen tarpeen myös erilaisilla strategisilla maankäyttösuunnitelmillä. Kun näiden suunnitelmien sisällöstä ei ole tarkemmin lainsäädännössä säädetty, on kuntien niihin vedotessaan huolehdittava, että ne ovat huolellisesti ja tasapuolisesti valmisteltuja sekä riittävän yksityiskohtaisia.

Toisena kysymyksenä tarkasteltiin, millaisissa tilanteissa etuostoa on todettu käytetyn laille vieraassa tarkoituksessa. Läpikäyty oikeuskäytäntö osoittaa, että vaikka kiinteistön ostaja tai myyjä esittää väitteen kunnan laille vieraasta tarkoituksesta, on etuostopäätöksen kumoamiskynnys korkealla, mikäli kunta esittää edellä selostetulla tavalla riittävää selvitystä yhdyskuntarakentamisen tarpeesta. Kunnalla ei luonnollisesti kuitenkaan ole etuosto-oikeutta, mikäli tunnusmerkistö osoittaa kunnan motiivin selkeästi EOL 1.3 §:lle vieraaksi.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus ja virallislähteet

- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter:* Smart regulation: designing environmental policy. Oxford University Press 1998.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. painos. Helsinki 2005.
- Ekroos, Ari:* Ympäristönkäytön suunnittelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpulainen – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Onlinepalvelu. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (4.11.2012)
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006. (Hallberg ym. 2006)
- HE 180/1975 II vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle etuostolaiksi.
- HE 236/1988 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 104/1989 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 121/1992 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 197/1997 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata annetun lain kumoamisesta.
- HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta.
- Hollo, Erkki:*
- Erityinen kiinteistöoikeus: pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Helsinki 1984.
  - Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.
- Hovila, Ilari:*
- Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III (2009), s. 131–198.
  - Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7–69.
  - Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisina perusteluina. Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 8–39.
- Hyvönen, Veikko O.:*
- Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988.
  - Omistajanaseman dynaamisten momenttien perustuslainsuojasta. Lakimies 7/1990, s. 852–859.
  - Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1993.
- Kartio, Leena:* Esineoikeuden perusteet. Helsinki 2001.
- Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva:* Esineoikeus. Teoksessa Ari Saarnilehto – Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen: Varallisuus-oikeus. Sanoma Pro Onlinepalvelu. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (4.11.2012)
- Klami, Hannu Tapani:* Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelujen teoreettista taustaa. Oikeustiede-Jurisprudentia XIII (1980), s. 5–48.
- Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.

- Kuntaliitto*: Maapolitiikan opas. [[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/verkko-oppaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/etuosto.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/etuosto.aspx)] (4.11.2012)
- Kuntaliitto*: Kuntaliiton tilastot 2007: Etuosto-oikeuden käyttäminen.
- Kuusiniemi, Kari*:
- Etuoston kohdistuminen rakennettuun alueeseen. Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005. Helsinki 2005.
  - Etuoston käyttötarkoituksesta ja etuosto-oikeuden käyttämisen kohtuuttomuudesta Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Turku 1998.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Juva 2001. (*Kuusiniemi ym.* 2001)
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu*: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 1999.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laaksonen, Kalevi*: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.
- Lämsineva, Pekka*:
- Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.
  - Omaisuudensuoja. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Sanoma Pro Onlinepalvelu. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (4.11.2012)
- Majamaa, Vesa*: Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Helsinki 1981.
- Maljonen, Juhani*: Uutta maapoliittista lainsäädäntöä. Suomen kunnat 1977:22, s. 1620–1625.
- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Helsinki 1968.
- Mäenpää, Olli*:
- Hallintolupa. Helsinki 1985.
  - Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.
- Ojanen, Ilmari*:
- Maapakettilait. Helsinki 1978.
  - Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – kunnan harkintavallan rajankäynti etuostossa. Korkein hallinto-oikeus 1918–1993. Jyväskylä 1993, s. 167179.
- Pere, Ilkka*: Yhdyskuntarakentaminen etuoston yleisenä edellytyksenä KHO:n käytännön valossa. Ympäristöjuridiikka 3/1991, s. 21–33.
- PeVL 3/1975*: Perustuslakivaliokunnan lausunto etuostolain säätämisestä.
- PeVL 5/1988*: Perustuslakivaliokunnan lausunto etuostolain muuttamisesta.
- Regeringens proposition 2009/10:82*: Upphävande av förköpslagen (Ruotsi).
- Sanomalehti Ilkka*: Seinäjoen maapolitiikka. 9.10.2011.
- Takalo-Eskola, Tapio*: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki 2005.
- Tammi-Salminen, Eva*: Oikeustapauskommenttaari KKO 1997:66. Lakimies 7/1997, s. 1072–1079.
- Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi*: Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. 6. uudistettu painos. Helsinki 2010. (*Tepora ym.* 2010)
- YLE uutiset*: Seinäjoen kaupungin pakkolunastukset suuttavat viljelijöitä. 7.10.2011.

## **Internet-lähteet**

*Rovaniemen kaupunki.* [www.rovaniemi.fi/suomeksi/Palveluhakemisto/Kaavat-ja-kiinteistot] (4.11.2012).

## **Oikeustapaukset**

### **Korkein oikeus**

KKO 1997:66

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1984 II 125

KHO 1988 A 106

KHO 1991 A 73

KHO 8.3.1991 t. 873

KHO 2004:91

KHO 2004:101

KHO 2005:3

KHO 29.2.2008 t. 300

KHO 10.4.2008 t. 767

KHO 15.5.2008 t. 1174

KHO 26.5.2009 t. 1307

KHO 22.8.2008 t. 2052

KHO 22.8.2008 t. 2050

KHO 30.9.2008 t. 2404

KHO 6.11.2008 t. 2797

KHO 9.12.2008 t. 3167

KHO 18.12.2008 t. 3371

KHO 2009:4

KHO 13.5.2009 t. 1161

KHO 26.5.2009 t. 1307

KHO 2010:5

KHO 22.1.2010 t. 113

KHO 1.9.2010 t. 2026

KHO 25.10.2011 t. 3046

KHO 2.8.2011 t. 2082

### **Viranomaispäätökset**

*EOA 28.4.2009 dnro 2298/4/2007.* Kaupanvahvistaja menetteli virheellisesti laajassa kiinteistökaupassa

*EOA 28.4.2009 dnro 1538/2/09.* Esitys etuostoa ja maakaarta koskevien lakien muuttamiseksi

*Järvenpään kaupunginhallitus 1.12.2008*

*Järvenpään kaupunginhallitus 14.3.2011*

*Järvenpään kaupunginhallitus 20.6.2011*

*Järvenpään kaupunginvaltuusto 15.12.2008*

## **LYHENTEET**

|         |                                                                             |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|
| AO-alue | erillispientalojen korttelialue                                             |
| AT-alue | kyläalue                                                                    |
| EOA     | eduskunnan oikeusasiamies                                                   |
| EOL     | etuostolaki 608/1977                                                        |
| HaO     | hallinto-oikeus                                                             |
| KHO     | korkein hallinto-oikeus                                                     |
| KKO     | korkein oikeus                                                              |
| LM      | Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja                     |
| LunL    | laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta<br>603/1977 |
| M-alue  | maa- ja metsätalousvaltainen alue                                           |
| MRL     | maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999                                        |
| OTJP    | Oikeustiede-Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen<br>vuosikirja   |
| PeVL    | perustuslakivaliokunta                                                      |
| RakL    | rakennuslaki 370/1958                                                       |
| YJ      | Ympäristöjuridiikka. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran<br>aikakauslehti  |

*Ilari Hovila*

## THE PRE-EMPTION RIGHT AND LIABILITY FOR RELEVANCE OF MUNICIPALITIES IN THE LEGAL PRAXIS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

The Pre-emption Act (PA, 608/1977) grants municipalities the right to claim a sold property in order to procure land for community construction or for recreational and protection purposes (PA, Section 1). In a pre-emption a municipality replaces the purchaser and thereby claims ownership of the object of purchase while complying with the conditions imposed on the purchaser in the sales transaction (PA, Section 2). The liability for relevance stated in the first Section of the Act delimits the application area of pre-emption, but the limitation is defined in general terms.

This article examines the relevance provision of the Pre-emption Act and liability for relevance in general as a prerequisite for pre-emption. The examination is based on the ruling practice of the Supreme Administrative Court. The aim is to find out in which conditions pre-emption has been used contrary to the relevance provision and what type of an analysis will suffice to substantiate the relevance required by the Act.

The examination of the legal praxis indicates that there is an established line of interpretation regarding the relevance provision (PA, Section 1.3) regulating the use of pre-emption. A municipality must present a sufficient analysis of the need to assign an area for recreational and protection purposes. Town planning functions as a substantial analysis when it is in effect or has been initiated before a pre-emption decision and when it assigns the use of the land under pre-emption for these purposes. In addition to town planning, an acceptable way for municipalities to analyze the need for community construction is to make strategic plans for land use. While the detailed content of these plans is not provided in legislation, municipalities citing them must ensure that they have been carefully and equitably prepared and that they contain a sufficient amount of detail.

The other issue was to examine the types of situations in which pre-emption has been used with an intent that is foreign to the Act. The analyzed legal praxis indicates that although the purchaser or seller of a property states that

the municipality's intent is foreign to the Act, the threshold to revoke the pre-emption decision is high if the municipality presents, in the manner described above, a sufficient analysis of the need for community construction. However, a municipality naturally does not have the right to pre-emption if it is shown that the municipality's motive is foreign to Section 1.3 of the Pre-emption Act.



# Summary

## Legal policy instruments in municipal land use

Decisions regarding land use and the planning of land use constitute one of the key independent competences that have been accorded to Finnish municipalities in legislation. A system of land use planning makes it possible to guide construction and other land uses at the municipal level. Such guidance enables municipalities to exert considerable influence on the kinds of activities that are established in them and on how this process occurs. The present study seeks to shed light on the guidance system for land use, in particular the acquisition of land that precedes the drawing up of a local detailed plan and the measures taken to implement local detailed plans. This focus in fact reflects the principal components of land use policy at the municipal level: managing the acquisition and sale of land and ensuring that land use plans are implemented.

According to established usage, land use policy denotes the measures taken by government that are associated with the acquisition, sale and pricing of land areas and with the clarification of ownership and possession; the purpose of such measures is also to promote implementation of land use policy and the attainment of other societal goals. The responsibility of a municipality for land use in its area ranges from the provision of a sufficient supply of raw land to implementation and monitoring of the statutory land use plan. Land should be used for the purpose designated in the plan or, where necessary, be convertible to that use. A municipality's obligations span a range of concerns including housing production, public buildings, municipal engineering, waste management, education, culture and the environment. These require municipal planning on a general level, one tool for which is land use policy and, in particular, the legal policy instruments that underpin that policy. In broad terms, land use policy reflects the operating environment in which the legal decisions on land use are made.

The present research focuses primarily on the legal instruments applicable to municipal land use policy and the legal mechanisms that feature prominently in the environment in which that policy is implemented.

The principal research questions addressed and arguments advanced in the study are the following:

### Question 1:

- What kind of a model should be used in systematising the legal policy instruments for municipal land use? The principal instruments are found in the Land Use and Building Act (1999/132), but other legislation as well provides legal guidance essential to the successful implementation of land use policy and this should be

systematised as part of the whole. The instruments in the Land Use and Building Act require systematising in and of themselves.

### **Argument 1:**

- A flexible and responsive pyramid model drawing on regulatory theory is an appropriate tool for systematising the legal policy instruments used in land use. In the model, the selection of policy instruments is viewed as a whole and hierarchically in terms of how strongly a particular instrument affects the legal position of a private party. Such systematisation is also helpful in the legal interpretation of the instruments and in grasping the connections between them.
- Developing a picture of the legal instruments used in land use policy with the aid of the regulatory pyramid mentioned above can improve efficiency in the implementation of that policy. In accordance with the model, a municipality can choose the most appropriate tool for any given situation; the instrument most strongly affecting the legal position of a private party will not always be the most effective or appropriate one for achieving a particular goal. If decision makers agree to adhere to their choice of instruments as indicated by the pyramid model, the model will easily allow them to invoke a stronger measure if a weaker one has failed or does not produce the desired result.

### **Question 2:**

- What are the special legal features associated with the environment in which decisions on municipal land use policy are taken?

### **Argument 2:**

- Political aims have a considerable influence on the legal environment in which decisions on municipal land use are taken, a situation that can be attributed to municipal self-government and municipal politics. Political arguments and politically motivated approaches may be accepted in the decisions on land use policy in matters which allow consideration of expediency. However, the decision-making environment must be able to identify the legal control mechanisms which constrain political aims and considerations of expediency where legal questions are involved.
- The system of fundamental rights and general legal principles of environmental and administrative law are systematised to identify the legal control mechanisms for the environment in which land use policy operates. In addition, aims which the legislator has set for the norms may figure as factors checking political aims in a municipality. What is more, the close connection between land use policy and the system for land use planning, that is, statutory land use planning, restricts political latitude; as they have the status of decrees, legally valid land use plans with legal effect are binding on municipalities.

- The pyramid model provides an opportunity to take into account the special features of the decision-making environment in the case of land use policy. Setting out the relevant policy instruments for the decision makers as a comprehensive whole informed by the pyramid model also aids in managing the uncertainty relating to political aims and political decision making.

The systematisation and interpretation of the instruments relating to municipal land use policy, as well as a coherent description of the mechanisms relating to the environment in which that policy operates, yield a comprehensive picture of the regulation that is particularly pertinent to land use. An additional consideration is that the goals and aims of land use policy extend beyond land use as such. Indeed, land use policy and the related legal instruments contribute to realising such significant societal aims as the municipal economy, population and housing policy and ensuring and coordinating favourable conditions for business. The conclusions and research results in the present work can for their part improve knowledge and promote appropriate use of the legal regulation in this area of law.

For municipal decision makers and public servants responsible for preparing statutory land use plans, the comprehensive systematisation of regulation presented through the pyramid model may open up a new perspective on how to implement the process of land use policy. For landowners, the hierarchy illustrated in the model also provides useful insights into the legal policy instruments involved in land use. These in turn will, for example, make it easier for them to anticipate the coercive means which might affect their property. Municipal decision makers, landowners and municipal residents at large would do well to recognise that both politics and law are at work when decisions on land use policy are made. The results of the present research – in particular the legal control mechanisms systematised as a check on political motives – will aid in drawing a line of demarcation between the two forces.