



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Kunnan maanhankintapolitiikka modernissa hallinnossa: yhdyskuntarakentamisen vai kuntatalouden ehdoilla?

Tutkimus ansaintamotiivien oikeudellisista reunaehdoista kunnan maanhankintapolitiikassa

Ympäristöoikeus murroksissa

Pro gradu -tutkielma

Laatija:

Essi Lehto

14.9.2022

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Tekijä: Essi Lehto

Otsikko: Kunnan maanhankintapolitiikka modernissa hallinnossa: yhdyskuntarakentamisen vai kuntatalouden ehdoilla? Tutkimus ansaintamotiivien oikeudellisista reunaehdoista kunnan maanhankintapolitiikassa

Ohjaaja: Anne Kumpula

Sivumäärä: XVII+66 sivua

Päivämäärä: 14.9.2022

Tämä tutkimus tarkastelee ansaintamotiivien, toisin sanoen liiketaloudellisen voiton tavoittelun, oikeudellisia reunaehtoja kunnan maanhankinnassa. Tutkimuksen tavoitteena on vastauksen antaminen kysymykseen, missä määrin kunta voi ansaintatarkoituksessa hankkia maata omistukseensa maan pakkolunastuksella, etuostomenettelyllä tai vapaaehtoisella maanhankinnalla. Sanottuun tutkimuskysymykseen pyritään vastamaan ensisijaisesti oikeusdogmaattisella metodilla, eli tavoitteena on kunnan eri maanhankintakeinoja koskevia lain säännöksiä ja voimassa olevan oikeuden yleisiä oppeja tulkitsemalla selvittää, minkälaisia reunaehtoja kyseiset oikeusnormit kunnan maanhankinnan motiiveille asettavat.

Tutkimuskysymys ponnistaa jännitteestä, joka aiheutuu yhtäältä aktiivisesta yhteiskunnallisesta keskustelusta, jossa kuntien maapolitiikkaa on arvosteltu liian pitkälle viedystä liiketaloudellistumiskehityksestä, ja toisaalta kunnan maapolitiikkaa ohjaavasta uudenaikaisesta hallintomallista, modernista hallintomallista, joka suorastaan kannustaa kuntia tuloksellisuuteen, tehokkuuteen ja suorituskeskeisyyteen. Tämä jännite on itseasiassa ollut tutkimuksen kannalta niin olennainen, että sitä on tutkimuksessa päätetty painottaa lisäämällä vahvasti oikeusdogmaattiseen tutkimukseen myös oikeussosiologisia osuuksia. Oikeusdogmaattisen tutkimustehtävän lisäksi käsillä olevalla tutkimuksella on näin ollen myös toissijainen oikeussosiologinen tutkimustehtävä, jonka tarkoituksena on löytää ja nostaa esille kunnan maapolitiikan liiketaloudellistumiskehitykseen johtaneita syitä ja taustoittaa sitä, mistä kehitys on kuntiin tullut. Keskeiseksi käsitteeksi nousee tässä tarkastelussa modernin hallintomallin käsite.

Varsin aikaisessa vaiheessa tutkimusta tehdään havainto, ettei oikeusjärjestyksemme salli ansaintamotiiveja käytettäväksi kunnan maanhankinnan perusteena. Tämä ei kuitenkaan tee tutkimusta tyhjäksi, sillä kuten tutkimuksessa myöhemmin havaitaan, ansaintamotiivien suurin haaste ei niinkään liity siihen, ovatko ne lain mukaan kunnan maanhankintapolitiikassa sallittuja vai ei, vaan siihen, miten vahvoja oikeussuojakeinoja oikeusjärjestyksemme tarjoaa ansaintamotiiveja vastaan. Modernia hallintomallia koskevat tarkastelut niin ikään osoittavat, miksi tutkimusta ansaintamotiiveista ja laajemmin kunnan liiketaloudellistuvasta maapolitiikasta tarvitaan.

Avainsanat: kunnan maanhankinta, maapolitiikka, moderni hallintomalli, etuosto-oikeus, pakkolunastus, kiinteistön kauppa, kunnallisoikeus, hyvä hallinto

Sisällys

Kunnan maanhankintapolitiikka modernissa hallinnossa:

yhdyskuntarakentamisen vai kuntatalouden ehdoilla?	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XVII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävän asettaminen	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	5
2 Kunnan maanhankinta kunnallishallinnossa	6
2.1 Kunnan maanhankinta osana kunnan maapolitiikkaa	6
2.1.1 Maapolitiikan oikeudellinen keinovalikoima	6
2.1.2 Maapolitiikan tavoitteellisuus ja tavoitteellisuuden reunaehdot	8
2.1.3 Kunnan harkintavalta maapoliittisessa päätöksenteossa	11
2.2 Kunnan maanhankinnan kunnallisoikeudelliset lähtökohdat	14
2.2.1 Kunnan itsehallinnollinen asema	14
2.2.2 Kunnan toimialajaottelu	15
2.2.3 Toimialajaottelu kunnan maanhankinnassa	18
2.3 Kunnan maanhankinnan kunnallistieteelliset lähtökohdat	21
2.3.1 Uuden hallintomallin tulo kunnallishallintoon	21
2.3.2 Modernin hallintomallin vaikutteet kunnan maapolitiikassa	22
3 Voiton tavoittelun edellytykset erityisen toimialan maanhankintakeinoilla	26
3.1 Voiton tavoittelu maan pakkolunastuksella	26
3.1.1 Pakkolunastuksen oikeudellisista lähtökohdista	26
3.1.2 MRL 13 luvun mukaisista erityisistä lunastusperusteista johtuvat reunaehdot	28
3.1.3 Liiketaloudelliset voitot pakkolunastussäätelyn korvausjärjestelmässä	30
3.1.4 Lunastusperusteet ja ansaintamotiivien edellytykset	32
3.1.5 Ansaintamotiivit pakkolunastusta koskevassa oikeuskäytännössä	35
3.2 Voiton tavoittelu kunnan etuosto-oikeudella	42
3.2.1 Etuosto-oikeuden oikeudellisista lähtökohdista	42
3.2.2 Ansaintamotiivien edellytyksistä etuostomenettelyssä	43

3.3	Yhteenveto ansaintamotiivien edellytyksistä kunnan erityisen toimialan maanhankintakeinoilla	46
4	Voiton tavoittelun edellytykset yleisen toimialan maanhankintakeinoilla ..	50
4.1	Voiton tavoittelu vapaaehtoisella maanhankinnalla	50
4.1.1	Vapaaehtoisen maanhankinnan oikeudellisista lähtökohdista	50
4.1.2	Kunnan kahdet kasvot vapaaehtoisessa maanhankinnassa	51
4.1.3	Kunnan toimialan määräytymisperiaatteista johtuvat reunaehdot.....	54
4.2	Yhteenveto ansaintamotiivien edellytyksistä kunnan yleisen toimialan maanhankintakeinoilla.....	59
5	Johtopäätöksiä.....	61
5.1	Maanomistajan oikeussuojaan liittyviä näkökohtia	61
5.2	Hallintokulttuurin ja lainsäädännön ristipaineeseen liittyviä näkökohtia	64
5.3	Lopuksi	66

Lähteet

Kirjallisuus

- Acuto, Michele: High-rise Dubai urban entrepreneurialism and the technology of symbolic power. *Cities* 27 (4) 2010, s. 272–284.
- Aer, Janne: Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005*, s. 7–75.
- Alexander, Gregory: Ten Years of Takings. *Journal of Legal Education* 46 (4) 1996, s. 586–595.
- Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015, s. 613–633.
- Bohlin, Alf: *Kommunalrättens grunder*. 6., upplagan. Norstedts Juridik AB 2011.
- Falkenbach, Heidi – Krigshom, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla – Toivanen, Miia: Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. *Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys*. Valtioneuvoston kanslia 2021.
- Eerolainen, Jussi (toim.): *Lunastamisen pelisäännöt*. Kaupunkientalon painatuskeskus 1992.
- Ekroos, Ari: Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen, s. 17–32 teoksessa Hakkola, Esa – Kaisto, Janne – Koulu, Risto (toim.): *Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita*. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Edita Prima Oy 2007.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2018.
- Ekroos, Ari – Valtonen, Eero – Viitanen, Kauko: *Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista*. Oikeusministeriön julkaisu 20/2018.
- Ervasti, Kaijus: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLIV:2011*, s. 61–132.
- Gray, Kevin: Human Property Rights: The Politics of Expropriation. *Stellenbosch Law Review* 80 (3) 2005, s. 398–412.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: *Kunnallislaki*. 4., korjattu painos. WSOY 1987.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: *Kuntalaki*. Alma Talent Oy 2009.

- Harisalo, Risto: Uusliberalismi – tiensä päässä vai alussa. Liiketaloudellinen aikakauskirja 50 1/2010, s. 97–102.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 10., uudistettu painos. Talentum 2019.
- Haveri, Arto: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 21 (1) 2002, s. 4–19.
- Harvey, David: From Managerialism to Entrepreneurialism. The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. Geografiska Annaler. Series B, Human geography 70 (1) 1989, s. 3–17.
- Heinilä, Aleks: Oikeudesta rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 337. Oy Nord Print Ab 2017.
- Hermanson, Robert: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Victor Pettersson & C:os Tryckeri-Actiebolag 1989.
- Hertting, Nils – Thörn, Catharina – Franzén, Mats: Normalizing Urban Entrepreneurialism Through Sly De-Politicization: City Centre Development in Gothenburg and Stockholm. International Journal of Urban and Regional Research 46 (2) 2021, s. 253–268.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere University Press 2000.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj 2001.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita Prima Oy 2008.
- Hiironniemi, Silja: Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.
- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17/2011.
- Hollo, Erkki J.: Erityinen kiinteistöoikeus. Pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 60. Vammalan kirjapaino Oy 1984.
- Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari (toim.): Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Gummerus Kirjapaino Oy 1989.

- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 81. Vammalan Kirjapaino Oy 1969.
- Holopainen, Toivo: Veli Merikoski 2.1.1905–28.1.1982. Lakimies 2–3/1982, s. 89–95.
- Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198.
- Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7–69.
- Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus 2013.
- Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kehittämisestä. Defensor Legis 1972. Hämeen Sanomat Oy.
- Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Veikko O. Hyvönen & Co 1988.
- Hyvönen, Veikko O.: Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Veikko O. Hyvönen & Co 1993.
- Hyötyläinen, Mika: Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. Yhteiskuntapolitiikka 80 (6) 2015, s. 625–634.
- Hyötyläinen, Mika – Haila, Anne: Entrepreneurial public real estate policy: The case of Eiranranta, Helsinki. Geoforum 2018, Vol. 89, s. 137–144.
- Hyötyläinen, Mika: Divided by policy. Urban Inequality in Finland. Unigrafia 2019.
- Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 334. Oy Nord Print Ab 2016.
- Häkkänen, Martti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4.
- Ikkala, Olli: Kunnan yleinen toimivalta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 60. Vammalan Kirjapaino Oy 1959.
- Jessop, Bob – Sum, Ngai-Ling: An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter)Urban Competition. Urban Studies 37 (12) 2000, s. 2287–2312.
- Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 5. Kustannusosakeyhtiö Otava 1936.

- Kalima, Kai: Kunnan yleinen toimiala kunnallislain 4 §:n 1 momentin mukaan. Kunnallisoikeudellinen lisensiaatintutkimus (painamaton) 1972.
- Kalima, Kai: Kunnan talous. Tutkimus kunnan taloudenhoidon oikeudellisista perusteista. Gummerus Kirjapaino Oy 1988.
- Kartio, Leena: Sopimusoikeuden roolikäsitteet ja julkisintressi. Kuntien kiinteistökauppoja koskevan sopimussakkoehdokäytännön tarkastelua, s. 63–73 teoksessa Nuolimaa, Risto – Tolonen, Juha – Wikström, Kauko: Juhlajulkaisu Pertti Juhani Muukkonen 1927 – 6/8 – 1987. Turun yliopisto 1987.
- Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja N:o 304. Vammalan Kirjapaino Oy 2011.
- Kolis, Karin: Kuntien maapolitiikka – ryöstöretki vai yhteistä hyvää rakentamassa. Maankäyttö 3/2018, s. 5.
- Komulainen, Mikko: Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Suomen kuntaliitto 2010.
- Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 139. Vammalan Kirjapaino Oy 1979.
- Korte, Atte: Kunnan etuosto-oikeus omaisuudensuojan ja viranomaisen toimivallan näkökulmasta. Edilex 12.2.2015 (<http://www.edilex.fi/artikkelit/14873>, viitattu 21.1.2022). Korte 2015a.
- Korte, Atte: Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. Edilex 6.11.2015 (<http://www.edilex.fi/artikkelit/15814>, viitattu 21.1.2022). Korte 2015b.
- Korte, Atte: Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa. Edilex 38/2016 (<http://www.edilex.fi/artikkelit/17225>, viitattu 2.2.2022).
- Korte, Atte: Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla. Karelia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A: Tutkimuksia, 4. Grano Oy 2020.

- Korte, Atte: Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla – keskeisiä näkökohtia. Edilex 21.6.2021 (<https://www.edilex.fi/artikkelit/23544>, viitattu 28.12.2021).
- Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaaioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011, s. 1130–1151.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Oy Edita Ab 2000.
- Kuuskoski, Reino: Uusi kunnallislaki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu B-Sarja N:o 39. Maalaiskuntien liiton kirjapaino 1949.
- Leitner, Helga: Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur. *Political Geography Quarterly* 9 (2) 1990, s. 146–170.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-Sarja N:o 235. Gummerus Kirjapaino Oy 2002.
- Majamaa, Vesa: Yleinen etu ja ympäristöoikeus, s. 259–272 teoksessa Esko, Timo (toim.): Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917 – 4/2 – 1987. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu C-sarja N:o 21. Vammalan Kirjapaino Oy 1987.
- Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erottelu. Lakimies 6/1964, s. 779–784.
- Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisu B-Sarja N:o 86. Vammalan Kirjapaino Oy 1968.
- Merrill, Thomas: The Economics of Public Use. *Cornell Law Review* 72 (1) 1986, s. 61–116.
- Morange, Marianne: Street trade, neoliberalisation and the control of space: Nairobi's Central Business District in the era of entrepreneurial urbanism. *Journal of Eastern African Studies* 9 (2) 2015, s. 247–269.
- Mutanen, Anu: Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksessa – Yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 23/2017. (<https://www.edilex.fi/artikkelit/17728>, viitattu 3.12.2021).
- Muukkonen, Matti: Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 13/2017 (<http://www.edilex.fi/artikkelit/17591>, viitattu 1.2.2022).

- Muukkonen, Matti: "Kunnan toiminta" -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex 11/2019 (<http://www.edilex.fi/artikkelit/19585>, viitattu 3.2.2022).
- Myrsky, Matti: Ennakkopäätösten tulkinnasta ja hyödyntämisestä verotuksessa. Defensor Legis 6/2007, s. 850–862.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 152. Vammalan Kirjapaino Oy 1981.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 1., uudistettu painos. Sanoma Pro 2013.
- Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.
- Mähönen, Jukka: Kohtuus, s. 108–123 teoksessa Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Leena, Kartio – Tammi-Salminen Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika (toim.): Varallisuus oikeus. 2., uudistettu painos. Sanoma Pro Oy 2012.
- Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampereen Yliopistopaino Oy 2004.
- Mäkinen, Eija: Vastaväittäjän lausunto väitöskirjasta Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamis päätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Lakimies 2/2018, s. 259–269.
- Määttä, Tapio: Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000, s. 333–355.
- Määttä, Tapio: Kirja-arvostelu teoksesta Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lakimies 2/2014, s. 317–326.
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksia ja menetelmät. Edilex 45/2015.
- Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto 1997.
- Nykänen, Eeva: Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajina. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457.

- OECD: Competitive Cities. A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development. OECD Publishing 2007.
- Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-Sarja N:o 184. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1978.
- Oksanen, Antero: Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen, s. 251–273 teoksessa Vihervuori, Pekka – Hemmo, Mika – Tammi-Salminen, Eva (toim.): Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Gummerus Kirjapaino Oy 2008.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers Oy 1990.
- Raitio, Juha: Oikeusvaltioperiaate, oikeusvarmuus ja koherenssi Euroopan unionin kilpailuoikeudessa. Defensor Legis 1/2019, s. 58–68.
- Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Gummerus Kirjapaino Oy 1997.
- Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Ryynänen, Aimo: Kunnallisen liiketoiminnan rajat murroksessa. Edilex 28.4.2006 (<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3229.pdf>, viitattu 12.6.2022).
- Salila, Jari: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Oikeusministeriön julkaisu 33/2016.
- Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen Yliopistopaino Oy 2007.
- Sandberg, Siv – Ståhlberg, Krister: Kuntalaisten kunta ja valtio. Vammalan Kirjapaino Oy 1997.
- Sarvilinna, Sami: Kunnan kiinteistönluovutusten oikeudellinen valvonta. Lakimies 3–4/2021, s. 556–591.
- Sluysmans, J.A.M.A. – Waring, E.J.L.: Core Principles of European Expropriation Law. European Property Law Journal 5 (3) 2016, s. 142–169.
- Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus: tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja N:o 330. Oy Nord Print Ab 2016.
- Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Prima Oy 2003.

- Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy 1999.
- Syrjänen, Olavi: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, s. 830–859.
- Talas, Onni: Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I. Keskuskirjapaino Oy 1924.
- Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Oy Edita Ab 1997.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Alma Talent Oy 2007.
- Valtiovarainministeriö: Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.
- Vihervuori, Pekka: Lunastuslupa liittyviä oikeudellisia ongelmia. Ympäristöjuridiikka 3/1991, s. 2–16.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYPRO Oy 2011.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perusteleminen. Talentum Media Oy 2010.
- Virtanen, Pekka: Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy 2000.
- Virtanen, Pekka: Maankäytön perusteista. Otatieto Oy 1995.
- Vuolteenaho, Jani: Polemiikka kaupunki- ja maapolitiikan uusliberalisaatiosta. Yhdyskuntasuunnittelu 53 3/2020, s. 43–46.
- Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors Mercators Tryckeri Aktiebolag 1924.

Virallislähteet

- Eduskunnan oikeusasiamies 25.4.2001 dnro 1253/4/98. Kaupungin pientalotonttien myynti. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001.
- Eduskunnan oikeusasiamies 6.9.2008 dnro 2300/4/05. Kunnan omakotitonttien myynnin perusteet Vantaalla.
- HE 179/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 180/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle etuostolaiksi.

- HE 236/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 121/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 24/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta.
- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- HE 71/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta.
- KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.
- LtVM 4/1977 vp. Hallituksen esityksen johdosta etuostolaiksi.
- PeVL 3/1975 I vp. Hallituksen esityksestä laiksi kunnan etuosto-oikeudesta kiinteistökaupassa.
- PeVL 5/1988 vp. Hallituksen esityksestä pääkaupunkiseudun asuntorakennusmaan hankkimista ja käyttöön saamista edistäväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 20/1989 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta.
- PeVL 53/2001 vp. Hallituksen esityksestä laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoiseksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 65/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- PeVL 22/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 37/2006 vp. Hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajaon muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

PeVL 46/2010 vp. Hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

PeVM 14/1977 vp. Hallituksen esityksestä lunastuslainsäädännön uudistamiseksi. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

YmVM 6/1998 vp. Hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Verkkolähteet

Helsingin Sanomat: Seppo Pudas luovutti perintömetsänsä säätiölle suojeltavaksi kuulolaitteen hinnalla – Kunta tuli väliin ja vei metsän. Keski-Heikkilä, Anni – Louha, Pihla. 21.2.2022 (<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008696486.html>, viitattu 22.3.2022).

OM022:00/2016 hankesivu: Lunastuslain uudistaminen (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016>).

YM014:00/2018 hankesivu: MRL-kokonaisuudistus (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM014:00/2018>).

Suomen Kuntaliitto: Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Suomen kuntaliitto 2009. (<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2009/1294-maapoliittiset-toimintatavat-ja-kuntatalous-tietoa-kuntapaattajille>, viitattu 18.2.2021).

YLE Uutiset: Kuopion väliintulo maakaupoissa laillinen. 28.1.2010 (<https://yle.fi/uutiset/3-5498675>, viitattu 22.3.2022).

YLE Uutiset: Pakkolunastuksista tulossa suuri riita. 29.9.2021 (<https://yle.fi/uutiset/3-12120797>, viitattu 23.8.2022).

Maapoliittiset ohjelmat

Helsingin maapoliittiset linjaukset 29.1.2019.

Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset 16.6.2014.

Tampereen kaupungin asunto- ja maapolitiikan linjaukset 2022–2025.

Oikeustapaukset**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

EIT, Motais de Narbonne v. Ranska, 2.7.2002

EIT, Tkachevy v. Venäjä, 14.2.2012

EIT, Arsovski v. Makedonia, 15.1.2013

Korkein oikeus

KKO 1987:109

KKO 2016:8

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1920 I 110

KHO 1979 II 45

KHO 26.3.1980 t. 1717

KHO 1984 II 125

KHO 1995:30

KHO 1998:32

KHO 21.6.2001 t. 1480

KHO 2005:12

KHO 26.7.2006 t. 1820

KHO 2006:84

KHO 26.7.2007 t. 1820

KHO 2007:84

KHO 2008:86

KHO 13.5.2009 t. 1161

KHO 2009:4

KHO 2009:92

KHO 2010:5

KHO 25.10.2011 t. 3046

KHO 13.3.2017 t. 1112

KHO 2019:143

KHO 2015:180

Alemmat oikeusasteet

Helsingin hallinto-oikeus 11.3.2008 nro 08/0280/5 (ks. KHO 13.5.2009 t. 1161)

Helsingin hallinto-oikeus 30.11.2015 nro 15/1042/5 (ks. KHO 13.3.2017 t. 1112)

Helsingin hallinto-oikeus 29.3.2018 nro 18/0174/5 (ks. KHO 2019:143)

Rovaniemen hallinto-oikeus 12.2.2007 nro 08/0051/1 (ks. KHO 2009:4)

Turun hallinto-oikeus 24.11.2020 nro 20/0218/1

Muut päätökset

Kilpailuvirasto 17.6.1999 dnro 1115/61/98

Kilpailuvirasto 20.9.2000 dnro 307/61/2000

Kilpailuvirasto 7.5.2004 dnro 129/61/2002

Ympäristöministeriö 17.9.2020 dnro VN/3860/2019 (lainvoimaa vailla 22.8.2022)

Lyhenteet

dnro	diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
HE	hallituksen esitys
HAO	hallinto-oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteamietintö
LtVM	laki- ja talousvaliokunnan mietintö
Lunastuslaki	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NPM	Uudet julkisjohtamisen opit, <i>eng. New public management</i>
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, <i>eng. Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PeVL	perustuslakivaliokunta
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki 731/1999
RakL	rakennuslaki 370/1958
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Hyvinvointivaltion kriisi, talouden laskusuhdanteet ja kansainväliset vaikutteet ovat viimeisten vuosikymmenten aikana muovanneet suomalaista julkishallintoa perinpohjaisesti. Perinteinen byrokraattisuuteen perustuva legalistinen hallintokulttuuri on antanut tilaa uudentilaiselle hallintomallille, modernille hallintomallille, jossa korostuvat hallinnon suorituskeskeisyys, tuloksellisuus ja markkinamekanismien hyödyntäminen.¹ Tämän uuden markkinaohjautuvuutta ja tehokkuutta painottavan hallintomallin vaikutteet ulottuvat laajalti julkishallinnon eri osa-alueille – myös kunnan maapolitiikkaan, jolla vakiintuneen käsityksen mukaan viitataan niihin kunnallisen julkishallinnon toimenpiteisiin, jotka liittyvät kunnan alueelle sijoittuvien maa-alueiden hankintaan, luovutukseen, hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen.²

Uusi hallintomalli näkyy kunnan maapolitiikassa monella tapaa. Useissa kunnissa maankäyttöä, kiinteistöjä ja toimitiloja hallinnoivat nykyään liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti toimivat tilakeskukset, kaupunkien välinen kilpailu asukkaista ja yrityksistä on lisääntynyt, minkä lisäksi kuntien maapolitiikkaa on alkanut leimata kasvava pyrkimys hyödyntää maata kuntataloudessa.³ Kuten Oksanen on asiaa osuvasti kuvannut, ”lähes kaikkea, mikä on koettu yritysmaailmassa hyödylliseksi, on katsottu myös kunnallispolitiikassa mahdolliseksi”.⁴ Kirjallisuudessa ilmiöstä on käytetty nimitystä maapolitiikan liiketaloudellistuminen.⁵ Ilmiö nojaa vahvasti Suomessa 1980-luvulla alkaneeseen hallintoreformiin ja sen kehittymisen taustalle voidaankin hahmottaa modernin hallintomallin kanssa yhteneviä tavoitteita: Kuten moderni hallinto ylipäätään, myös liiketaloudellistuva maapolitiikka tavoittelee toiminnan tehostamista.⁶ Tehostaminen itsessään ei kuitenkaan ole

¹ Sutela 2003, s. 17–18; Mäkinen 2004, s. 40–41; Mäenpää 2018, s. 55–78.

² Virtanen 2000, s. 7.

³ Hyötyläinen 2015, s. 625, 630–633; Oksanen 2008, s. 253; Sallinen 2007, s. 2. Ks. myös esimerkiksi Helsingin maapoliittiset linjaukset 2019, s. 3; Oulun maapoliittiset linjaukset 2014, s. 10 ja Tampereen kaupungin asunto- ja maapoliittiset linjaukset 2022–2025, s. 31.

⁴ Oksanen 2008, s. 253.

⁵ Häkkänen 2016, s. 344; Virtanen 2000, s. 93. Samasta ilmiöstä on varsinkin yhteiskuntatieteiden puolella puhuttu käsitteellä uusliberaali kaupunkipolitiikka, Ks. esimerkiksi Hyötyläinen – Haila 2018.

⁶ Modernin hallintomallin tavoitteista ks. esimerkiksi Sutela 2003, s. 15–25. Tehokkuusdiskurssista yleisesti ks. Koivisto 2011, s. 229–252.

itseisarvo, vaan liiketaloudellistuvan maapolitiikan viimekätinen tavoite on – tai ainakin tulisi olla – kunnan elinvoimaisuuden ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen.

Modernin hallintomallin mukainen liiketaloudellistumiskehitys on näkyvä osa kunnan maapolitiikkaa, ja lähtökohtaisesti sille on löydettävissä jalot tavoitteet. Yhteiskunnallisessa keskustelussa kunnan maapolitiikan liiketaloudellistumiskehitykseen on kuitenkin suhtauduttu varauksella. On katsottu, ettei kunta voi kaikilta osin toimia kuten yritys. Kriittisesti on suhtauduttu erityisesti sellaiseen kunnan maanhankintapolitikkaan, joka yritysmailman tavoin tavoittelee liiketaloudellisten voittojen kerryttämistä kunnan kassaan.⁷ Näitä niin sanottuja *ansaintamotiiveja* on liitetty useisiin kunnan pakkolunastus- ja etuostotapauksiin ja mediassa esiintyvät tapaukset ovat olleet monenkirjavia.⁸ Hyväksyttävänä ei ole yhteiskunnallisessa keskustelussa pidetty edes sitä, että kunta hankkii maata vapaaehtoisin maakaupoin, mikäli maakauppojen taustalla on motiivi jalostaa ja veloittaa maasta luovutustilanteessa enemmän kuin maaomaisuuden kehittäminen kunnalle kustantaa.⁹

Ansaintamotiiveja koskevia kriittisiä puheenvuoroja ei suone sivuuttaa. Keskusteluissa esitetyn kritiikin voidaan nimittäin katsoa kohdistuvan kunnallisen maapolitiikan periaatteellisiin lähtökohtiin, sillä kunnan vahvan maapoliittisen aseman edellytyksenä on se, että järjestelmä toimii sille asetettujen oikeudellisten reunaehtojen sisällä.¹⁰ Myös kansalaisten oikeusturva edellyttää, että ennakolta tunnustetaan ne perusteet ja motiivit, joiden nojalla kunta voi hankkia maata omistukseensa. Kritiikki on otettava vakavasti myös erityisesti siksi, että kuntien maanhankintapolitiikan motiiveista esitetyt kriittiset puheenvuorot testaavat myös laajemmin liiketaloudellistuvan kunnallishallinnon rajoja. Kyseenalaistaessaan tuloksellisuuden, jota on pidetty 1980-luvulta lähtien voimistuneen uuden hallintomallin lähtökohtana, esitetty kritiikki testaa modernin hallintomallin rajoja kunnallishallinnossa.

⁷ Jyrkimmissä puheenvuoroissa kuntia on kutsuttu jopa riistäjiksi, jotka maakaupoin ja pakkolunastuksin pyrkivät rikastumaan maanomistajien kustannuksella. Ks. Kolis 2018, s. 5.

⁸ YLE Uutiset 28.1.2010; YLE Uutiset 29.9.2021; Helsingin Sanomat 21.3.2022.

⁹ Häkkänen 2016, s. 345.

¹⁰ Hugo Grotiuksen teoria korostaa yhteiskunnan sääntöjen ja toisaalta maanomistuksen välistä yhteyttä. Teorian mukaan kansalaisilla ei ole lähtökohtaisesti omistusoikeuksia, vaan ne syntyvät yhteiskunnan sääntöjen perusteella. Samoihin yhteiskunnan sääntöihin palautuu lopulta myös se, miksi yhteisöllä on maanomaisuuden hallinnassa vahvemmat oikeudet kuin yksilöllä. Ks. Sluysmans – Waring 2016, s. 145.

1.2 Tutkimustehtävän asettaminen

Käsillä oleva tutkimus tarkastelee kunnan maapolitiikkaa, kunnan maapoliittista päätöksentekoa sekä kunnan maapoliittisen keinovalikoiman käyttöperusteita modernissa hallinnossa. Tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa viimeaikaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa heränneen kritiikin kohde ja tutkia, miten nykyinen oikeusjärjestyksemme suhtautuu ansaintamotiiveihin kunnan maapolitiikassa. Tarkastelu kohdistuu kunnan maapoliittisen keinovalikoiman instrumenteista nimenomaan *maanhankintakeinoihin* eli keinoihin, joilla maata hankitaan kunnan omistukseen, erityisemmin kunnan vapaaehtoiseen maanhankintaan sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, jäljempänä ”MRL”), etuostolaissa (608/1977) ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetussa laissa (603/1977, jäljempänä ”lunastuslaki”) säädettyihin maanhankintakeinoihin, toisin sanoen juuri niihin kunnan maanhankintakeinoihin, joiden käytön perusteet ovat viimeaikaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa saaneet osakseen huomiota.¹¹ Tutkimuksen varsinaiseksi tavoitteeksi voidaan määritellä vastauksen antaminen kysymykseen, *missä määrin kunta voi ansaintatarkoituksessa hankkia maata omistukseensa maan pakkolunastuksella, etuostomenettelyllä tai vapaaehtoisella maanhankinnalla.*

Tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan ensisijaisesti oikeusdogmaattisella metodilla. Tavoitteena on oikeusjärjestystä systematisoimalla ja tulkitsemalla selventää, mitä eri oikeusnormit edellyttävät ja minkälaisia reunaehtoja oikeusnormit kunnan maanhankinnan motiiveille asettavat. Tutkimuskohteina ovat tältä osin paitsi maankäyttö- ja rakennuslain, etuostolain, lunastuslain ja kuntalain (410/2015) säännökset myös voimassa olevan oikeuden käsitteet, teorat ja periaatteet, toisin sanoen voimassa olevan oikeuden yleiset opit¹². Keskeisessä asemassa ovat ympäristöoikeuden, erityisemmin maa-oikeuden, sekä hallinto-oikeuden ja kunnallisoikeuden yleiset opit – siis juuri niiden oikeudenalojen yleiset opit, joiden alueelle tutkimuksen varsinainen tutkimustehtäväkin on syytä sijoittaa. Useamman eri oikeudenalan alueelle sijoittuvan tutkimuksen eräänä tavoitteena on eri oikeudenalojen alueille sijoittuvien diskurssien lähentäminen.

Oikeusdogmatiikka on perinteisesti ymmärretty oikeussäännöksiä tulkitseväksi ja systematisoivaksi tutkimusmetodiksi, joka painottaa oikeuden sisäistä näkökulmaa suhteessa

¹¹ Muita maapolitiikan instrumentteja ei tosin täysin sivuuteta, mutta niitä tarkastellaan tutkimuksessa vain siinä laajuudessa, kun tutkimuskysymyksen ja -ongelman ymmärtäminen edellyttää.

¹² Yleisistä opeista yleisesti ks. esimerkiksi Tuori 2007, s. 7, 133–158.

muiden tieteenalojen ulkoiseen näkökulmaan.¹³ Kyseinen tutkimusmetodi ei ole niinkään kiinnostunut oikeudellisten ilmiöiden syistä ja seurauksista, vaan ottaa voimassa olevan oikeuden ikään kuin annettuna ilmiönä.¹⁴ Tällaista oikeuspositivistista lähestymistapaa ei ole tässä tutkimuksessa pidetty riittävänä, koska se jättäisi huomiotta kunnallisen maapolitiikan yhteiskunnallisen viitekehyksen, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa on oikeusdogmatiikan lisäksi hyödynnetty myös *oikeussosiologia* metodeja. Oikeussosiologia, joka yhteiskuntatieteiden yleisiä menetelmiä käyttämällä tutkii oikeutta yhteiskunnassa,¹⁵ mahdollistaa käsillä olevassa tutkimuksessa kunnan maapolitiikan tutkimisen yhteiskunnallisessa kontekstissaan, osana modernin hallintoa.

Oikeusdogmatiikka on tutkimuksessa ensisijainen tutkimusmetodi, jolla pyritään vastaamaan edellä esitettyyn päätutkimuskysymykseen. Oikeussosiologinen tutkimustehtävä on tähän nähden toissijainen, ja sen tarkoituksena on *löytää ja nostaa esille kunnan maapolitiikan liiketaloudellistumiskehitykseen johtaneita syitä ja taustoittaa sitä, mistä kehitys on kuntiin tullut*. Liiketaloudellistumiskehitykseen johtaneita syitä tutkimalla tutkimukseen pyritään saamaan mukaan elementtejä, jotka pelkästään kunnan maanhankintaa koskevia oikeusnormeja tarkastelemalla muuten jäisivät mahdollisesti huomaamatta.

Tutkimuskohteena on tässä tutkimuksessa kansallinen lainsäädäntö. Tutkimus liittyy jatkumona aikaisempaan kotimaiseen tutkimustraditioon, jossa kunnan maapolitiikkaa on tutkittu muun muassa tarkastelemalla maapolitiikan oikeudellista keinovalikoimaa, kunnan kaavoitusoikeutta ja kunnan harkintavallan käyttöä ohjaavia oikeusperiaatteita.¹⁶ Tutkimuksen lähdeaineisto ei tosin tyhjene viimeaikaisimpaan kunnan maapolitiikkaa koskevaan oikeuskirjallisuuteen saatikka yksinomaan oikeuskirjallisuuteen. Tutkimuksessa sivutut oikeussosiologiset metodit ja kirjallisuudessa esitetyt ristiriitaiset näkemykset erityisesti kunnallisoikeuden saralla ovat pakottaneet etsimään tulkintasuosituksia varhaisemmasta oikeuskirjallisuudesta ja hyödyntämään myös yhteiskuntatieteellisestä kirjallisuutta lähdeaineistona.

¹³ Oikeusdogmaattisesta metodista yleisesti ks. Määttä 2015, s. 11–26. Oikeusdogmaattisen metodin sisäisestä näkökulmasta oikeuteen ks. Ervasti 2011, s. 80.

¹⁴ Ervasti 2011, s. 77; Määttä 2000, s. 337.

¹⁵ Ervasti 2011, s. 75.

¹⁶ Näitä teemoja on tutkittu muun muassa Ilari Hovilan (2013), Martti Häkkäsen (2016) ja Olavi Syrjäsen (1999) väitöskirjoissa.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakaantuu johdannon ja johtopäätöksien lisäksi kolmeen tutkimukselliseen päälukuun, joista ensimmäisessä tarkastellaan kunnan maapolitiikkaa modernissa hallinnossa. Kyseisessä luvussa tarkastellaan, mitä kunnan maapolitiikka käsitteenä tarkoittaa, mitä kunnallisoikeuden yleisiä oppeja tutkimukseen liittyy, ja lopuksi, mitä moderni hallintomalli kunnan maapolitiikan näkökulmasta tarkasteltuna pitää sisällään. Luvun tavoitteena on luoda ja kehittää käsitejärjestelmää, jota hyödynnetään tarkasteltaessa ja tulkittaessa yksittäisiä maanhankintakeinoja ja niitä koskevia oikeusnormeja.

Systematisoinnin ja käsitejärjestelmän luomisen jälkeen tutkimuksellinen orientaatio kääntyy kohti tulkintajuridiikkaa. Tutkimuksen luvussa 3 tarkastellaan erityisnormistosta käsin maan pakkolunastamisen ja etuosto-oikeuden käyttämisen oikeudellisia reunaehtoja ja erityisemmin sitä, missä määrin ansaintatarkoitus soveltuu kyseisten maanhankintakeinojen käyttötarkoitukseksi. Tutkimuksen luvussa 4 tarkastellaan vastaavalla tavalla kunnan vapaaehtoista maanhankintaa ja ansaintatarkoituksen soveltumista kunnan kiinteistökauppojen perusteeksi. Maanhankintakeinojen jakaminen kahteen tutkimukselliseen päälukuun perustuu kunnan toimialajaotteluun, joka esitellään tutkimuksen jaksossa 2.2.

2 Kunnan maanhankinta kunnallishallinnossa

2.1 Kunnan maanhankinta osana kunnan maapolitiikkaa

2.1.1 Maapolitiikan oikeudellinen keinovalikoima

Kunnan maanhankinta ja sen oikeudelliset reunaehdot sijoittuvat maa- ja metsätalouden oikeudellisessa systematiikassa osaksi laajempaa kokonaisuutta, *kunnan maapolitiikkaa*. Kun kunnan maapolitiikka tällä tavoin toimii sateenvarjokäsitteenä kunnan maanhankinnalle, käsillä olevassa tutkimuksessa on syytä tarkastella aluksi sitä, mitä käsitteellä kunnan maapolitiikka tarkoitetaan.

Vuodesta 2015 lähtien maankäyttö- ja rakennuslaki on sisältänyt legaalimääritelmän kunnan maapolitiikalle: MRL 5 a §:n mukaan ”kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi”. Vuonna 2015 lakiin sisällytetyllä säännöksellä kunnan maapolitiikalle vahvistettiin määritelmä, joka sille oli jo aiemmassa tutkimustraditiossa syntynyt. Lakiin otettu kunnan maapolitiikan legaalimääritelmä vastaa erityisesti Virtasen esittämää määritelmää, jonka mukaan maapolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen ja joiden tarkoituksena on edistää julkisen vallan tavoitteita.¹⁷

Sekä Virtasen määritelmälle että lakiin otetulle maapolitiikan legaalimääritelmälle on yhteistä se, että maapolitiikka määritellään oikeudellisten toimenpiteiden eli oikeudellisen keinovalikoiman kautta.¹⁸ Tämä keinovalikoima voidaan jakaa maanhankintakeinoihin, maanluovutuskeinoihin ja kaavojen toteuttamista edistäviin keinoihin.¹⁹ Keskeisiä ovat erityisesti maanhankintaan ja maanluovutukseen liittyvät keinot.²⁰ Ensisijaisia kunnan maanhankintakeinoja ovat kauppa ja vaihto, toissijaisia maan pakkolunastus ja etuosto-

¹⁷ Virtanen 1995, s. 169. Virtasen määritelmään ovat vedonneet myös oikeustieteilijät. Ks. esimerkiksi. Hovila 2010, s. 9. Hallituksen esityksessä todetaan kirjauksen lisäämisen tavoitteeksi kunnan maapolitiikan lainsäädännöllisen aseman ”selventäminen”. Selvää on, ettei määritelmä pyrkinyt olemaan luonteeltaan kumouksellinen. Ks. HE 334/2014 vp, s. 3.

¹⁸ Oikeudellisen keinovalikoiman käsitettä käyttää erityisesti Hovila. Ks. yleisesti Hovila 2009.

¹⁹ HE 334/2014, s. 14. Esitetty kategorisointi ei ole ainut mahdollinen. Vrt. Virtanen 2000, s. 29. Virtanen on jaotellut maapolitiikan pääosat maanhankintapolitiikkaan, maanluovutuspolitiikkaan, kaavoituspolitiittiseen suhteeseen ja muihin maapoliittisiin tehtäviin.

²⁰ Virtanen 1995, s. 172.

oikeuden käyttäminen.²¹ Vapaaehtoisten kauppojen, vaihtojen, lunastusten ja etuostojen lisäksi maa voi siirtyä kunnan omistukseen myös ilmaislouutusvelvollisuuksien (MRL 92, 93, 94, 104 §) kautta.²² Viimeksi mainitut ovat kuitenkin maanhankintakeinoina enemmän tai vähemmän sattumanvaraisia ja kunnan maanhankintakeinojen kokonaisuudessa muutenkin marginaalisessa asemassa.²³ Tämän vuoksi ilmaislouutusvelvollisuudet on rajattu tämän tutkimuksen tutkimuskohteen ulkopuolelle. Sama koskee maanluovutuskeinoja, toisin sanoen maaomaisuuden myyntiä ja vuokraamista, sekä kaavojen toteuttamista edistäviä keinoja, joiksi voidaan luonnehtia muun muassa maankäytösopimukset (MRL 91 b §) ja eräät veroinstrumentit²⁴. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella nimenomaan kunnan maanhankintakeinoja.

Myös kaavoitus voidaan lukea kunnan maapolitiikkaan, mutta se voidaan hahmottaa myös omaksi kokonaisuudeksi, kaavoituspolitiikaksi. Jaottelu maapolitiikkaan ja kaavoituspolitiikkaan on jossain määrin suhteellinen. Käytännössä kunnan maapolitiikka ja kaavoituspolitiikka liittyvät toisiinsa saumattomasti ja vaikuttavat toinen toisiinsa.²⁵ Käsillä olevan tutkimuksen kannalta jaottelu on kuitenkin käyttökelpoinen, sillä jaottelun avulla voidaan tarkentaa käsillä olevan tutkimuksen tutkimuskohdetta: kaavoituspolitiikka ei sijoitu tutkimuksen ydinalueelle. Toisaalta kaavoituspolitiikkaa ei voida täysin sivuttaa. Kunnalle on laissa myönnetty yksinomainen oikeus – ja toisaalta velvollisuus – huolehtia yleiskaavojen ja asemakaavojen laadinnasta ja ajantasaisuudesta (MRL 36 ja 51 §), ja tätä *kaavoitusmonopolia* käyttämällä kunta pystyy olennaisella tavalla vaikuttamaan alueiden rakennusoikeuksiin ja sitä kautta myös maan arvoon.²⁶ Maanhankinnan ja kaavoituksen yhteisvaikutus ja erityisesti näiden kahden maapoliittisen instrumentin ajoitus ovat tutkimuskohteen kannalta merkityksellisiä, vaikka ilmenevätkin tutkimuksessa vain tietynlaisina häivähdyksinä.

²¹ Oksanen 2008, s. 255. Vapaaehtoisten maanhankintakeinojen ensisijaisuuden voidaan katsoa perustuvan suhteellisuusperiaatteeseen, joka edellyttää, että viranomaistoimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hovila 2010, s. 54. Tässä yhteydessä lienee syytä korostaa, että vapaaehtoiset kaupat ovat paitsi suhteellisuusperiaatteen nojalla ensisijaisia maanhankintakeinoja myös isossa kuvassa sitä. Käytännössä kuntien raakamaan hankinta tapahtuu lähes aina vapaaehtoisin kaupoin ja raakamaan lunastamiseen turvaututaan vain harvoin. Ks. HE 334/2014 vp, s. 9.

²² Virtanen 1995, s. 172–173. Ilmaislouutusvelvollisuudesta ja rakentamiskehotuksesta yleisesti ks. Hovila 2009, s. 165–169.

²³ Hovila 2009, s. 166, 169.

²⁴ Maapoliittisista verotusinstrumenteista ks. Hovila 2009, s. 182–187.

²⁵ Hovila 2010, s. 9. Ainakaan Hyvönen ei näyttäisi tekevän jakoa kaavoituspolitiikkaan ja maapolitiikkaan katsoessaan kunnan maapolitiikan johtavaksi periaatteeksi kaavoitusmonopolin, jolla Hyvönen viittaa kunnan lakiin perustuvaan oikeuteen yleiskaavan ja detaljikaavan laatimiseen ja hyväksymiseen kunnan alueelle. Hyvönen 1988, s. 770–771.

²⁶ Laajemmin kaavoituksen vaikutuksesta maan arvoon ks. Häkkänen 2016, s. 30–35.

2.1.2 Maapolitiikan tavoitteellisuus ja tavoitteellisuuden reunaehdot

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyille maapolitiikan legaalimääritelmälle ja tutkimustraditiossa vakiintuneelle maapolitiikan määritelmälle on edellä kerrotun mukaisesti yhteistä se, että molemmissa kunnan maapolitiikka määritellään oikeudellisen keinovalikoiman kautta. Määritelmät jakavat kuitenkin yhteisen piirteen myös toisessa suhteessa. Molemmissa määritelmissä korostetaan oikeudellisen keinovalikoiman lisäksi maapolitiikan *välineellistymistä* eli maapolitiikan tavoitteellisuutta. Virtanen on korostanut maapolitiikan välineellistymistä sisällyttämällä maapolitiikan määritelmään tavoitteellisuuden (”– ja joiden tarkoituksena on –”) ja listaamalla omissa kunnan maapolitiikkaa koskevissa tutkimuksissaan maapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi erilaisia tavoitteita aina yhdyskuntakehityksen turvaamisesta yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen.²⁷ Legaalimääritelmässäkin tavoitteet mainitaan, minkä lisäksi legaalimääritelmän tavoitteellinen elementti ilmenee lain esitöistä. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että lakiin vuonna 2015 otetun legaalimääritelmän nimenomaisena tarkoituksena oli korostaa maapolitiikan merkitystä ”yhdyskuntien kehittämisen *välineenä*”.²⁸

Oikeuden välineellistymistä voidaan yleisellä tasolla kuvata ilmiöksi, jossa oikeus valjastetaan lainsäätäjän poliittisten tavoitteiden toteuttajaksi.²⁹ Kyse on ilmiöstä, joka kunnan maapolitiikan ohella on yleisemminkin liitetty ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn, jolla tyypillisesti pyritään toteuttamaan tiettyjä yhteiskuntapoliittisia ja ympäristöpoliittisia tavoitteita, kuten tavoitteita kestävästä ja terveellisistä yhteiskunnista.³⁰ Välineellistymisen rinnalla on puhuttu myös ympäristöoikeuden arvosidonnaisuudesta, toisin sanoen ympäristöoikeuden avoimuudesta arvojen, moraalien ja yhteiskunnallisten näkemysten suuntaan, sekä ympäristöoikeuden poliittisuudesta.³¹ Käsitteet viittaavat yhteen ja samaan ilmiöön.

Oikeuden välineellistymisellä on erityistä merkitystä tarkasteltaessa liiketaloudellisen voiton tavoittelua eli ansaintamotiiveja kunnan maanhankinnassa, sillä viime kädessä liiketaloudellisen voiton tavoittelussa on kyse kunnan päätöksentekoa ohjaavasta

²⁷ Virtanen 1995, s. 172.

²⁸ HE 334/2014 vp, s. 14. Kursivointi tässä.

²⁹ Hovila 2010, s. 11–12.

³⁰ Hovila 2010, s. 12; Hovila 2013, s. 24.

³¹ Ympäristöoikeuden arvosidonnaisuudesta ks. Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015. Poliittikka-käsitteen käytöstä ks. esimerkiksi Mäkinen 2004, s. 38.

poliittisluonteisesta tavoitteesta. Tällaisia poliittisluonteisia tavoitteita voi periaatteessa esiintyä kunnan maapoliittisessa päätöksenteossa useampiakin, toisin sanoen, kunnan maapoliittisen päätöksenteon taustalla voi olla hyvin monenlaisia arvostuksia ja yhteiskunnallisia näkemyksiä.

Lähtökohtaisesti oikeuden välineellistymiseen on syytä suhtautua sallivasti, sillä tietynlainen tavoitteellisuus on oikeastaan välttämätöntä oikeudelliselle päätöksenteolle.³²

Ratkaisutoiminta, jossa oikeusnormeja joudutaan määrittelemään eli tulkitsemaan suhteessa reaali maailman tosiasioihin, sisältää jo lähtökohtaisesti sekä oikeudellisia että ei-oikeudellisia elementtejä.³³ Maa-oikeuden ja yleisemmin ympäristöoikeuden ollessa kyseessä oikeuden tavoitteellisuutta lisäävät edelleen ympäristöoikeudelle tyypilliset joustavat normit ja ympäristöoikeuden konfliktiluonne, jotka avaavat ympäristöoikeudellista päätöksentekoa, mukaan lukien maapoliittista päätöksentekoa, oikeudellisen normijärjestelmän ulkopuolisille vaikutteille.³⁴ Kun ratkaistaan esimerkiksi kysymystä siitä, milloin lunastus täyttää lunastuslain 4 §:ssä säädetyn yleisen tarpeen vaatimuksen, taikka kysymystä siitä, annetaanko yksittäisessä ratkaisutilanteessa etusija perustuslaissa (731/1999, jäljempänä ”PL”) turvatulle omaisuuden suojalle (PL 15 §) vai ympäristöperusoikeudelle (PL 20 §), ratkaisutoiminnassa joudutaan turvautumaan myös ei-oikeudellisiin perusteisiin. Oikeudellisen päätöksenteon supistaminen lakia tarkkaan noudattavaksi toteuttamistoiminnaksi ei ole ylipäätään erityisen tavoiteltavaa, sillä arvoja, yhteiskunnallisia näkemyksiä ja politiikkaa tarvitaan täydentämään lain aukkoja ja oikeusnormien epätasallisia ilmauksia sekä vastamaan muutoksessa olevan yhteiskunnan tarpeisiin.³⁵

Mielivaltaisuuttakaan ei tosin voida hyväksyä. Tietty yhteiskunnallinen tavoite tai arvostus voidaan toisin sanoen hyväksyä päätöksentekoa ohjaavaksi premissiksi vain, jos se täyttää

³² Tietty oikeustieteelliset koulukunnat lähtevät jopa siitä, että oikeus on aina pohjimmiltaan politiikkaa. Lähtökohdan kannattajiin voidaan lukea esimerkiksi Critical Legal Studies -suuntauksen kannattajat. Ks. Hirvonen 2011, s. 51.

³³ Belinskij, Paloniitty ja Soininen ovat tarkastelleet loogista syllogismia, ja todenneet normien ja faktojen välisen rajan hämärtyvän, kun faktoja määritellään suhteessa normiin. Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 615. Sama pätee myös toiseen suuntaan. Annettaessa merkityssisältö säädetekstin ei-yksiselitteisille ilmaisuille, normien ja reaali maailman erottelu suhteellistuu. Syrjänen 1999, s. 33–34. Looginen syllogismi siis eräällä tapaa hämärtää oikeuden ja ei-oikeuden välistä rajaa. Ks. myös Soininen 2016, s. 58 ja Myrsky 2007, s. 851.

³⁴ Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 619–629.

³⁵ Ks. Syrjänen 1999, s. 35–36; Merikoski 1967, s. 2; Mäkinen 2004, s. 39. Kun oikeuden tavoitteellisuus hyväksytään, irtaannutaan samalla tiukan oikeuspositivistisista lähtökohdista eli lähtökohdista, joissa oikeus pyritään puhdistamaan ei-oikeudesta. Ks. myös Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 65, jotka toteavat, että vallinnut käsitys hallinnon epäpoliittisuudesta on osoitettavissa vääräksi, sillä esimerkiksi suunnitteleva hallinto on velvoitettu ottamaan huomioon intressinäkökohdat ja ratkaisemaan konflikteja. Erityisesti maankäytön suunnittelussa on havaittavissa tällaista suunnittelevaa hallintoa. Ks. myös Möttönen 1997, s. 390.

oikeusjärjestelmän asettamat reunaehdot. Tällaista suhtautumistapaa oikeuden tavoitteellisuuteen alleviivaavat erityisesti viimeaikaiset kunnan maapolitiikkaa koskevat väitöskirjatutkimukset, joissa on muun ohella katsottu tarpeelliseksi määritellä ja systematisoida oikeuden tavoitteellisuuden vastapainona toimivia oikeusjärjestelmän elementtejä.³⁶ Samainen suhtautumistapa oikeuden tavoitteellisuuteen on omaksuttu myös käsillä olevassa tutkimuksessa. Liiketaloudellisen voiton tavoittelua kunnan maanhankinnassa tarkastellaan käsillä olevassa tutkimuksessa oikeuden tavoitteellisuuden vastapainoina toimivia oikeusjärjestelmän reunaehtoja tutkimalla.

Oikeuskirjallisuudessa kunnan maapoliittista päätöksentekoa ohjaavia ja rajoittavia mekanismeja, oikeuden reunaehtoja, on systematisoitu eri tavoin. Hovila on luokitellut kunnan maapoliittista päätöksentekoa ja nimenomaan maapolitiikan tavoitteellisuutta kontrolloiviksi mekanismeiksi perusoikeusjärjestelmän, ympäristö- ja hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet sekä lainsäädäntöön sisältyvät tavoitelausumat.³⁷ Heinilä näyttäisi soveltavan pitkälti samankaltaisia lähtökohtia tutkiessaan väitöskirjassaan suunnittelu- ja poikkeamisluparatkaisusäännösten (MRL 137, 171 §) soveltamisen edellytyksiä, mutta hyödyntää tarkastelussaan lisäksi lain systematiikkaan liittyviä argumentteja.³⁸ Vanhemmasta oikeuskirjallisuudesta on lisäksi syytä mainita erityisesti Syrjänen, joka on väitöskirjassaan katsonut kaavoitusta ja rakentamista koskevan päätöksenteon reunaehtojen koostuvan ensinnäkin toimivaltaa ja menettelyjä koskevista säännöksistä, toiseksi aineellisoikeudellisista oikeusnormeista, kolmanneksi harkintavallan rajoitusperiaatteista sekä edelleen kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteista.³⁹

Käsillä olevassa tutkimuksessa liiketaloudellisen voiton tavoittelua, joka viime kädessä voidaan ymmärtää poliittisluonteiseksi tavoitteenasetteluksi, tarkastellaan edellä mainituista oikeudellisista reunaehdoista käsin. Toisin kuin aiemmassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa

³⁶ Kontrollikeinoja tarkastelevaksi tutkimukseksi on syytä lukea esimerkiksi Hovilan väitöskirja. Samansuuntaisen arvion tekee myös vastaväittäjänä toiminut Määttä. Ks. Määttä 2014, s. 319. Myös Heinilä näyttäisi jossain määrin painottavan maapolitiikan kontrollikeinoja, joskin hän myös avoimesti tunnistaa oikeudellisen ratkaisutoiminnan poliittiset elementit. Heinilän mukaan, ”– laillisuuspremissihin perustuva päätöksenteko ei ole viime kädessä aivan puhtaasti normirationaalista, ja tavoiterationaalinenkin päätöksenteko on yleensä enemmän taikka vähemmän oikeudellisen kontrollin piirissä”. Ks. Heinilä 2017, s. 153–157. Vanhemmasta oikeuskirjallisuudesta ks. Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 15.

³⁷ Hovila 2013, s. 14.

³⁸ Heinilä 2017, s. 445.

³⁹ Syrjänen 1999, s. 328. Vaikka Syrjäsen väitöskirja koskee nimenomaisesti viranomaisen harkintavallan käyttöä kaavoituksessa ja rakentamisessa eikä niinkään harkintavallan käyttöä kunnan maanhankinnassa, leikkauspintaa on siinä määrin, että Syrjäsen mainitsemia oikeuden reunaehtoja voidaan perustellusti hyödyntää myös käsillä olevassa tutkimuksessa.

tyypillisesti, painoarvoa annetaan kuitenkin myös kunnallisoikeuden yleisille opeille ja periaatteille. Maa- ja metsätalouden tutkimuksessa kunnallisoikeus on usein jäänyt vähemmälle huomiolle, mitä voidaan ainakin osittain selittää sillä, että maa- ja metsätalouden tutkimuksessa tarkastelu on usein kohdistunut erityislaeilla säänneltyihin maanhankintakeinoihin, joiden oikeudellisia reunaehtoja määrittävät kunnallisoikeuden yleisiä oppeja tarkemmin erityislainsäädäntö.⁴⁰ Kun käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on tarkastella maanhankintakeinoja laaja-alaisemmin, kunnallisoikeuden yleisille opeille on syytä suoda tutkimuksessa sijaa.

2.1.3 Kunnan harkintavalta maapolitiisessa päätöksenteossa

Oikeuskirjallisuudessa maapolitiikan välineellistymisestä käyty keskustelu tuo näkyvästi esiin maapolitiikan kahdet kasvot: oikeudelliset ja poliittiset. Korostettaessa kunnan maapolitiikkaan sisäänrakennettua tavoitteellisuutta korostetaan maapolitiikan poliittista puolta ja korostettaessa kunnan maapolitiikan oikeudellisia reunaehtoja korostetaan maapolitiikan oikeudellista puolta.⁴¹ Oikeuskirjallisuudessa tähän keskusteluun on tyypillisesti liitetty oppi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja ylipäättään harkintavaldoktriinista, eikä näitä teemoja suone myöskään käsillä olevassa tutkimuksessa täysin sivuuttaa.⁴²

Suomessa oppi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta on tyypillisesti liitetty Veli Merikoskeen, joka 1950-luvulla jakoi viranomaisen harkintavallan sidottuun harkintaan eli oikeusharkintaan ja vapaaseen harkintaan eli tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnasta oli Merikosken mukaan kyse silloin, kun laki tai muu velvoittava toimintaohje selvästi riittää osoittamaan, miten asia on ratkaistava. Oikeusharkinta oli toisin sanoen sidottu lain soveltamiseen ja sillä oli ainakin teoriassa Merikosken mukaan saavutettavissa vain yksi oikea ratkaisu. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaksi Merikoski puolestaan määritteli sen, mikä jää viranomaisen toimivaltuuksista ja ratkaisuvallasta jäljelle,

⁴⁰ Ks. esimerkiksi Mäkinen 2018, s. 263. Toisaalta Määttä on eräässä vastaväittäjän lausunnossaan todennut osuvasti, että syy kunnallistieteellisen kirjallisuuden sivuuttamiseen saattaa löytyä siitäkkin, että silloin kun ”kirjoittajan pääidea on vapaan kunnallisen poliittisen päätöksenteon oikeudellisen kontrollin mekanismin kehittäminen, tämän idean kehittäjä ei tietenkään tue se, että viettää aikaansa kunnallista itsehallintoa painottavan kirjallisuuden parissa”. Määttä 2014, s. 324. Sikäli kun oikeustieteellisessä tutkimuksessa tendenssinä on muutenkin ollut korostaa oikeudellisen päätöksenteon kontrollikeinoja, ei ole sinänsä ihme, että kunnallisoikeus on jäänyt tutkimuksissa taka-alalle.

⁴¹ Ks. myös Hovila 2010, s. 64.

⁴² Hovila 2010, s. 31.

kun kaikki oikeusjärjestyksessä asetetut edellytykset on täytetty.⁴³

Tarkoituksenmukaisuusharkinnalle Merikoski katsoi luontaiseksi mahdollisuuden päästä useampaan ratkaisuun, joista päätöksentekijä saattoi valita tarkoituksenmukaisimpana pidetyn.⁴⁴

Merikoskelaisesta harkintavaltadoktriinista on sittemmin osittain luovuttu,⁴⁵ ja kahtiajaon sijasta on alettu puhumaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuspremisistä ja harkintavallan aste-eroista.⁴⁶ Merikosken esittämällä näkemyksillä on kuitenkin yhä merkitystä suomalaisessa hallinto-oikeusdoktriinissa. Esitetyt näkemykset ovat merkityksellisiä ensinnäkin suomalaisen muutoksenhakujärjestelmän kannalta, joka erottaa toisistaan oikeusharkintaiset laillisuusperusteet ja tarkoituksenmukaisuusharkintaiset tarkoituksenmukaisuusperusteet. Käytännössä tämä ilmenee siten, ettei nykyisessä muutoksenhakujärjestelmässä kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta voida tehdä vetoamalla tehdyn päätöksen epätarkoituksenmukaisuuteen, vaan ainoastaan vetoamalla päätöksen lainvastaisuuteen.⁴⁷ Toiseksi Merikosken näkemykset ovat merkityksellisiä siksi, että Merikosken näkemykset tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ovat monessa suhteessa toimineet hallinto-oikeudellisen harkintavallan väärinkäyttöopin opillisina lähtökohtina.⁴⁸ Voidaan sanoa, että juuri Merikosken vaikutuksesta viranomaisen harkintavallankäytöltä edellytetään nykyään hallintolain 6 §:n mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden huomioon ottamista.⁴⁹

⁴³ Tällä tavoin määriteltynä vapaa harkinta eli tarkoituksenmukaisuusharkinta näyttäytyy eräänlaisena ”jakojäännöksenä”. Merikoski itse ei käyttänyt käsitettä. Jakojäännöksen käsitettä on sen sijaan käyttänyt muun muassa Kotkas. Ks. Kotkas 2011, s. 1150.

⁴⁴ Merikoski 1968, s. 44.

⁴⁵ Merikoskea vastaan on esitetty runsaasti kritiikkiä. Kokoavasti Merikoskea vastaan esitetystä kritiikistä ks. Heinilä 2017, s. 92–97. Toisaalta esitettyyn kritiikkiin on syytä suhtautua varauksella. Erityisesti Holopainen on katsonut, että Merikosken tutkimusta on osittain tahattomasti ja tahallisesti ymmärretty väärin. Ks. Holopainen 1982, s. 91. Näin on todennut myös Aer, jonka mukaan merikoskelaista oppia yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on tulkittu väärin. Ks. Aer 2005, s. 44–46. Varauksella on suhtauduttava myös näkemyksiin, jossa Merikosken kahtiajako oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on tulkittu tiukaksi. Merikoski jo itsekin 1950-luvulla totesi, ettei tarkkaa rajaa oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ole täsmällisesti osoitettavissa. Ks. Merikoski 1968, s. 15 ja 36.

⁴⁶ Hovila 2010, s. 32; Mäenpää 2018, s. 519–520; Heinilä 2017, s. 123.

⁴⁷ Kunnallisvalituksen osalta ks. esimerkiksi Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 527. Hallintovalituksen osalta oli pitkään käytössä niin sanottu *siirtoinstituutio*, josta säädettiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2 §:ssä. Säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden oli siirrettävä asia valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli korkein hallinto-oikeus katsoi valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen *tarkoituksenmukaisuuden* harkinnasta. Vuonna 2016 siirtoinstituutiosta luovuttiin. Ks. HE 230/2014 vp, s. 1. Nykyisin hallintovalitusten laillisuusperustaisuudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 13 §:ssä, jonka mukaan hallintopäätöksen saa hakea muutosta vain, jos päätös on *lainvastainen*.

⁴⁸ Merikosken kehittämänä harkintavallan väärinkäyttöoppi tosin merkitsi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomista ja rajautui tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Ks. Merikoski 1968, s. 58.

⁴⁹ Korte 2016, s. 2; Mäenpää 2013, s. 507; Syrjänen 1999, s. 53–57; Konstari 1979, s. 73.

Merikosken näkemykset ovat merkityksellisiä myös tarkasteltaessa kunnan maapolitiikkaa ja maanhankintaa. Näkemykset ovat merkityksellisiä jo yksin sillä perusteella, että se, mitä edellä on sanottu yksinomaan laillisuuskysymysten ratkaisemiseen keskittyneestä muutoksenhakujärjestelmästä ja harkintavallan väärinkäyttöopista, koskee myös kunnallista päätöksentekoa maanhankintakysymyksissä. Kun kunnan maanhankintapäätöksestä esimerkiksi valitetaan, tuomioistuimen toimivalta rajautuu nimenomaan päätöksen lainmukaisuuden arviointiin, ja kun arvioidaan kunnan maanhankinnan laillisuutta, arvioinnissa otetaan muun ohella huomioon myös harkintavallan väärinkäyttöoppi ja hallintolain 6 §.

Kunnan maapolitiikan ja maanhankinnan kannalta Merikosken näkemykset ovat merkityksellisiä myös siksi, että erottaessaan toisistaan lain soveltamiseen sidotun oikeusharkinnan ja toisaalta tarkoituksenmukaisuusharkinnan, jossa valinta oikeusjärjestyksen hyväksymien ratkaisuvaihtoehtojen välillä johdetaan oikeusjärjestyksen ulkopuolisista seikoista eli lähinnä poliittisluonteisista seikoista, Merikoski systematisoi oikeuden ja politiikan rajapintaa.⁵⁰ Tämä on tematiikkana erityisesti käsillä olevan tutkimuksen tutkimuskysymys huomioiden vähintäänkin mielenkiintoinen. Mikäli hyväksytään näkemys, että kunnan harkintavalta maapolitiikassa ja edelleen maanhankintakysymyksissä jakautuu oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan – asteittain, liukumana tai toisistaan erotettavina oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuspremissinä – on syytä hyväksyä myös näkemys, että kunnan harkintavallassa on olemassa alueita, joissa poliittisluonteiset tavoitteenasettelut ja päämäärät ovat sallittuja.⁵¹ Kun tällainen näkemys hyväksytään, voidaan samalla käsillä olevan tutkimuksen päätutkimuskysymys muotoilla merikoskelaista harkintavaltadoktriinia soveltaen siten, että tutkimuksen tavoitteena on selvittää, *lukeutuuko tutkimuksen kohteena oleva poliittisluonteinen tavoitteenasettelu, ansaintatarkoitus, kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan vaiko ei.*

⁵⁰ Hovila 2010, s. 34; Aer 2005, s. 33; Kotkas 2011, s. 1146; Sallinen 2007, s. 165. Poliittisen luonteensa vuoksi tarkoituksenmukaisuusharkinnasta on oikeuskirjallisuudesta käytetty toisinaan nimitystä poliittinen harkinta. Ks. esimerkiksi Kotkas 2011, s. 1146.

⁵¹ Huomionarvoista on, että myös maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä on korostettu, että maapolitiittisen keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin. HE 334/2014 vp, s. 9. Tällä on mitä ilmeisemmin tarkoitettu sitä, että kunnalla on tiettyä (tarkoituksenmukaisuus)harkintavaltaa sen suhteen, miten maapolitiikan oikeudellista keinovalikoimaa käytetään.

2.2 Kunnan maanhankinnan kunnallisoikeudelliset lähtökohdat

2.2.1 Kunnan itsehallinnollinen asema

Kunnan maapolitiikkaa ja maanhankintaa koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei ole sanottavasti kiinnitetty huomiota maapolitiikan kunnallisoikeudelliseen viitekehykseen. Tyypillistä on ollut tutkimuksen kohdistaminen kunnan maanhankintakeinoja koskevaan erityisnormistoon, jolloin kunnallisoikeuden yleiset opit ovat rajautuneet tutkimuksen ulkopuolelle.⁵² Tietyt kunnallisoikeuden yleiset opit ovat kuitenkin avainasemassa, kun käsillä olevassa tutkimuksessa jäljempänä tarkastellaan ansaintamotiivien soveltumista kunnan maanhankintakeinojen käyttöperusteeksi.

Yksi tutkimuksen kannalta keskeinen kunnallisoikeuden yleinen oppi on *kunnallinen itsehallinto*, josta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kun kunnan itsehallinnosta on tällä tavoin säädetty perustuslaissa, tarkoittaa se sitä, ettei tavallisella lailla voida puuttua kunnan itsehallinnon ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.⁵³ Vakiintuneen käsityksen mukaan näihin perustuslainsuojan piiriin kuuluviin kunnan itsehallinnon ominaispiirteisiin on luettu kunnan riippumattomuus valtionhallinnosta, kunnallinen demokratia, kunnan oikeus omiin tehtäviin, hallintoelimiin ja verovaroihin, kuntien verotusoikeus ja taloudellinen itsenäisyys, kuntien oikeusturvan takeet sekä se, että kuntajaon perusteista säädetään lailla.⁵⁴ Ominaispiirteet muodostavat perustuslainsuojan piiriin kuuluvan kunnallisen itsehallinnon ytimen, johon on mahdollista kajota vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁵

Kunnan maapolitiikalla ja kunnan itsehallinnollisella asemalla on välitön yhteys, koska kunnan vahva asema maapolitiikassa palautuu viime kädessä kunnan itsehallinnolliseen

⁵² Poikkeuksiakin löytyy. Ks. esimerkiksi Mäkinen 2004 ja Hovila 2010. Ks. myös edellä alaviite 40.

⁵³ PeVL 46/2010 vp, s. 3; PeVL 37/2006 vp, s. 5; PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3. Harjula – Prättälä 2019, s. 58–59. Yleisesti perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta ks. Viljanen 2011, 139–170.

⁵⁴ Mäenpää 2013, s. 1157. Ennen Suomen perustuslakia kunnan itsehallinnosta säädettiin Suomen hallitusmuodon (94/1919) 51 §:n 2 momentissa, jossa ei säädetty itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Ominaispiirteiden perustuslaillinen asema on vahvistunut uuden perustuslain myötä. Ks. Mutanen 2017, s. 8–10. Kunnan itsehallinnollista asemaa on vahvistanut myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1999) 3 artiklan määritelmä paikallisesta itsehallinnosta, joka on toiminut Suomen perustuslain 121 §:n lähtökohtana.

⁵⁵ Harjula – Prättälä 2019, s. 58–59.

asemaan.⁵⁶ Kun kunta esimerkiksi päättää etuosto-oikeuden käyttämisestä tai maa-alueen pakkolunastamisesta taikka sitoutuu oikeussubjektina kiinteistön kauppaan, kunta toimii pitkälti valtionhallinnosta riippumattomasti, toisin sanoen käyttämällä itsenäistä päätösvaltaa omalla vastuullaan. Kunnan maapolitiikan kannalta olennainen ominaispiirre on myös kunnallinen demokratia, joka takaa sen, että kunnan maapolitiikkaa voidaan harjoittaa paikallisen väestön etujen mukaisesti.⁵⁷

Kunnan itsehallinnon ominaispiirteisiin lukeutuva kunnan oma tehtäväpiiri on niin ikään olennainen ominaispiirre kunnan maapolitiikan kannalta. Kyseinen ominaispiirre merkitsee käytännössä sitä, että kunnilla on aina oltava tiettyä harkintavaltaa tehtäväpiirinsä laajuuden ja sisällön suhteen,⁵⁸ mikä kunnan maapolitiikan kohdalla merkitsee sitä, että kunnalla on aina tiettyä harkintavaltaa maapolitiikkansa harjoittamisessa. Tästä ominaispiirteestä on itseasiassa kunnallisoikeuden piirissä johdettu oma yleinen oppinsa, joka tunnetaan jaotteluna *kunnan erityisen ja yleisen toimialan tehtäviin*. Koska kyseinen jaottelu on käsillä olevassa tutkimuksessa keskeinen, paneudutaan siihen erikseen seuraavaksi tarkemmin.

2.2.2 Kunnan toimialajaottelu

Jaottelu kunnan yleisen toimialan tehtäviin ja erityisen toimialan tehtäviin on katsottava vakiinnuttaneen asemansa kunnallisoikeuden yleisenä oppina. Jaottelu on itseasiassa ollut muihin kunnallisoikeuden yleisiin oppeihin verrattuna jopa jossain määrin riidattomampi, sillä näkemyksen kunnallishallinnon dualistisesta tehtäväpiiristä ovat jakaneet oikeustieteilijät, jotka muuten ovat olleet erimielisiä kunnan itsehallinnon luonteesta. Riippumatta siitä, tulkitaanko kuntien itsehallinto valtion kunnille delegeimaksi vallaksi vaiko kansalta johdetuksi vallaksi, jako kunnan yleisen toimialan tehtäviin ja erityisen toimialan tehtäviin on laajalti hyväksytty.⁵⁹

⁵⁶ Oksanen 2008, s. 251.

⁵⁷ Ominaispiirteiden sisällöstä yleisesti ks. esimerkiksi Mäenpää 2018, s. 1159–1161 ja 1165–1167.

⁵⁸ HE 192/1994 vp, s. 20–21; Mäenpää 2013, s. 1104.

⁵⁹ Sallinen 2007, s. 62, 63–64. Kysymys siitä, onko itsehallinto kuntien alkuperäistä hallintoa vai valtion sille antamaa hallintoa, on kuulunut kunnallisoikeuden visaisimpiin kysymyksiin. Vastajaasta riippuen on yhtäältä katsottu, että kuntien itsehallinto on valtion kunnille delegeimaa valtaa ja että kunnan itsehallinnon sisältö on näin ollen riippuvainen siitä, minkälaisen aseman valtio kunnalle oikeusjärjestyksessä suo. Toisaalta yhtä vahvasti on argumentoitu myös sen näkemyksen puolesta, että kunnallinen itsehallinto on perua niistä samoista lähtökohdista, joista valtio on itsekin johtanut alkuperäiset oikeutensa vallankäyttöön. Ks. Sallinen 2007, s. 57–62; Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 44 ja 82–84; Kekkonen 1936, s. 62; Willgren 1924, s. 198. Sandberg ja Ståhlberg ovat korostaneet, ettei kumpaakaan näkemystä voida todistaa oikeaksi tai vääräksi, sillä näkemykset edustavat arvolähtökohtia, jotka sinänsä eivät voi olla oikeita tai vääriä. Sandberg – Ståhlberg 1997, s. 31. Ks. myös Makkonen 1964, s. 780.

Näkemyksen kunnallishallinnon dualistisesta tehtäväpiiristä kotiutti ensimmäisenä Suomeen Hermanson, joka jakoi kunnan tehtävät kunnan omiin tehtäviin ja valtion tehtäviin.⁶⁰ Tehtävistä on sittemmin erityisesti Kuuskosken myötä alettu puhumaan käsitteillä kunnan yleisen toimialan tehtävät ja kunnan erityisen toimialan tehtävät.⁶¹ Jaottelu näkyy myös voimassa olevan kuntalain 7 §:ssä, jonka mukaan ”kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät”.

Kunnan yleisen ja erityisen toimialan tehtävät eroavat toisistaan monessa suhteessa. Näkyvin erottelukriteeri toimialojen välillä lienee se, että yleisen toimialan tehtäviksi on pääsääntöisesti katsottu tehtävät, joiden hoitamisesta ei ole annettu erityislakeja, kun taas erityisen toimialan tehtäviksi on katsottu tehtävät, joista on säädetty nimenomaisesti erityislakilla.⁶² Yleisen toimialan tehtävät palautuvat toisin sanoen kunnan toimintaa ohjaavaan yleislakiin, kuntalakiin, kun taas erityisen toimialan tehtävät palautuvat toimintaa sääntelevään erityislakiin. Kunnan maapolitiikan kannalta olennainen erityislaki on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki.⁶³

Kun kunnan yleisen toimialan tehtävistä ei ole annettu erityissäännöksiä, kunnan harkintavaltaa yleisellä toimialalla on tyypillisesti luonnehdittu erityisen toimialan harkintavaltaa laajemmaksi. Säädösperustan lisäksi kunnan yleinen ja erityinen toimiala voidaan siten erottaa toisistaan myös harkintavallan laajuuden perusteella.⁶⁴ Harkintavallan laajuus puolestaan kytkeytyy edelleen julkisen vallan käytön laajuuteen, jolloin yleinen ja erityinen toimiala voidaan erottaa toisistaan myös julkisen vallan käytön perusteella.⁶⁵ Yleisellä toimialalla, jossa harkintavalta on laaja, toimivalta julkisen vallan käyttämiseen

⁶⁰ Hermanson 1989, s. 270–272, 274–275, 360.

⁶¹ Kuuskoski 1949, s. 31. Ks. myös Sallinen 2007, s. 75–76. Vaihtoehtoisesti voitaisiin puhua myös ns. ”lakisääteisistä tehtävistä” ja ”vapaaehtoisista tehtävistä”. Ks. esimerkiksi Sallinen 2007, s. 95–96. Ympäristö- ja ympäristöhallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa yleinen-erityinen-jaottelu näyttäisi kuitenkin olevan käsitteenä yleisempi, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa on pitäydytty käyttämään sitä. Yleinen-erityinen-jaottelua ovat käyttäneet esimerkiksi Syrjänen 1999, s. 202–203, Oksanen 2008, s. 251 ja Sarvilinna 2021, s. 558–560.

⁶² HE 192/1994 vp, s. 20; Mäenpää 2013, s. 1091; Harjula – Prättälä 2019, s. 161.

⁶³ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 180.

⁶⁴ Mäenpää 2013, s. 1092; Syrjänen 1999, s. 203. Tosin harkintavalta yleisellä toimialallakaan ei ole suinkaan rajoittamatonta, sillä kuntalaista, oikeuskirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä on johdettavissa yleiselle toimialalle useita rajoitteita. Näitä tarkastellaan myöhemmin erityisesti arvioitaessa kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan reunaehdot.

⁶⁵ Harkintavallan laajuuden ja julkisen vallan käytön voimakkuuden on oikeuskirjallisuudessa katsottu korreloivan keskenään, mikä merkitsee sitä, että harkintavalta supistuu sitä mukaan, mitä voimakkaammasta julkisen vallan käytöstä on kysymys. Ks. Korte 2021, s. 8.

puuttuu.⁶⁶ Erityisen toimialan tehtävät sen sijaan saattavat sisältää myös julkisen vallan käyttöä, koska harkintavalta erityisen toimialan tehtävissä on lähtökohtaisesti erityissäännösten vuoksi suppeampi.⁶⁷

Yleinen–erityinen-toimialajaottelulle on toisaalta löydettävissä myös liudentavia tekijöitä.⁶⁸ Molempia toimialoja koskevat esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon periaatteet. Sekä yleisellä että erityisellä toimialalla sovellettavaksi tulevat siten *yhdenvertaisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, *tarkoitussidonnaisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, *suhteellisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, *objektiviteettiperiaate*, jonka mukaan viranomaisen on toiminnassaan noudatettava puolueettomuutta ja asiallisuutta, sekä *luottamuksensuojan periaate*, jonka mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edelleen kahtiajakoa liudentavana tekijänä voidaan pitää sitä, että kuntalain 1.2 §:n tavoitenormi, jonka mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla, koskee kunnan tehtäviä riippumatta siitä, ovatko ne kunnan yleisen toimialan tehtäviä vai erityisen toimialan tehtäviä.⁶⁹ Tavoitenormille ei tosin yksinään ole oikeuskirjallisuudessa annettu juuri painoarvoa.⁷⁰ Oikeudellista merkitystä ovat pikemminkin saaneet tavoitenormista johdetut kunnan toimialaa määrittävät oikeusperiaatteet, niin sanotut kunnan toimialan *määräytymisperiaatteet*⁷¹. Nämä määräytymisperiaatteet näyttävät puolestaan saavan oikeudellista merkitystä lähinnä kunnan yleisellä toimialalla, sillä lähtökohtaisesti

⁶⁶ Toisaalta toimivalta julkisen vallan käyttämiseen voidaan katsoa puuttuvan kunnan yleisen toimivallan tehtävistä myös vetoamalla laillisuusperiaatteeseen ja perustuslakiin. Perustuslaki edellyttää, että yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet määritellään lailla (PL 80.1 §) ja että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin (PL 2.3 §), ja näiden säännösten voidaan katsoa edellyttävän julkisen vallan käytön perustumista täsmällisiin lainsäätöihin. Yleisen toimialan tehtävistä ei ole annettu täsmällisiä lain taseoisia säännöksiä. Tämän perusteella voidaan katsoa, että kunnan toimielimiltä puuttuu toimivalta julkisen vallan käyttämiseen yleiseen toimialaan kuuluvissa asioissa. Ks. myös Mäkinen 2013, s. 1105.

⁶⁷ Korte 2021, s. 8–9.

⁶⁸ Erityisesti Mäenpää on korostanut kahtiajaon suhteellisuutta. Ks. Mäenpää 2018, s. 1166.

⁶⁹ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 158.

⁷⁰ Heuru 2001, s. 53; Harjula – Prättälä 2019, s. 143. Ks. myös HE 192/1994 vp. s. 74. Toisaalta, vaikka kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kuntalain tavoitenormilla ei olisi mitään normatiivista vaikutusta, on perusteltua antaa tavoitenormille merkitystä ainakin arvioitaessa hallinnon yleisten periaatteiden, kuten hallintolain 6 §:ssä säädetyt tarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumista. Tällä tavalla on arvioitu esimerkiksi MRL 5 §:ssä säädetyt tavoitenormin oikeudellista merkitystä. Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 10.

⁷¹ Käsitteestä ks. Sallinen 2007, s. 123 ja alaviite 2.

erityisen toimialan tehtävien yhteensopivuus määräytymisperiaatteiden kanssa ratkaistaan jo siinä vaiheessa, kun erityisen toimialan tehtävä säädetään erityislaillla kunnan tehtäväksi.⁷²

2.2.3 Toimialajaottelu kunnan maanhankinnassa

Pääsääntöisesti kunnan tehtävät ovat edellä kerrotun mukaisesti jaettavissa kunnan yleisen toimialan tehtäviin ja kunnan erityisen toimialan tehtäviin. Sovellettuna kunnan maanhankintaan tämä tarkoittaa sitä, että kunnan maanhankinta voidaan lähtökohtaisesti asemoida joko kunnan yleisen toimialan tehtäväksi tai erityisen toimialan tehtäväksi.

Pelkästään maankäyttö- ja rakennuslain sanamuotoa tarkastelemalla lopputulos näyttäytyy selvältä. Kun MRL 5 a §:ään lisättiin vuonna 2015 säännös maapolitiikan määritelmästä, lain 20 §:ään lisättiin samassa yhteydessä kirjaus, jossa maapolitiikan harjoittaminen säädettiin kunnan tehtäväksi. MRL 20.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan, ”kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä *maapolitiikan harjoittamisesta*”.⁷³ Kun maapolitiikan harjoittaminen on tällä tavoin lainsäädännön tasolla säädetty kunnan tehtäväksi, näyttäytyy ilmeiseltä, että kunnan maanhankinta osana kunnan maapolitiikkaa lukeutuu kunnan erityisen toimialan tehtäväksi. Häkkänen on muun muassa lähtenyt siitä, että kunnan maanhankinta ja maapolitiikka lukeutuvat kunnan erityiseen toimialaan.⁷⁴

Aivan näin yksimielisesti asiaan ei ole kuitenkaan muualla kirjallisuudessa suhtauduttu. Esimerkiksi Sarvilinna katsoo, että kunnan maapolitiikka kokonaisuudessaan lukeutuu kunnan yleiseen toimialaan. Näkemystään hän on perustellut sillä, että kunnan maapolitiikassa on viime kädessä kyse elinkeinotoiminnan edistämisestä, mikä on perinteisesti katsottu kunnan yleisen toimialan tehtäväksi.⁷⁵ Oksanen on puolestaan lukenut kuntien kiinteistöhallinnon ja kiinteistöasioihin liittyvän päätöksenteon sekä kunnan yleiseen että erityiseen toimialaan.⁷⁶ Epätäydelliseen kategorisointiin päädytään niin ikään kuntien erityistoimialan tehtäviä kartoittaneessa valtiovarainministeriön raportissa, jossa erilaisista kunnan maanhankintakeinoista ainoastaan kunnan etuosto-oikeus ja rakentamiskehotus

⁷² Muukkonen 2019, s. 14. Vanhemmasta oikeuskirjallisuudesta ks. Kalima 1972, s. 5; Holopainen 1969, s. 397.

⁷³ Kursivointi tässä.

⁷⁴ Häkkänen 2016, s. 353.

⁷⁵ Sarvilinna 2021, s. 560.

⁷⁶ Oksanen 2008, s. 251.

mainitaan nimenomaisesti kunnan erityisen toimialan tehtävinä.⁷⁷

Erilaisia näkemyksiä voidaan perustella sillä, että jako yleisen ja erityisen toimialan välillä ei ylipäätään ole täysin yksiselitteinen. Vaikka toimintaa säänneltäisiin erityislaitilla, voi toiminnan käynnistäminen silti kuulua kokonaan kunnan harkintavaltaan, minkä seurauksena kyseinen toiminta on hyvin vaikeasti sijoitettavissa yleinen–erityinen toimialajaotteluun.⁷⁸ Näin on asian laita kunnan maanhankintakeinojen kohdalla. Esimerkiksi etuostolaissa kunnan oikeudesta etuostaa maa-alueita yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten on säädetty yleislausekkeeksi luonnehtivalla ilmaisulla ”voi” (Etuostolaki 1 §) ja vastaavasti lunastuslaissa on säädetty, että lunastaa ”saadaan”, kun yleinen tarve sitä vaatii (Lunastuslaki 4 §). Lunastuslaki ja etuostolaki määrittelevät toisin sanoen kunnan etuusto-oikeuden ja lunastusoikeuden edellytykset, mutta jättävät toiminnan käynnistämiseen tiettyä harkintavaltaa. Sama koskee myös MRL 99 ja 100 §:n mukaisia lunastuslupaan perustuvia lunastuksia, MRL 96 §:n mukaisia asemakaavaan perustuvia lunastuksia, MRL 97 §:n mukaisia rakentamiskehotukseen perustuvia lunastuksia sekä tiettyjä MRL:ssa säädettyjä maa-alueiden ilmaisuovutusvelvollisuuksia, joista on säädetty ei-velvoittavin ilmaisuin ”saa”, ”on oikeus” ja ”voi”.⁷⁹ Kunnan omassa harkinnassa näyttäisi olevan myös vapaaehtoiseen maanhankintaan ryhtyminen, sillä vuonna 2015 MRL 20.1 §:iin otettu kirjaus, jonka nojalla maapolitiikka lukeutuu kunnan tehtäväksi, ei millään tavoin velvoita kuntaa käyttämään vapaaehtoista maanhankintaa maapolitiikassaan.⁸⁰

⁷⁷ Hiironniemi 2013, Liite 2. On syytä huomioida, että valtiovarainministeriön raportti ja Oksasen artikkeli on julkaistu ennen MRL 20 §:ään tehtyä lisäystä.

⁷⁸ Valtiovarainministeriö 2015, s. 17. Tämä kunnan toimialajaotteluun liittyvä ongelma on havaittu myös kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa, jossa on esitetty erilaisia kunnan dualistista toimialajaottelua täydentäviä malleja. Karkeasti ottaen mallit voidaan jakaa kahteen ryhmään: tehtävän säädösperustaa korostaviin malleihin ja toisaalta tehtävän vapaaehtoisuutta korostaviin malleihin. Ensiksi mainittuun voidaan lukea esimerkiksi Harjulan ja Prättälän kuntalain kommentaariteoksessaan esittämä malli, jossa dualistista toimialajaottelua on jalostettu eteenpäin jakamalla kunnan erityisen toimialan tehtävät edelleen vapaaehtoiisiin ja pakollisiin tehtäviin. Ks. Harjula – Prättälä 2019, s. 192. Säädösperustaa korostavien mallien osalta ks. myös Sallinen 2007, s. 95–98. Jaottelun tekemistä tehtävän vapaaehtoisuuden perusteella painottavat sen sijaan Korte ja Mäenpää. Ks. Korte 2020, s. 32 ja Mäenpää 2018, s. 1176.

⁷⁹ KHO on huomionnut kyseisen harkintavallan esimerkiksi vuosikirjaratkaisussaan KHO 1998:32, jossa KHO lausui, että ”[v]altioneuvosto voi harkintavaltansa nojalla hylätä hakemuksen, vaikka LunL 4.1 §:ssä tarkoitettu oikeudellinen peruste lunastuslupan antamiselle olisikin olemassa”. Vaikka kyse oli valtioneuvostolle osoitetusta harkintavallasta, voidaan ennakkoratkaisun kuvaavan osaltaan myös kunnan harkintavallan laajuutta maanhankintakeinojen käytössä.

⁸⁰ Kun MRL 20.1 §:ään lisättiin maininta maapolitiikan harjoittamisesta, lain esitöissä korostettiin sitä, ettei lakimuutoksen tarkoituksena ollut rajoittaa kunnan harkintavallan käyttöä maapolitiikassa. Hallituksen esityksessä HE 334/2014 vp, s. 15 todetaan nimenomaisesti, että ”[p]äättövalta maapoliittisen keinovalikoiman käytöstä säilyy kunnalla”.

Kunnan toimialajaotteluun liittyy näin kunnan maanhankinnan kohdalla tiettyä tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä. Käsillä olevassa tutkimuksessa toimialajaottelusta ei ole kuitenkaan haluttu luopua, sillä sen avulla kunnan eri maanhankintakeinoille on voitu hahmottaa tietty lakisystemaattinen sijainti, josta käsin kunnan maanhankintakeinojen oikeudellisia reunaehtoja voidaan tutkimuksessa tarkastella. Tässä tutkimuksessa jaottelu on lopulta päätetty tehdä sen perusteella, liittyykö tietyn maanhankintakeinon käyttöön julkista valtaa vaiko ei, koska tämä seikka yleisen toimialan ja erityisen toimialan rajanvetokriteerinä on oikeuskirjallisuudessa hyväksytty yksimielisesti.⁸¹ Maan pakkolunastus, jossa kajotaan julkista valtaa käyttämällä maanomistajan omaisuudensuojaan, ja etuostomenettely, jossa kajotaan julkista valtaa käyttämällä alkuperäisten sopimuskumppaneiden sopimusvapauteen,⁸² luetaan tutkimuksessa kunnan erityisen toimialan tehtäviksi. Kunnan vapaaehtoinen maanhankinta, jossa kunnan toimivaltuudet rinnastuvat yksityisen oikeussubjektin toimivaltuuksiin,⁸³ luetaan puolestaan kunnan yleisen toimialan tehtäväksi.

Vaikka kunnan toimialajaottelu toimii tutkimuksessa oivallisena systematisointityökaluna tarkasteltaessa kunnan eri maanhankintakeinojen oikeudellisia reunaehtoja, on jaottelun soveltamiseen suhtauduttava määrätynlaisella varauksella.⁸⁴ Kuten edellä on jo kuvattu, kunnan toimialajaottelua liudentavat jaottelun tulkinnanvaraisuus sekä tietyt hallinto-oikeudelliset ja kunnallisoikeudelliset oikeusperiaatteet, jotka koskevat sekä kunnan yleisen toimialan tehtäviä että kunnan erityisen toimialan tehtäviä. Merkittävin toimialajaottelusta seuraava uhka on nähdäkseni se, että pahimmillaan toimialajaottelu voi johtaa liioiteltuun kategorisointiin eli siihen, että kunnan yleisen toimialan tehtäviä tarkastellaan vain omassa viitekehyksessään ja kunnan erityisen toimialan tehtäviä vastaavasti omassaan, jolloin oikeusjärjestyksen kokonaissystematiikka, kokonaiskuva, sivuutetaan.

⁸¹ Mäenpää 2018, s. 1181; Korte 2020, s. 109.

⁸² HE 179/1975 II vp, s. 11; Hollo 1984, s. 120–125; Korte 2015b, s. 1; PeVL 5/1988, s. 3–4. Ensimmäisissä etuostolakia koskevissa näkemyksissä etuostossa katsottiin olevan kyse myös omaisuuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä. Ks. PeVL 3/1975 I vp, s. 13.

⁸³ Sarvilinna 2021, s. 565; Oksanen 2008, s. 265.

⁸⁴ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä, joissa dualistista toimialajaottelua on arvosteltu. Ks. esimerkiksi Ks. Mäenpää 2018, s. 1176; Holopainen 1969, s. 392–398.

2.3 Kunnan maahankinnan kunnallistieteelliset lähtökohdat

2.3.1 Uuden hallintomallin tulo kunnallishallintoon

Ennen ansaintamotiiveja koskevia tulkintajuridisia tarkasteluja esitellään tutkimuksessa viimeisimpänä – muttei vähäisimpänä – teoreettisena työkaluna modernin hallintomallin käsite, joka samalla avaa tutkimusta kunnallistieteiden suuntaan. Tutkimuksessa väitetään liiketaloudellistuvan maapolitiikan ponnistavan juuri modernin hallintomallin lähtökohdista, mutta ennen kuin tarkastellaan modernin hallintomallin vaikutuksia nimenomaan kunnan maapolitiikassa, on syytä aluksi tarkastella lyhyesti sitä, miten moderni hallintomalli ylipäätään tuli suomalaiseen julkishallintoon.

Muutos aiemmasta hallintolegalistisesta hallintomallista moderniin hallintomalliin on ajoitettavissa 1990-luvun taitteeseen, jolloin Suomen valtion ja kuntien hallinnossa toteutettiin laaja hallintoreformi.⁸⁵ Uuden hallintomallin tulo julkishallintoon tapahtui tuolloin poikkeuksellisella tavalla, sillä toisin kuin julkishallinnon muutokset yleensä, moderni hallintomalli tuli suomalaiseen hallintokulttuuriin ryminällä. Se ulotti kyntensä kaikkiin julkishallinnon osa-alueisiin ja käänsi perinteisen hyvinvointivaltioideologiaan perustuvan julkishallinnon päälaelleen.⁸⁶

Radikaaliin muutokseen johtaneita syitä oli useampia. Keskeisimpiä niistä olivat muun muassa kansainvälistyminen, hallintouudistuspolitiikan nousu poliittiseen keskusteluun ja syvä taloudellinen lama, joka ajoi hyvinvointivaltioitehtävien jatkuvasta lisääntymisestä paisuneen suomalaisen julkishallinnon 1990-luvulla kustannuskriisiin.⁸⁷ Toisaalta myös muuttuneet käsitykset talouspolitiikassa ja uudet opit liiketaloustieteessä veivät suomalaista julkishallintoa kohti modernia hallintoa.⁸⁸ Ratkaisevinta syytä on kenties mahdotonta osoittaa. Mielekkäänä onkin nähdä hallintoreformi muutostekijöidensä yhteispelinä, eli kun hyvinvointivaltiomallin aikana menovolyymiltään liki kolminkertaistunut suomalainen julkishallinto 1990-luvulla törmäsi talouslamaan,⁸⁹ kansainvälisellä liiketaloustieteellä oli jo valmiina pelastusrengas.⁹⁰

⁸⁵ Sutela 2003, s. 17.

⁸⁶ Temmes – Kiviniemi 1997, s. 11; Haveri 2002, s. 4.

⁸⁷ Temmes – Kiviniemi 1997, s. 18.

⁸⁸ Heuru 2000, s. 240–247.

⁸⁹ Valtiontalouden menovolyymi kolminkertaistui ja kunnallistalouden nelinkertaistui vuodesta 1960 vuoteen 1985. Heuru 2000, s. 242.

⁹⁰ Pelastusrenkaan käsitettä on käytetty myös mediassa. Ks. Ryynänen 2006, s. 2 viitteineen.

Pelastusrenkaalla viitataan 1980-luvulla liiketaloustieteessä kehitelyihin uusiin julkisjohtamisen oppeihin (eng. *New Public Management*, ”NPM”), jotka lähtivät liikkeelle Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista, ja joista lopulta tuli myös Suomessa hallintoreformin avaintyökaluja.⁹¹ NPM-opit lähtevät tiivistetysti siitä, että poliittisten prosessien kautta tuotettavat yhteiskunnalliset palvelut ovat tehottomia verrattuna markkinaohjautuvan palvelutuotannon palveluihin, minkä vuoksi doktriinin lähtökohtiin kuuluu vahva pyrkimys soveltaa yritysmaailman oppeja suoraan julkiselle sektorille.⁹² Markkinamekanismien hyödyntäminen ja huomion kiinnittäminen tuloksiin kuuluvat niin ikään NPM-oppien ytimeen.⁹³

NPM-opit näkyvät niissä uudistuksissa, joita modernin hallinnon kehittämisideologian nimissä on Suomessa toteutettu. Käänteentekeviä olivat erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla Harri Holkerin ja Esko Ahon hallitusohjelmat, jotka nostivat keskeiseksi tavoitteeksi hallinnon uudistamisen ja asettivat tavoitteen teeseiksi joustavuuden, toimivuuden ja tuottavuuden.⁹⁴ NPM-doktriinin hengen mukaisesti julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välistä rajalinjaa on modernissa julkishallinnossa madallettu, valtion ja kuntien toimintaa on yhtiöitetty, julkiselle toiminnalle on asetettu erilaisia tulostavoitteita ja hallintopäätösten sijasta palvelujen toteuttaminen perustuu yhä useammin sopimusjärjestelyihin. Siinä missä aikaisempaa hallintomallia leimasivat hierarkkisuus ja byrokraattisuus, modernille hallintomallille on leimallista debyrokratisointi, responsiivisuus ja joustavuus.⁹⁵

2.3.2 Modernin hallintomallin vaikutteet kunnan maapolitiikassa

Modernista hallintomallista näyttäisivät Suomessa olleen kiinnostuneita etupäässä ne oikeustieteilijät, joiden tutkimukset koskevat julkishallinnon palveluiden ja nimenomaan sosiaalipalveluiden yksityistämistä- ja ulkoistamiskehitystä.⁹⁶ Sen sijaan kunnan maapolitiikkaa koskevissa oikeustieteellisissä tutkimuksissa moderni hallintomalliin ei ole juuri kiinnitetty huomiota, vaikka moderni hallintomalli yhtä lailla koskettaa myös kunnan maapolitiikkaa.⁹⁷

⁹¹ Sutela 2003, s. 20; Heuru 2000, s. 240.

⁹² Komulainen 2010, s. 68–69.

⁹³ Sutela 2003, s. 18.

⁹⁴ Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987; Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

⁹⁵ Mäenpää 2018, s. 71–76.

⁹⁶ Ks. esimerkiksi Komulainen 2010; Sutela 2003; Nykänen 2020.

⁹⁷ Tosin Mäkinen on jonkin verran sivunnut tematiikkaa. Ks. Mäkinen 2004, s. 40–47.

Siinä missä kotimainen oikeuskirjallisuus pitkälti sivuuttaa tarkastelut modernin hallintomallin vaikutuksista kunnan maapolitiikassa, yhteiskuntatieteiden puolella analyysia aiheesta on tehty. Vastaavasti kuten NPM-oppien kohdalla, tarkastelut aloitettiin ensimmäisenä Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa.⁹⁸ Jo vuonna 1989 julkaistussa artikkelissaan brittiläinen yhteiskuntateoreetikko David Harvey kirjoittaa paradigman muutoksesta, hallinnollisten kaupunkien muuttumisesta yrityskaupungeiksi, ja toteaa yksimielisyyden vallitsevan siitä, että voittajia ovat ne kaupungit, jotka omaksuvat yrittäjämäisen hallintotavan maapolitiikassaan.⁹⁹ Vuotta myöhemmin yhdysvaltalainen yhteiskuntateoreetikko Helga Leitner kirjoittaa, kuinka yritysmaailman opeista on tullut myös yhdysvaltalaisen maa- ja kaavoituspolitiikan johtavia periaatteita.¹⁰⁰

Vuosikymmeniä on kulunut ensimmäisistä aihepiiriä koskevista yhteiskuntatieteellisistä tutkimuksista, mutta yhä edelleen Harveyn ja Leitnerin artikkeleihin viitataan aktiivisesti, ja vuosien varrella maapolitiikan liiketaloudellistumiskehitystä on tutkittu ympäri maailmaa.¹⁰¹ Liike-elämän opeista ponnistavaa maapolitiikkaa on raportoitu harjoitettavan Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian lisäksi myös esimerkiksi Afrikassa, Aasiassa, Lähi-idässä ja Pohjoismaissa. Yhteistä kansainvälisille tutkimuksille on näkemys siitä, että kilpailu kaupunkien välillä on globaalisti tiivistynyt, ja pärjätäkseen tässä kilpailussa kaupunkien on otettava käyttöön innovatiivisia ja myös taloudellisen riskin sisältäviä työkaluja yritysmaailmasta.¹⁰²

Kansainvälisestä kirjallisuudesta on tässä yhteydessä syytä erikseen mainita Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (”OECD”) julkaisu ”Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development” vuodelta 2007. Julkaisussa pureudutaan yrittäjähenkiseen aluekehitykseen, johon kuuluvat olennaisina osina vahva pyrkimys taloudelliseen kasvuun, markkinaehtoisuus, kasvanut riskinotto ja voittojen maksimointi.¹⁰³ Julkaisussa väitetään, että kaupunkien kyvystä omaksua yritysmaailman opeista ponnistava uusi hallintomalli riippuu, kuinka hyvin ne pärjäävät globaalissa kilpailussa muita kaupungeja vastaan.¹⁰⁴

⁹⁸ Hyötyläinen 2015, s. 632.

⁹⁹ Harvey 1989, s. 4.

¹⁰⁰ Yleisesti Leitner 1990.

¹⁰¹ Hertting – Thörn – Franzén 2021, s. 253.

¹⁰² Maapolitiikan liiketalouskehityksestä Hong Kongissa ks. Jessop – Sum 2000, Nairobissa ks. Morange 2015, Arabiemiraateissa ks. Acuto 2010, Pohjoismaissa ja erityisesti Skandinaviassa ks. Dannestam 2008.

¹⁰³ OECD 2007, s. 7–8.

¹⁰⁴ OECD 2007, s. 8.

Modernin hallintomallin mukaisesta liiketaloudellistuvasta maapolitiikasta on tehty myös Suomessa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Merkittävänä voidaan tässä suhteessa pitää Hyötyläisen väitöskirjaa ja erityisesti kyseisen väitöskirjan ensimmäistä artikkelia ”Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö”.¹⁰⁵ Siinä Hyötyläinen tarkastelee maapolitiikan harjoittamista Helsingissä, Tampereella ja Turussa, ja päätyy lopputulokseen, että myös suomalaisesta maapolitiikasta on kansainvälisten esimerkkien mukaisesti tullut uusliberaalia – toisin sanoen liiketaloudellisesta.¹⁰⁶ Hyötyläinen ei artikkelissaan käytä modernin hallintomallin käsitettä, mutta ilmeistä on, että kyse on jossain määrin samasta ilmiöstä. Hyötyläisen mukaan kuntien maapolitiikasta on Suomessa tullut uusliberaalia, kun yhä useammassa kunnassa kiinteistöjen hallintaa on yhtiötetty ja liikelaitostettu ja kunnan maapolitiikan harjoittamisella tavoitellaan yhä useammin liiketoiminnan kasvattamista ja myyntitavoitteiden saavuttamista.¹⁰⁷ Yhtiöittämiskehitys sekä toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus ovat niitä samoja elementtejä, joita on edellä tituleerattu modernin hallintomallin ominaispiirteiksi.

Artikkelissa Hyötyläinen hyödyntää ”Maapolitiikka ja omistusoikeudet” -nimisen tutkimushankkeen yhteydessä kerättyjä asiantuntijahaastatteluja, joissa haastateltavina oli yhteensä 22 suomalaiskuntien maankäytöstä vastaavaa viranhaltijaa. Näistä asiantuntijahaastatteluista Hyötyläinen on tehnyt artikkelissaan mielenkiintoisia nostoja. Esimerkiksi Turussa viranhaltija oli haastattelussa todennut maapolitiikasta seuraavaa:

*”Siihen on tullut tätä liiketoiminnallista jäntevyyttä. Maanjalostaminen on muuttunut tällaisesta virkamiesnäkökulmasta, hallintonaäkökulmasta, enemmänkin siihen liiketoimintaan, kestävän liiketoiminnan näkökulmaan - - ”.*¹⁰⁸

Näkemyks kielii siitä, että moderni hallintomalli ja NPM-opit, jotka edellä kerrotusti pyrkivät soveltamaan yritysmaailman oppeja suoraan julkiselle sektorille, ovat jossain määrin tulleet myös suomalaiseen maapolitiikkaan, ja sivuuttaneet näin aikaisemman hallintolegalistisen

¹⁰⁵ Hyötyläinen 2019. Väitöskirjan ensimmäinen artikkeli on julkaistu myös Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä. Ks. Hyötyläinen 2015. Kyseinen artikkeli on luettu väitöskirjan vahvimpiin. Ks. Vuolteenaho, s. 44.

¹⁰⁶ Hyötyläinen 2015, s. 625 ja 633. Hyötyläinen käyttää artikkelissaan uusliberalismin käsitettä. Uusliberalismin käsitettä ei ole tässä tutkimuksessa liiaksi käytetty, koska siihen liittyy tiettyä ongelmallisuutta.

Yhteiskuntatieteessä on käyty keskustelua muun muassa siitä, onko käsite neutraali vai rajautuuko sen käyttö vain uusliberalismin vastustajiin Ks. esimerkiksi Harisalo 2010, s. 97–98. Sitä paitsi, koska esimerkiksi Häkkänen ja Virtanen puhuvat nimenomaan maapolitiikan liiketaloudellistumisesta, on tämän käsitteen käyttöä pidetty käsillä olevassa tutkimuksessa perustellumpana. Ks. Häkkänen 2016, s. 344 ja Virtanen 2000, s. 92.

¹⁰⁷ Hyötyläinen 2015, s. 633.

¹⁰⁸ Hyötyläinen 2015, s. 630.

hallintomallin. Samaa kielii myös toisen turkulaisen viranhaltijan haastattelu, jossa modernin hallintomallin hengen mukaisesti korostuu tavoite hallintotoiminnan tuloksellisuudesta:

*”Tonttien luovutuksella pitäisi saada euroja - -”.*¹⁰⁹

Myös Tampereen ja Helsingin viranhaltijoiden haastatteluissa nousivat esiin samat teemat, erityisesti maan luovutuksista saatava korkea hinta ja sen tavoittelu. Kysyttäessä syytä siihen, miksi Tampereella maanomistus oli pienintä suhteessa muihin kaupunkeihin, viranhaltija oli vastannut ytimekkäästi:

*”Raha. Rahan himo.”*¹¹⁰

Hyötyläisen artikkeli tarjoaa mahdollisuuden laajemminkin pohtia modernin hallintomallin vaikutuksia kunnan maapolitiikassa. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisin Hyötyläisen artikkelissa esiin noussut seikka on kuitenkin artikkelissa tarkasteltujen asiantuntijahaastatteluiden yhteydessä esiin noussut teema rahan himosta ja ylipäättään maapolitiikan tuloksellisuudesta. Kun sitä ja kaikkea muuta modernista hallintomallista ja maapolitiikan liiketaloudellistumiskehityksestä esitettyä peilataan vasten käsillä olevan tutkimuksen varsinaista tutkimuskysymystä, voidaan päätyä johtopäätökseen, että moderni hallintomalli suorastaan kannustaa kuntaa harjoittamaan maapolitiikkaansa ansaintatarkoituksessa. Edellä kerrotun mukaisesti voittojen maksimointi mainitaan paitsi tutkimuksissa, jotka tarkastelevat modernin hallintomallin ominaispiirteitä yleisellä tasolla, myös yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa, jotka tarkastelevat yritysmaailman opeista ponnistavaa maapolitiikkaa. Niin ikään OECD lukee voittojen maksimoinnin osaksi nykyaikaista aluekehityspolitiikkaa, jonka omaksumisen se lukee kaupunkien kilpailukyvyn ehdottomaksi edellytykseksi. Näistä kunnallistieteellisistä lähtökohdista on hyvä lähteä seuraavaksi tarkastelemaan, miten kansallinen *voimassa oleva oikeus* ansaintamotiiveihin suhtautuu.

¹⁰⁹ Hyötyläinen 2015, s. 630.

¹¹⁰ Hyötyläinen 2015, s. 630.

3 Voiton tavoittelun edellytykset erityisen toimialan maanhankintakeinoilla

3.1 Voiton tavoittelu maan pakkolunastuksella

3.1.1 Pakkolunastuksen oikeudellisista lähtökohdista

Edellä on tarkasteltu maapolitiikan määritelmää, harkintavaltadoktriinia, eräitä kunnallisoikeuden yleisiä oppeja ja modernin hallintomallin ominaispiirteitä. Näitä koskevat tarkastelut antavat hyvät lähtökohdat kunnan maanhankintakeinojen oikeudellisten reunaehtojen analysoinnille, mutta eivät kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan, voiko kunta käyttää tiettyä maanhankintakeinoa ansaintatarkoituksessa. Varsinkin kunnan erityiseen toimialaan lukeutuvien maanhankintakeinojen kohdalla oikeudellisia reunaehtoja asettaa myös kyseistä maanhankintakeinoa koskeva erityislainsäädäntö.

Tässä tutkimuksessa kunnan erityisen toimialan tehtäväksi on luettu omaisuuden pakkolunastus, jota koskevaa erityissääntelyä sisältyy sekä kansallisiin että kansainvälisiin säädöksiin. Pääsääntöisesti omaisuuden pakkolunastus määritellään yleisen edun vuoksi täyttää korvausta vastaan tapahtuvaksi omaisuudensuojaan puuttumiseksi.¹¹¹ Tällä tavoin määriteltynä pakkolunastus vastaa paitsi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 17 artiklan sääntelyä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1999, jäljempänä ”EIS”) lisäpöytäkirjan 1 artiklan sääntelyä. Suomessa pakkolunastuksen oikeudellinen perusta on perustuslain 15 §:ssä. PL 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään PL 15.2 §:n mukaan lailla. PL 15 § koostuu näin kahdesta osasta, säännöksen ensimmäiseen momenttiin sisältyvästä omaisuudensuojan yleissäännöksestä ja toiseen momenttiin sisältyvästä pakkolunastusta koskevasta erityissäännöksestä.¹¹²

Perustuslain säännös omaisuudensuojasta ja omaisuuden pakkolunastuksesta muodostaa pakkolunastusinstituutiolle oikeudellisen perustan, joka edellyttää pakkolunastamiselta omaisuudensuojan yleisten rajoitusedellytysten mukaisuutta sekä yleistä tarvetta, täyttää

¹¹¹ Talas 1924, s. 47; Hollo 1984, s. 125.

¹¹² Länsineva 2002, s. 169.

korvausta ja lakiperustaisuutta.¹¹³ Toisaalta perustuslain säännöksessä on viime kädessä kyse eräänlaisesta varauksesta, sillä kuten PL 15.2 §:ssa säädetään, omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan *säädetään lailla*. Perustuslaki toisin sanoen säättää pakkolunastamisen perusedellytyksistä, mutta jättää tavallisten, normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyjen lakien varaan tarkemmat lunastusperusteet eli sen, milloin lunastaminen saa lain mukaan tapahtua.¹¹⁴

Lunastusperusteet jaetaan perinteisesti yleisiin ja erityisiin lunastusperusteisiin.¹¹⁵ *Yleinen lunastusperuste* on ilmaistu lunastuslain 4.1 §:ssa, ja sen mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa lunastuslain 4.1 §:n toisen virkkeen mukaan panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasta saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Lunastuslain 4.1 §:sta voidaan johtaa pakkolunastukselle kolme edellytystä: Yleisen tarpeen edellytys, jonka sisältö ratkaistaan aina tapauskohtaisella harkinnalla, vaihtoehtoedellytys, joka lunastuslain 4.1 §:n toisen virkkeen alkuosan mukaisesti edellyttää, ettei pakkolunastusta saa panna toimeen, jos hanke voidaan toteuttaa yksityisen omaisuudensuojaan lievemmin puuttuvalla keinolla, ja intressivertailuedellytys, joka lunastuslain 4.1 §:n toisen virkkeen loppuosan mukaisesti edellyttää intressivertailua pakkolunastuksesta yksityiselle edulle koituvan haitan ja pakkolunastuksesta yleiselle edulle koituvan hyödyn välillä.¹¹⁶

Lunastuslaissa säädetyn yleisen lunastusperusteen lisäksi erityislainsäädäntöön sisältyy joukko *erityisiä lunastusperusteita*, jotka täydentävät yleisen lunastusperusteen soveltamisalaa.¹¹⁷ Tällaisia erityisiä lunastusperusteita sisältyy esimerkiksi MRL 13 lukuun, jossa säädetään muun ohella kunnan oikeudesta lunastaa maa-alue asemakaavan, rakentamiskehotuksen ja lunastusluvan perusteella. Vaikka kyse on erityisistä lunastusperusteista, tulkinnassa ei ole syytä lähteä *lex specialis* -metanormin pohjalta siitä, että erityislainsäädännössä säädetetyt erityiset lunastusperusteet olisivat lunastuslaissa säädetyn

¹¹³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 31; Hyvönen 1993, s. 126. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisesta pakkolunastukseen ks. esim. PeVL 53/2001 vp, s. 2 ja Länsineva 2002, s. 220–221. Edellytykseksi on oikeuskirjallisuudessa nimetty myös luvanvaraisuus, jota ei tosin nimenomaisesti mainita perustuslaissa. Se on kuitenkin tyypillisesti luettu pakkolunastuksen perusedellytykseksi, koska lakisääteisyys yksittäistapauksessa käytännössä merkitsee joko säädettyä lakia tai luvanvaraisuutta. Ks. Hyvönen 1993, s. 126.

¹¹⁴ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 33.

¹¹⁵ HE 179/1975 II vp, s. 3.

¹¹⁶ Hovila 2009, s. 162; Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 116–121; Talas 1924, s. 107–108; Hollo 1984, s. 156.

¹¹⁷ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 35.

yleisen lunastusperusteen syrjäyttäviä, vaikka tällaisia näkemyksiä yleisten ja erityisten lunastusperusteiden välisestä suhteesta onkin oikeuskirjallisuudessa toisinaan esitetty.¹¹⁸ Vallitsevana tulkintana on sen sijaan pidettävä sitä, että lunastuslain yleinen lunastusperuste asettaa pakkolunastamiselle yleiset lunastusoikeudelliset periaatteet, jotka on otettava huomioon silloinkin, kun lunastus perustetaan erityiseen lunastusperusteeseen.¹¹⁹ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että lunastettaessa maata erityisten lunastusperusteiden nojalla, kuten MRL 13 luvun säännösten nojalla, ratkaisutoiminnassa tulee huomioitavaksi myös lunastuslain 4.1 §:ssa säädetyn yleisen lunastusperusteen asettamat edellytykset. Lisäksi aina, kun lunastuslain 4.1 §:n edellytykset täyttyvät, lunastus voidaan erityisistä lunastusperusteista huolimatta perustaa lunastuslain yleiseen lunastusperusteeseen.¹²⁰

3.1.2 MRL 13 luvun mukaisista erityisistä lunastusperusteista johtuvat reunaehdot

Kunnan maapolitiikan kannalta keskeisimmät erityiset lunastusperusteet on ilmaistu maan luovuttamista ja lunastamista koskevassa MRL 13 luvussa. Kyseisessä luvussa säädetyt erityiset lunastusperusteet voidaan jakaa suoraan lakiin perustuviin lunastusperusteisiin ja toisaalta erillistä lunastuslupaa edellyttäviin lunastusperusteisiin.¹²¹ Silloin kun kyse on lunastuksesta lunastuslupan perusteella, lupaviranomaisena toimii ympäristöministeriö.¹²²

Suoraan lain nojalla kunnalla on oikeus lunastaa asemakaavassa yleisiin tarkoituksiin osoitettu alue tai rakennus (MRL 96 §). Ilman erillistä lunastuslupaa kunnalla on oikeus lunastaa myös sellainen rakentamaton tontti, jota ei ole rakennettu rakentamiskehotuksen edellyttämällä tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi (MRL 97 §).¹²³ Näiden suoraan lakiin perustuvien lunastusperusteiden lisäksi MRL 99 ja 100 §:ssä säädetään luvanvaraisista lunastusperusteista. Sikäli kun MRL 99.2, 99.3 ja 100 § perustuvat kaavoitukseen, sanottuja lunastusperusteita voidaan luonnehtia kaavoituspoliittisiksi lunastusperusteiksi erotuksena MRL 99.1 §:ssa säädetystä

¹¹⁸ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 35–42. Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on pidetty lähtökohtana lunastuslain 4.1 §:n täydellistä syrjäytymistä. Ks. esim. Ojanen 1978, s. 45; Hollo 1984, s. 162–163; Vihervuori 1991, s. 10–11.

¹¹⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 38; Hovila 2009, s. 163–165.; KHO 2006:84.

¹²⁰ Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 35, 38–41; Hovila 2009, s. 163–165; KHO 1998:32.

¹²¹ Hovila 2009, s. 162. Myös aikaisemmin voimassa ollut rakennuslaki perustui samaiseen jaotteluun. Ks. esimerkiksi Vihervuori 1991, s. 3.

¹²² Ekroos – Majamaa 2018, s. 550.

¹²³ Yleisesti lunastusoikeudesta ilman lunastuslupaa ks. Ekroos 2013, s. 534–535.

rakennuspoliittisesta lunastusperusteesta, joka soveltuu myös kaavoittamattomien alueiden lunastamiseen.¹²⁴

Kaavoituspoliittiset lunastusperusteet voidaan jakaa maakuntakaavan perusteella tapahtuvaan lunastukseen (MRL 99.2 §), yleiskaavan perusteella tapahtuvaan lunastukseen (MRL 99.3 §) ja kaavan toteuttamista helpottavaan lunastukseen (MRL 100 §). Maakuntakaavan perusteella tapahtuvan lunastamisen edellytyksenä on tällöin MRL 99.2 §:n mukaan se, että lunastaminen on tarpeen maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. Yleiskaavaan perustuvalla lunastamisella on puolestaan säädetty MRL 99.3 §:ssä kaksi edellytystä: Lunastettavan alueen tulee olla yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen, minkä lisäksi kunnan on osoitettava, että lunastettavaa aluetta tarvitaan kunnan suunnitelmalliseen kehitykseen. Maakuntakaavan ja yleiskaavan lisäksi lunastuslupa voidaan myöntää myös asemakaavan toteuttamisen helpottamiseksi: MRL 100 §:n mukaan kunnalle voidaan myöntää lupa rakennuskorttelin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen lunastamiseen, jos lunastaminen on kaavan toteuttamisen kannalta perusteltua ja yleinen tarve vaatii. Kaavoituspoliittisille lunastusperusteille on yhteistä se, että lunastaminen on kytketty kaavoitukseen. Kaavoitus voidaan tässä yhteydessä ymmärtää konkretisoivan yleisen tarpeen edellytystä eli sitä edellytystä, joka on sekä perustuslain 15.2 §:ssa että lunastuslain 4.1 §:ssa asetettu pakkolunastamisen edellytykseksi.¹²⁵

Rakennuspoliittisesta lunastuksesta säädetään MRL 99.1 §:ssa. Lunastusluvan myöntämisen edellytyksenä on tällöin säännöksen mukaan se, että lunastus on yleisen tarpeen vaatima. Lisäksi kunnan on säännöksen mukaan kyettävä osoittamaan, että aluetta tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Toisin kuin muut MRL 13 luvun lunastusperusteet, rakennuspoliittinen lunastusperuste ei kytkeydy kaavoitukseen. Tämä mahdollistaa kunnalle

¹²⁴ Hovila tosin käyttää MRL 99.1 §:sta nimitystä ”yleinen maapoliittinen lunastusperuste”. Tähän nimitykseen liittyy kuitenkin sekaannusvaara maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneessä rakennuslaissa (370/1958, jäljempänä RakL) säädettyyn ns. yleisperusteiseen lunastusperusteeseen (RakL 53.3 §). Vaikka RakL 53.3 § ja MRL 99.1 § muistuttavat toisiaan, säännökset eivät ole identtisiä, sillä RakL 53.3 §:ssa asetettiin lunastusluvan ainoaksi myöntämisedellytykseksi yleinen tarve, kun taas MRL 99.1 §:ssa edellytetään yleisen tarpeen lisäksi sitä, että lunastettavaa aluetta tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Kuusiniemikin lähtee siitä, ettei RakL 53.3 §:lle löydy vastinetta MRL:sta. Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 46. Ks. myös Ekroos – Majamaa 2018, s. 552–554, jossa MRL 99.1 §:n lunastusperusteesta käytetään nimitystä rakennuspoliittinen lunastusperuste.

¹²⁵ Näkemys on johdettavissa muun muassa ympäristövaliokunnan mietinnöstä YmVM 6/1998, v. 9, jossa ympäristövaliokunta totesi MRL 99 ja 100 §:n mukaisten lunastusluvan myöntämisen edellytysten osaltaan konkretisoivan yleisen tarpeen sisältöä. Ks. myös Hovila 2009, s. 172 ja Vihervuori 1991, s. 10.

myös kaavoittamattomien alueiden lunastuksen, mutta merkitsee toisaalta kunnan selvitysvelvollisuuden kannalta tosiasiallisesti sitä, että lunastuksen perustuessa MRL 99.1 §:iin kunnalla on olennaisesti ankarampi selvitysvelvollisuus lunastusluvan myöntämisperusteiden ja nimenomaan yleisen tarpeen olemassaolosta kuin muiden MRL 13 luvussa säädettyjen lunastusperusteiden nojalla lunastettaessa.¹²⁶ Muiden MRL 13 luvussa säädettyjen lunastusperusteiden kohdalla voimassa oleva kaava toimii pitkälti lunastusluvan myöntämisperusteiden ja edelleen yleisen tarpeen olemassaolon indikaattorina.¹²⁷ Sen sijaan pakkolunastettaessa alueita, joilla ei ole voimassa olevaa kaavaa eikä vireillä sellaisen laadintaa, luvan myöntämiseksi on vedottava muihin yleisen tarpeen olemassaolon osoittaviin seikkoihin. Selvitystä tulee esittää esimerkiksi kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä kysynnästä ja tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin.¹²⁸

3.1.3 Liiketaloudelliset voitot pakkolunastussäätelyn korvausjärjestelmässä

Jo perustuslaissa pakkolunastuksen perusedellytykseksi on säädetty täyden korvauksen periaate (PL 15 §), jonka merkitys voidaan ymmärtää käytännössä siten, että sillä pyritään saattamaan ne henkilöt, joilta omaisuutta pakkolunastetaan, samaan asemaan, missä henkilöt olisivat olleet ilman pakkolunastusta.¹²⁹ Perustuslain lisäksi täyden korvauksen periaatteesta säädetään myös lunastuslain 29 §:ssa, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lunastuslain säännöstä on sovellettava silloinkin, kun lunastus perustetaan MRL:ssä säädettyyn erityiseen lunastusperusteeseen. Täyden korvauksen periaate takaa sen, ettei lunastaja pysty periaatteessa tavoittelemaan omaisuuden pakkolunastuksella liiketaloudellista hyötyä ainakaan alimitoitetuilla lunastuskorvauksilla.

Täyden korvauksen periaate ei tosin ole poikkeukseton. Täyden korvauksen periaatetta on vanhastaan täydentänyt lunastuslain 31 §:ssä säädetty periaate, jonka mukaan lunastuskorvausta määrättäessä huomioon ei oteta lunastusyrittäjän vaikutusta lunastettavan omaisuuden arvoon.¹³⁰ Saman pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään edelleen maankäytön

¹²⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 552; HE 101/1998 vp, s. 91.

¹²⁷ Hovila 2009, s. 172. Vastaavasti Syrjänen on todennut kaavajärjestelmän päätehtäväksi ”huolehtia yleisestä intressistä suoritettaessa punnintaa yksityisen intressin kanssa. - - Kaavoitus on luotu järjestelmäksi, jonka avulla suoritetaan maankäytön kannalta kokonaisarvio esim. kestävä kehityksen, viihtyisyyden, palvelujen saatavuuden, liikenteen järjestämisen, taloudellisuuden, turvallisuuden ja muiden sisältövaatimusten suhteen.” Syrjänen 2001, s. 831.

¹²⁸ HE 101/1998 vp, s. 91.

¹²⁹ HE 179/1975 II vp, s. 18.

¹³⁰ HE 179/1975 II vp, s. 21; PeVL 20/1989.

suunnitteluun liittyvästä arvonleikkauksesta, joka koskee muun ohella tilanteita, joissa kunta hankkii kiinteää omaisuutta yhdyskuntarakentamista varten alueelta, jolle kunta on päättänyt laadittavaksi asemakaavan tai jonka asemakaavaa on päätetty muuttaa. Tällaisessa tapauksessa kaavan laatimis- ja muuttamispäätöksen jälkeen tapahtunut arvonnousu, joka on pääsääntöinen seuraus sille, että alueelle asemakaavoitetaan rakennusoikeutta, leikataan lunastuskorvauksesta, kuitenkin siten, että arvonnousuna leikataan ainoastaan asemakaavasta aiheutuva arvonnousu ja enintään seitsemän vuotta lunastuksen vireillepanoa edeltäneestä päivästä lähtien tapahtuva arvonnousu.¹³¹

Arvonleikkaussäännöstö on läpi elinikänsä saanut osakseen yhteiskunnallista arvostelua. Kriittisimmissä puheenvuoroissa on jopa katsottu, että arvonleikkaussäännöstössä on kyse omaisuuden suojan loukkauksesta ja maakeinottelusta, koska arvonleikkaussäännöstön avulla kunta kykenee kanavoimaan asemakaavoituksesta koituvan maan arvonnousun itselleen.¹³² Tarkasteltaessa liiketaloudellisen voiton tavoittelua maan pakkolunastuksella, lähtökohtana ei kuitenkaan voida pitää sitä, että arvonleikkauksessa olisi kyse varsinaisesta maanomistajan suojattuun varallisuusasemaan kajoavasta, liiketaloudellista voittoa tavoittelevasta menettelystä. Arvonleikkaussäännöstön perimmäisenä tarkoituksena on ollut ohjata maan arvonnousu sille taholle, jonka toimenpiteiden seurausta maan arvonnousu on. On katsottu, että maanomistajan hyötyminen toimenpiteistä, tässä tapauksessa kunnan omalla kustannuksella suorittamasta kaavoituksesta, olisi luonteeltaan ansiotonta. Arvonleikkauksessa on näin pikemminkin kyse siitä, että säännöstön avulla autetaan hankkimaan alueita kunnalle, jotta kunta voi omalla kustannuksellaan saattaa ne edelleen yhdyskuntarakenteen mukaiseen käyttötarkoitukseensa.¹³³ Liiketaloudellisista voitoista voidaan tuskin puhua: Kunnalle syntyy asemakaavoituksesta kustannuksia, joita arvonleikkaussäännöstö pyrkii kompensoimaan.¹³⁴

Tilanne näyttäisi kuitenkin olevan olennaisesti toisenlainen, mikäli kunnalle syntyy maa-alueiden pakkolunastamisella, kaavoittamisella ja edelleenluovuttamisella tuloja, jotka selkeästi ylittävät kunnalle kaavoittamisesta ja muusta maankäyttötoiminnasta aiheutuvat

¹³¹ Ks. myös Salila 2016, s. 28–29.

¹³² Keskustelua käytiin jo arvonleikkaussäännöstön säätämisenkin yhteydessä. Ks. yleisesti PeVL 20/1989 vp ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetty eriävä mielipide PeVM 14/1977, s. 5. Arvonleikkaussäännöstö on myös viimeaikaisissa selvityksissä asetettu suurennuslasin alle. Ks. Ekroos – Valtonen – Viitanen 2018.

¹³³ Arvonleikkaussäännöstön tavoitteista ks. HE 179/1975, s. 9. Ansiottoman arvonnousun käsitteestä ks. Virtanen 2000, s. 19–21.

¹³⁴ Tällaiseen menettelyyn kannustetaan myös ympäristöministeriön ja Kuntaliiton kuntapäätäjille suunnatussa oppaassa. Ks. Suomen Kuntaliitto 2009, s. 4.

menot.¹³⁵ Tällöin kyse ei ole enää maankäyttötoimenpiteistä syntyvien kustannusten kompensoimisesta. Jos kunnan maanhankinnassa nimenomaisesti pyritään tällaisiin voittoihin, voidaan alkaa puhua varsinaisesta liiketaloudellisen voiton tavoittelusta, ansaintatarkoituksesta.

3.1.4 Lunastusperusteet ja ansaintamotiivien edellytykset

Ansaintatarkoituksen lainmukaisuutta on syytä arvioida erityisten lunastusperusteiden ja lunastuslaissa säädetyn yleisen lunastusperusteen soveltamisedellytyksistä käsin. Erityistä huomiota on tällöin syytä kiinnittää lunastusperusteiden tulkinnanvaraisuuteen, koska tällä on suora yhteys oikeuden tavoitteellisuuteen: Mitä tulkinnanvaraisempi normi, sitä avoimempi normi on yhteiskuntavaikutteille, myös poliittisluonteisille tavoitteenasetteluille,¹³⁶ jollaiseksi liiketaloudellisen voiton tavoittelukin voidaan viime kädessä mieltää.

Aikaisemmin on käsitelty MRL 13 luvussa säänneltyjen erityisten lunastusperusteiden soveltamisedellytyksiä. Tarkastelun perusteella eri lunastusperusteet näyttäisivät soveltamisedellytystensä yleisluonteisuuden perusteella muodostavan eräänlaisen liukuman, jossa edetään yksiselitteisemmistä lunastusperusteista yleisluonteisempiin.¹³⁷ Kielellisiltä ilmaisuiltaan yksiselitteisimpinä voitaneen tältä osin pitää suoraan lakiin perustuvia lunastusperusteita (MRL 96 ja 97 §) ja kaavoituspoliittisia lunastusperusteita (MRL 99.2, 99.3 ja 100 §), joiden soveltaminen kulminoituu alueen kaavoituksellisiin seikkoihin tai, MRL 97 § ollessa kyseessä, rakentamiskehituksen täyttämättä jättämiseen. Pakkolunastus näiden lunastusperusteiden nojalla edellyttää, että kunta osoittaa tarvitsevansa aluetta saattaakseen sen kaavan mukaisen käyttötarkoitukseensa, minkä vuoksi on selvää, ettei yksin ansaintatarkoitus ainakaan näiden lunastusperusteiden kohdalla oikeuta maan pakkolunastukseen. Kyseisten lunastusperusteiden soveltamisen edellytyksenä on rakentamiskehitys taikka määrätynlaista yhdyskuntarakentamisen tarvetta osoittava kaava, eikä mahdollinen selvitys maanhankinnan tuloa tuottavasta puolesta näin ollen sovellu lunastusluvan myöntämisen perusteeksi.

¹³⁵ Häkkänen 2016, s. 344–345.

¹³⁶ Belinskij – Paloniitty – Soininen 2015, s. 623; Heinilä 2017, s. 97–106.

¹³⁷ Samaa liukumaan näyttäisi asettuvan myös selvitysvelvollisuuden ankaruus lunastusperusteen soveltamisedellytysten olemassaolosta, sillä kuten edellä on rakennuspoliittista lunastusperustetta tarkasteltaessa tuotu esiin, soveltamisedellytysten avoimuus korreloi selvitysvelvollisuuden ankaruuden kanssa. Ks. myös Hovila 2009, s. 172–174, joka liukuman sijasta puhuu lunastusperusteiden välisestä hierarkiasta.

Soveltamisedellytyksiltään selvästi yleisluonteisemmaksi on sen sijaan luettava MRL 99.1 §:ssa säädetty rakennuspoliittinen lunastusperuste, jonka nojalla kunnalle voidaan yleisen tarpeen vaatiessa myöntää lupa lunastaa alue, jota tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Erityisen tulkinnanvaraisena on pidettävä säännöksessä asetettua yleisen tarpeen vaatimusta, joka yleisesti ottaen lukeutuu lakitekstin terminä epämääräisimpiin. Lähtökohtaisesti tällaisten tulkinnanvaraisten oikeusnormien täsmennyksessä voidaan käyttää apuna lain tavoitesäännöksiä,¹³⁸ esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännöksiä. Kunnan maanhankinnan ollessa kyseessä mahdollista on toisaalta sekin, että tulkintasuosituksia ammennetaan kuntalain 1.2 §:n tavoitenormista, joka asettaa kunnan toiminta-ajatukseksi asukkaiden hyvinvoinnin, alueen elinvoiman ja kestävän kehityksen edistämisen.

Rakennuspoliittisen lunastusperusteen kohdalla yleisen tarpeen vaatimuksen tulkintaa ohjaa kuitenkin aivan erityisellä tavalla MRL 99.1 §:n loppuosassa asetettu edellytys, jonka mukaan lunastaminen MRL 99.1 §:n nojalla edellyttää yleisen tarpeen lisäksi sitä, että lunastettavaa aluetta tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Tämä edellytys konkretisoi säännöksen alkuosassa asetettua, muuten kielelliseltä ilmaukseltaan varsin joustavaa yleisen tarpeen käsitettä. Säännöksen loppuosa kytkee yleisen tarpeen käsitteen yhdyskuntarakentamisen ja kunnan suunnitelmallisen kehityksen tarpeeseen, joka puolestaan voidaan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan ymmärtää kattavan asunto-, liike-, varasto- ja teollisuusrakennusten rakentamiseen, yleisten rakennusten ja liikennealueiden rakentamiseen sekä kaupunkirakenteen sisäisten puistojen rakentamiseen liittyvät tarpeet.¹³⁹ Maan pakkolunastus ansaintatarkoitukseen ei MRL 99.1 §:n nojalla ole mahdollista, sillä kyseisen lunastusperusteen soveltaminen edellyttää, että pakkolunastus on nimenomaan kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen vuoksi tarpeen. Rakentamatta jättäminen ei voi olla yhdyskuntarakentamista,¹⁴⁰ ja jos maan pakkolunastuksen tarkoituksena on vain liiketaloudellisten voittojen kerryttäminen, MRL 99.1 §:ssa säädetyn rakennuspoliittisen lunastusperusteen soveltaminen ole mahdollista.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut erityiset lunastusperusteet näyttävät edellä kuvatun perusteella rajoittuvan maankäyttö- ja rakennuspoliittisten tarkoituksien mukaiseen käyttöön

¹³⁸ Hovila 2010, s. 49.

¹³⁹ Ojanen 1972, s. 172; Vihervuori 1991, s. 26.

¹⁴⁰ Hyvönen 1993, s. 82.

ja näin sulkevan mahdollisuuden maan pakkolunastukseen ansaintatarkoituksessa. Kun vakiintuneen käsityksen mukaan pakkolunastus voidaan erityisistä lunastusperusteista riippumatta aina perustaa myös yleiseen lunastusperusteeseen,¹⁴¹ jää jäljelle enää kysymys siitä, voiko pakkolunastus ansaintatarkoituksessa olla mahdollista silloin, kun lunastuslupahakemus perustetaan soveltamisedellytysten näkökulmasta rajatumpien MRL 13 luvussa säänneltyjen erityisten lunastusperusteiden sijasta lunastuslain 4.1 §:ään.

Vastaus on kuitenkin tältäkin osin kielteinen. Vaikka yleisen tarpeen vaatimus väistämättä sisältää tiettyä tulkinnanvaraisuutta,¹⁴² ehdotonta yksimielisyyttä nauttii oikeuskirjallisuudessa tulkinta, jonka mukaan lunastuslain 4.1 §:ssa asetettu yleisen tarpeen vaatimus ei kata ansaintatarkoitusta. Talasta lainaten, ”[a]ivan yksimieliset ovat kaikki pakkolunastuksen tutkijat olleet siitä, että yrityksiä varten, joihin valtio tahi julkisoikeudellinen korporatio ryhtyy yksistään ansiotarkoituksessa, ei voida myöntää pakkolunastusta”.¹⁴³ Talaksen näkemystä on pidettävä nykyäänkin vallitsevana.¹⁴⁴

Liiketaloudellinen voitto, olkoonkin, että sen voidaan katsoa viimekädessä kanavoituvan kaikkien kuntalaisten hyödyksi kuntataloudessa,¹⁴⁵ ei edellä kerrotun mukaisesti perusta oikeutta maa-alueen pakkolunastukseen yhdelläkään lunastusperusteella – ei lunastuslaissa säädetyllä yleisellä lunastusperusteella eikä MRL 13 luvussa säädetyillä erityisillä lunastusperusteilla. Lunastusperusteiden soveltamisen kannalta ratkaisevaa on se, onko pakkolunastukselle olemassa jokin yhteiskunnan tehtävistään liittyvä, MRL:n erityisten lunastusperusteiden ollessa kyseessä erityisesti asunto-, elinkeino-, kaavoitus- ja rakennuspoliittisiin päämääriin kytkeytyvä yleinen tarve, jollaiseksi ansaintatarkoitusta ei voitane katsoa.

¹⁴¹ Ks. alaviite 118.

¹⁴² Tulkinnanvaraisuus näkyy muun ohella niissä ristiriitaisissa näkemyksissä, joita normin sisällöstä on esitetty. On puhuttu yleisyydestä, jossa edunsaajien määrää ei ole kuitenkaan ratkaiseva, tarpeellisuudesta, joka on erotettava hyödyllisyydestä, sekä yhteiskunnallisesta merkityksestä, joka voi kuitenkin koskea myös yksityisten oikeussubjektien hankkeita. Ks. Talas 1924, s. 102; Hollo 1984, s. 157–158; Vihervuori 1991, s. 6. Yleispäteviä saatikka tyhjentäviä tulkintaohjeita ei näyttäisi olevan termille muodostettavissa. Ks. Majamaa 1987, s. 260. Kansainvälisestikin yleisen tarpeen määrittely on osoittautunut haasteelliseksi. Ks. Sluysmans - Waring 2016, 148–149.

¹⁴³ Talas 1924, s. 104. Ks. myös Majamaa 1987, s. 261 ja Hyvönen 1988, s. 808.

¹⁴⁴ Ks. esimerkiksi Hovila 2009, s. 141, Häkkänen 2016, s. 353 ja Hyvönen 1993, s. 126–127.

¹⁴⁵ Ks. myös Majamaa 1987, s. 261. Vrt. Virtanen 2000, s. 92. Virtasen mukaan vahvaa maapolitiikkaa harjoittavia kuntia ei voida katsoa maakeinottelijoiksi siksi, että kunnille mahdollisesti tuleva taloudellinen tuotto hyödyttää kaikkia kuntalaisia.

3.1.5 Ansaintamotiivit pakkolunastusta koskevassa oikeuskäytännössä

Pakkolunastuslainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna näyttää selvältä, ettei ansaintatarkoitus perusta oikeutta maan pakkolunastukseen. Mielenkiintoista on, että tästä sinänsä selvästä lähtökohdasta huolimatta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on MRL:n voimaantulosta lähtien edennyt useita tapauksia, jossa MRL:n 13 luvun nojalla myönnetystä lunastusluvasta on valitettu sillä perusteella, että lunastuksen motiiviksi on katsottu liiketaloudellisten voittojen kerryttäminen kunnan kassaan. Huomionarvoista on, että kaikissa seuraavaksi selostettavissa tapauksissa KHO on päätenyt hylkäämään valittajien vaatimukset ja pysyttämään kunnalle myönnetyt lunastusluvut voimassa.

Tapauksessa KHO 2007:84 ympäristöministeriö oli myöntänyt MRL 99.3 §:n nojalla Järvenpään kaupungille luvan lunastaa Senaatti-kiinteistöjen 146 omistuksessa olevat Järvenpään kaupungissa sijaitsevat määräalat, joita Järvenpään kaupungin esittämien selvitysten mukaan tarvittiin erityisesti Järvenpään yleiskaavassa osoitettuun asuntotuotantoon ja kaupungin suunnitelmalliseen yhdyskuntakehitykseen. Valituksessaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen Senaatti-kiinteistöt vaativat ensisijaisesti lunastusluvun kumoamista. Senaatti-kiinteistöt vetosivat muun ohella siihen, että maa oli valtion omistuksessa, minkä vuoksi sitä ei voinut lähtökohtaisesti pakkolunastaa. Valituksessa kritisoitiin myös Järvenpään kaupungin maapolitiikkaa ja vaadittiin, että kunnan kiinteistöliiketoiminnan lainmukaisuutta arvioidaan kunnan yleistä toimialaa koskevista rajoituksista käsin. Senaatti-kiinteistöjen mukaan kaupunki teki kiinteistöjen kaavoituksella ja myynnillä sellaista voittoa, joka ei kuulunut lunastuksen tavoitteiden piiriin. Edelleen Senaatti-kiinteistöt katsoivat, että kaupunki oli laiminlyönyt MRL 51 §:ssa säädetyn veloitteen laatia asemakaava.

Ratkaisussaan KHO kiinnitti huomiota Järvenpään kaupungin esittämään selvitykseen muun muassa alueiden yleiskaavoituksesta, kaupungin rakennus- ja raakamaatilanteesta, tonttien kysynnästä ja tarjonnasta sekä alueiden edullisesta sijainnista olemassa olevaan yhdyskuntarakentamiseen ja yhdyskuntateknisiin verkkoihin nähden ja katsoi, että alueiden lunastaminen täytti MRL 99.3 §:ssa säädetty lunastamisen edellytykset. Se seikka, että alueet olivat valtion omistuksessa, ei KHO:n mukaan ollut haetun lunastuksen esteenä. Lunastuslupa Järvenpään kaupungille voitiin myöntää.

Selostetussa ratkaisussa oli erityislaatuista se, että pakkolunastus kohdistui Senaatti-kiinteistöjen omistuksessa oleviin alueisiin. On ilmeistä, että ennakkoratkaisun oikeusohje koskee näin ollen ensisijaisesti sitä, mikä merkitys pakkolunastuksen soveltamisedellytysten

¹⁴⁶ Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jolle valtion kiinteää omaisuutta on yhtiöitetty. Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ohjaa Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettu laki (1018/2020).

kannalta on sillä seikalla, että lunastettava alue on valtion omistuksessa.¹⁴⁷ Liiketaloudellisen voiton tavoittelun näkökulmasta ratkaisu on kuitenkin merkityksellinen siksi, että Senaatti-kiinteistöt väitti valituksessaan painokkaasti kaupungin pakkolunastavan alueet ansaintatarkoituksessa. Senaatti-kiinteistöt väitti myös kaupungin itse edistäneen alueen tonttipulaa laiminlyömällä MRL 51 §:ssä säädetyn asemakaavan laatimisvelvollisuuden ja vaativat, että kunnan kiinteistökehitystoimintaa arvioidaan kunnan yleistä toimialaa koskevan oikeuskäytännön perusteella. KHO ei ottanut ratkaisussa näihin väitteisiin suoraan kantaa. KHO korosti ratkaisunsa perusteluissa asiassa saatua selvitystä yhdyskuntarakentamisen tarpeesta, jota se piti ilmeisesti ratkaisunsa kannalta ratkaisevimpana seikkana.

Pari vuotta myöhemmin korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan toisessa pakkolunastustapauksessa, jossa valittaja, vastaavalla tavalla kuin tapauksessa KHO 2007:85, väitti kunnan pakkolunastavan maata ansaintatarkoituksessa.

Tapauksessa KHO 2009:92 Mäntäsälän kaupungille oli myönnetty MRL 99.1 §:n nojalla lunastuslupa määräälaan, joka oli oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa merkitty teollisuus- ja varastoalueeksi. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edenneessä asiassa oli ratkaistavana kysymys siitä, voiko MRL 99.1 §:ssa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen kuulua myös teollisuusrakentaminen. Lunastusluvan kumoamista vaatinut valittaja katsoi, ettei kyseessä ollut kaavassa teollisuus- ja varastoalueeksi osoitetun alueen käyttötarkoitus huomioon ottaen yleisen tarpeen tyydyttäminen, vaan kaupallinen hanke, jossa kunta pyrkii saamaan taloudellista voittoa pakkolunastamalla määräälaan väliaikaisesti omistukseensa ennen maan myymistä loppukäyttäjälle. Kunta oli puolestaan näyttönä yleisestä tarpeesta esittänyt selvitystä muun muassa kunnan maanhankinnasta, alueen kaavoitustilanteesta, maapoliittisista toimintaperiaatteista, liikenteellisestä sijainnista ja merkityksestä kunnan työpaikkatonttien tuotannon ja alueen kehittämisen kannalta. Osapuolten välillä oli käyty neuvotteluja, mutta hintaerimielisyyksien vuoksi vapaaehtoisiiin kauppoihin ei ollut päästy.

KHO päätyi hylkäämään valituksen. Ratkaisussaan KHO totesi ensinnäkin, ettei MRL 99.1 §:ssa lunastuksen tarkoitusta ole rajattu koskemaan asuntorakentamista tai siihen liittyvää yhdyskuntarakentamista, kuten saman pykälän 3 momentissa. MRL 99.1 §:n nojalla lunastus saattoi siten KHO:n mukaan tulla kyseeseen myös teollisuushankkeiden toteuttamiseksi. Edelleen ottaen huomioon asiassa saadun selvityksen, jonka mukaan lunastettavaa aluetta tarvittiin alueelle rakennettavan työpaikka- ja logistiikka-alueen laajentamiseen, sekä selvityksen alueen

¹⁴⁷ Tätä ilmentää osittain myös ratkaisun ingressi. Ingressin mukaan, ”kunnalle voitiin myöntää lupa saada lunastaa Suomen valtiolta/Senaatti-kiinteistöiltä maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentissa tarkoitettut yleiskaavassa liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen ja siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen sekä osaksi virkistysalueeksi osoitetut alueet”.

maankäytöstä, kaavoituksesta sekä kunnan maanhankinnasta KHO katsoi lunastamisen täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen.

Siinä missä vuoden 2007 ennakkoratkaisu koski ensi sijassa valtion omistuksessa olevan maan pakkolunastamista, vuoden 2009 ennakkoratkaisu koski ensi sijassa sitä, voiko MRL 99.1 §:ssa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen kuulua myös teollisuusrakentaminen. Ennakkoratkaisu koski siten ensisijaisesti sen tulkintaa, mitä MRL 99.1 §:ssä säädetty yhdyskuntarakentaminen pitää sisällään.¹⁴⁸ Kuten vuoden 2007 ennakkoratkaisussa, myöskään vuoden 2009 ennakkoratkaisussa ei otettu välittömästi kantaa valittajan esittämiin väitteisiin kaupungin harjoittamasta kiinteistöliiketoiminnasta. Ratkaisun perusteluissa KHO korosti asiassa saatua selvitystä siitä, kuinka aluetta tarvittiin työpaikka- ja logistiikka-alueen laajentamiseen. Ratkaisun perusteluissa korostettiin myös MRL 20.1 §:n oikeudellista merkitystä ja sitä seikkaa, että kunnalle on lainsäädännössä suotu vahva oikeus valita itse ne keinot, joilla se maapolitiikkaansa harjoittaa.

Edellä selostetuista ennakkoratkaisuista poiketen ennakkoratkaisun KHO 2019:143 erityiskysymys koski nimenomaan sitä, oliko maan pakkolunastaminen tapauksessa yleisen tarpeen vaatima vai oliko lunastuslupaa haettu tulonhankkimistarkoituksessa tavalla, joka loukkasi lunastuslupahakemuksen kohteena olevan määräalan omistajien omaisuudensuojaa.

Tapauksessa KHO 2019:143 ympäristöministeriö oli myöntänyt Vantaan kaupungille MRL 99.3 §:n nojalla luvan lunastaa noin 43,4 hehtaarin suuruinen määräala, joka oli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu pientaloalueeksi, suojaviheralueeksi, urheilu- ja virkistyspalvelujen alueeksi, lähivirkistysalueeksi ja tieliikenteen alueeksi. Ympäristöministeriön päätöksestä valitettiin ensin Helsingin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa valittajat vaativat, että lunastuslupapäätös kumotaan. Valittajien mukaan asiassa ei ollut osoitettu, että yleinen tarve vaatisi alueen lunastamista. Valittajat vetosivat muun ohella kaupungin lunastuslupahakemukseen ja maapoliittiseen ohjelmaan katsoessaan, että pakko-ottoon oli ryhdytty liiketaloudellisessa tarkoituksessa ilman pienintäkään tarkoitusta vaikuttaa raakamaan markkinahintaan.

Päätöksestä valittaneet maanomistajat olivat aikaisemmin tehneet yksityisen rakennusliikkeen kanssa esisopimuksen. Vedoten esisopimukseen, josta kävi valittajien mukaan riidattomasti ilmi, että lunastuksen kohteena oleva tila oli toteutettavissa yleiskaavan mukaisesti ilman, että rakentamisesta olisi aiheutunut Vantaan kaupungille kustannuksia, valittajat katsoivat, ettei Vantaan kaupungilla ollut tarvetta saada aluetta asuntotuotantoa varten tai alueen muun järjestämisen

¹⁴⁸ Tätä ilmentää myös ratkaisun ingressi, jonka mukaan ”maankäyttö ja rakennuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yhdyskuntarakentamiseen voi kuulua teollisuusrakentaminen. Ympäristöministeriön lunastuslupa-asiassa antama päätös ei siten ollut lainvastainen sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että lunastus ei voisi tulla kyseeseen teollisuushankkeiden toteuttamiseksi”.

vuoksi omistukseensa. Maanomistajien mukaan asiassa oli kyse harkintavallan väärinkäytöstä. Maanomistajat vetosivat myös lunastuslain 4.1 §:iin katsoessaan, ettei lunastuslaissa edellytetty vaihtoehtotarkastelu ollut toteutunut, koska kaupunki ei ollut käynyt maanomistajan kanssa todellisia kaupallisia neuvotteluja ratkaisun saamiseksi ja koska kaupunki oli sivuuttanut mahdollisuuden maankäyttösopimuksen tekemiseen.

Ratkaisussaan KHO hylkäsi valittajien vaatimukset ja pidätti ympäristöministeriön päätöksen voimassa. KHO totesi, että asiassa oli alueen sijaintiin ja kaavoitustilanteeseen nähden selvitetty, että aluetta tarvittiin kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Lunastuslain 4.1 §:n vaihtoehtoedellytyksen osalta KHO totesi, ettei vaihtoehtoedellytys muodostanut estettä lunastusluvan myöntämiselle viitaten samalla asiassa saatuun selvitykseen, jonka mukaan osapuolten välillä oli neuvoteltu alueiden hankkimisesta vapaaehtoisin kaupoin.

Ennakkoratkaisu on jo yksin lunastuslain 4.1 §:ssä säädetyn vaihtoehtoedellytyksen näkökulmasta mielenkiintoinen. Ratkaisussa KHO jätti vaille merkitystä sen, että alue olisi voitu maanomistajien ja rakennusyhtiön välisen esisopimuksen nojalla saattaa yleiskaavan mukaiseen tarkoitukseensa ilman pakkolunastusta. Näin siitä huolimatta, että KHO on aikaisemmassa ratkaisukäytännössään kumonnut kunnalle myönnetyn lunastusluvan nimenomaan sillä perusteella, etteivät lunastettavalle alueelle suoritettut toimenpiteet edellyttäneet omistusoikeuden siirtämistä kaupungille.¹⁴⁹ Myös oikeuskirjallisuudesta on löydettävissä näkemyksiä, joissa lunastuslain 4.1 §:n vaihtoehtoedellytys on nimenomaan ymmärretty siten, että se edellyttää erilaisten menettelytapojen, mukaan lukien yksityisoikeudellisen yhteisön toimesta tapahtuvan huolenpidon, huomioon ottamista arvioitaessa pakkolunastuksen edellytysten täyttymistä.¹⁵⁰ Jos asiassa KHO 2019:143 alue todella olisi voitu saattaa kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa ilman pakkolunastusta, herää kysymys, mitä tarkoitusta pakkolunastus tapauksessa ylipäätään ajoi, toisin sanoen, mitä lisäarvoa maan omistusoikeuden siirtäminen kunnalle tapauksessa toi.

Toisaalta ennakkoratkaisu KHO 2019:143 on mielenkiintoinen myös siksi, että ratkaisussa KHO otti ensimmäistä kertaa nimenomaisesti kantaa valittajan esittämiin väitteisiin kunnan ansaintamotiiveista. Viitaten aluksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön,

¹⁴⁹ KHO 2005:12

¹⁵⁰ Esimerkiksi Zitting on asiassa KHO 1984 II 125 antamassaan asiantuntijalausunnossaan lähtenyt siitä, ettei lunastuksen tarkoituksena ole maanhankinta sellaisenaan vaan maanhankinta tiettyyn tarkoitukseen, minkä vuoksi lunastuslain 4.1 §:n säännöksen merkitys on Zittingin käsityksen mukaan ymmärrettävä siten, että pakkolunastuksen sopivuutta arvioitaessa on verrattava keskenään erilaisia menettelytapoja, joilla yhdyskuntarakentamista voidaan sopivasti edistää, jolloin kyseeseen tulee myös kunnan tai yksityisoikeudellisen yhteisön toimesta tapahtuva huolenpito, eikä pelkästään esimerkiksi osto- ja lunastusvaihtoehto.

joka koski pakkolunastetun omaisuuden varallapitämistä (Motais de Narbonne v. Ranska, 2.7.2002) sekä pakkolunastuksen oikeasuhtaisuutta yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien näkökulmasta (Arsovski v. Makedonia, 15.1.2013), KHO perusteli ratkaisuaan seuraavasti:

”Lunastusluvan myöntämisestä ja lunastuskorvauksen määräämisestä päätetään lunastuslain mukaisesti erillisissä menettelyissä. Lunastuskorvauksen suuruudesta päätetään lunastuslain 29 §:n mukaisesti vasta lunastustoimituksessa. Lunastuslain 30 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Lunastettavan alueen käypään hintaan otetaan kantaa ensimmäisen kerran vasta lunastustoimituksessa. Lunastuslupahakemuksen käsittelyn esteenä ei siten ole ollut eikä ole voinutkaan olla se, että neuvotteluissa tarjottu hinta ei vastannut maanomistajien käsitystä alueen käyvästä hinnasta. Tämän vuoksi ja kun lisäksi otetaan edellä mainitut kaupungin lunastusluvan hakemiselle esittämät perusteet, asiassa ei ole perusteita katsoa, että lunastusluvan hakeminen olisi valituksissa tarkoitetulla tavalla perustunut sellaiseen kunnan perusteettomaan taloudellisen edun tavoitteluun, jota muun ohella Suomen perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä omaisuudensuojaperiaate huomioon ottaen olisi pidettävä esteenä lunastusluvan myöntämiselle.”

Pääsääntöisesti pakkolunastukseen joudutaan vapaaehtoisen kaupan kariuduttua hintaerimielisyyksiin.¹⁵¹ Tähän nähden KHO:n esittämä perustelu, jonka mukaan lunastuslupahakemuksen käsittelyn esteenä ei voi olla se, että kauppaneuvotteluissa tarjottu hinta ei vastaa maanomistajan käsitystä alueen käyvästä hinnasta, näyttäytyy perustellulta, sillä hintaerimielisyydethän ovat usein juuri se perimmäinen syy, miksi pakkolunastusinstituutioon joudutaan turvautumaan. Toisaalta epäselvää on, miksi KHO kiinnitti perusteluissaan juuri hintaerimielisyyksiin huomiota. Ratkaisuselosteesta ei ainakaan suoraan käy ilmi, että valittajat olisivat asiassa vedonneet alimitoitettuun korvaukseen, vaikka hintaerimielisyydet sinänsä olivatkin ajaneet osapuolten väliset vapaaehtoiset kauppaneuvottelut karille. Kyse oli pikemminkin siitä, että valittajat katsoivat kunnan käyttävän harkintavaltaansa pakkolunastuksessa laille vieraaseen tarkoitukseen, kun kunta valittajien käsityksen mukaan haki lunastuslupaa tarkoituksenaan myydä alueelle myöhemmin asemakaavoitettuja tontteja ja ilman tarkoitusta vaikuttaa rakennusmaan markkinahintaan. Tämä väite saa ratkaisun perusteluissa paljon lakonisemman perustelun. KHO päätty ratkaisussaan vain toteamaan, ettei asiassa ollut perusteita katsoa, että lunastusluvan hakeminen olisi valituksissa tarkoitetulla tavalla perustunut perusteettomaan taloudellisen

¹⁵¹ Hollo – Kuusiniemi 1989, s. 496.

edun tavoitteluun. Perustelun voidaan tulkita tarkoittavan sitä, ettei asiassa esitetty selvitys riittänyt osoittamaan väitettä kunnan ansaintatarkoituksesta todeksi.

On jossain määrin epäselvää, mitä näyttöä KHO on kunnan motiiveja arvioidessaan ylipäätään ratkaisussa huomionut, sillä samassa asiassa annettu alemman oikeusasteen päätös, jonka perusteluihin KHO omassa ratkaisussaankin yleisesti viittaa, lähtee siitä, ettei MRL 99 §:n 3 momentin mukaisten edellytysten arvioimiseen vaikuta se, että kunta voisi myöhemmin saada tuloja myymällä alueelta kaavoitettuja tontteja.¹⁵² Jos KHO on ratkaisussaan lähtenyt tästä lähtökohdasta, voidaan tulkintadoktriinissa sanoa lähestyttävän sitä Talaksen vuonna 1924 esittämää näkemystä, jonka mukaan pakkolunastuksen oikeutuksen kannalta ratkaisevaa on se, ”voidaanko yritys sellaisenaan, katsomatta sen tuloa tuottavaan puoleen, katsoa yritykseksi, joka on yleisen tarpeen vaatima”.¹⁵³

Pakkolunastuksesta saatavat suuretkaan voitot eivät olisi esteenä maan pakkolunastukselle niin kauan, kuin pakkolunastukselle olisi osoitettavissa jokin yleistä tarpeen vaatimusta ilmentävä peruste.¹⁵⁴ Tätä voidaan pitää hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ankarana tulkintana, sillä se kaventaa viranomaistoiminnan motiivien arvioinnissa huomioitavien seikkojen alaa.

Yhteenvetona kaikista edellä selostetuista ratkaisuista on todettava, että kaikille kolmelle korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulle on yhteistä se, että kunnan omalle harkintavallalle maapolitiikassa on ratkaisujen lopputuloksissa annettu suuri painoarvo. Tämä on sinänsä perusteltua, sillä kun MRL 20.1 §:iin lisättiin kirjaus, jossa maapolitiikka säädettiin kunnan tehtäväksi, lain esitöissä korostettiin sitä, että maapoliittisen keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin.¹⁵⁵ Kunnan oman harkintavallan korostaminen on myös kunnan perustuslaissa turvatun itsehallinnollisen aseman näkökulmasta perusteltua, sillä viime kädessä kunnan itsehallinnollisesta asemasta seuraa, ettei laissa voida tyhjentävästi säännellä kunnan toiminnan sisältöä taikka laajuutta. Tästä ei kuitenkaan pidä tehdä johtopäätöstä, että kunnan maapolitiikka kokonaisuudessaan kuuluisi kunnan vapaaseen harkintaan. Kunnallinen itsehallinto ei nimittäin ole ainut, joka nauttii Suomessa

¹⁵² Alemman oikeusasteen päätöksessä (Helsingin hallinto-oikeus 29.3.2018 nro 18/0174/5) todetaan nimenomaisesti, ettei ”sillä seikalla, että kaupunki voi myöhemmin saada tuloja myymällä alueelta kaavoitettuja tontteja, ole vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentin mukaisten edellytysten olemassaolon arvioimiseen”. KHO omassa ratkaisussaan ei toista tätä perustelua, mutta viittaa ratkaisussaan silti yleisesti hallinto-oikeuden perusteluihin.

¹⁵³ Talas 1924, s. 105.

¹⁵⁴ Talas 1924, s. 104–105.

¹⁵⁵ HE 334/2014 vp, s. 9.

perustuslainsuojasta, sillä niin ikään maanomistajien asema on perustuslain 15 §:ssä suojattu. Omaisuuden perustuslainsuoja ja muut oikeusjärjestyksen mekanismit, kuten hyvän hallinnon periaatteet, rajoittavat kunnan harkintavaltaa maapolitiikassa.¹⁵⁶

Selostetuille korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuille on yhteistä myös se, että kaikissa kolmessa ennakkoratkaisussa korkein hallinto-oikeus on käyttänyt melko lakonisia perusteluja arvioidessaan kysymystä kunnan väitetyistä ansaintamotiiveista. Kussakin tapauksessa KHO on tyytynyt toteamaan, että lupa maa-alueen pakkolunastukseen voitiin myöntää, koska asiassa saadun selvityksen perusteella pakkolunastukselle oli osoitettavissa jokin alueen maapolitiikkaan, kaavoituspolitiikkaan, yhdyskuntarakentamiseen taikka vastaavanlaiseen kunnan suunnitelmalliseen kehitykseen liittyvä yleinen tarve. Perustelut viittaavat siihen, etteivät mitkään tapauksissa esitetyistä väitteistä ja perusteluista riittäneet osoittamaan todeksi sitä, että kunnan toiminta olisi tapauksissa perustunut laille vieraisiin tarkoituksiin.

Ennakkoratkaisujen perusteella voidaan varovaisesti kysyä, minkälaiset mahdollisuudet maanomistajalla on ylipäätään vedota ansaintamotiiveihin kunnan pakkolunastaessa maata otaksuen, että asiattomia ansaintamotiiveja tuskin kirjataan tietoisesti varsinaiseen lunastuslupahakemukseen. Maanomistajan tulisi kyetä osoittamaan, että kunta käyttää pakkolunastusinstrumenttia ansaintatarkoitukseen eikä siihen tarkoitukseen, mihin se sitä lunastuslupahakemuksessa väittää sitä käyttävänsä. Tämä on hankalaa varsinkin, kun MRL 13 luvussa säädettyjen lunastusperusteiden edellytykset pitkälti nojaavat kunnan itse tuottamaan dokumentaatioon. Esimerkiksi vuoden 2007 ennakkoratkaisussa lunastusluvan myöntämisen perusteeksi riitti selvitys, joka muun ohella koostui kaupungin itse hyväksymästä asunto-ohjelmasta, kaupunkistrategiasta, maapoliittisesta periaateohjelmasta ja yleiskaavasta, jonka laadinnasta kaupunki vastaa jo laissa asetetun yleiskaavan laatimisvelvollisuuden (MRL 36 §) nojalla.¹⁵⁷ Kun edelleen otetaan huomioon se seikka, että tapauksessa KHO 2019:143 alempi oikeusaste lähti siitä, ettei lunastusluvan arvioinnissa merkitystä anneta lainkaan lunastuksen mahdolliselle tuloa tuottavalle puolelle, ollaan tilanteessa, jossa lunastuslupahakemukseen kirjaamattomien ansaintamotiivien toteennäyttäminen on lähes mahdotonta. Kun seuraavaksi

¹⁵⁶ Kuten Mäenpää on todennut, ”vaikka kunnallishallinto - - perustuu itsehallintoon, valtion ylläpitämä oikeusjärjestys määrittää yleisesti ja joltain osin myös yksityiskohtaisesti kunnan elinten toimivallan”. Mäenpää 1981, s. 31.

¹⁵⁷ Ks. myös Hovila 2013, s. 20.

tarkastellaan kunnan etuosto-oikeuden soveltamisedellytyksiä ja oikeuskäytäntöä, havaitaan, ettei ilmiö ole yksin pakkolunastusoikeudellinen.

3.2 Voiton tavoittelu kunnan etuosto-oikeudella

3.2.1 Etuosto-oikeuden oikeudellisista lähtökohdista

Pakkolunastuksen lisäksi maa voi siirtyä kunnan omistukseen myös etuosto-oikeuden perusteella, jolla tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö myyjän ja ostajan sopimilla ehdoilla. Kyse on toisin sanoen kunnan väliintulo-oikeudesta, jonka johdosta kiinteistön alkuperäinen ostaja etuostolain 2.1 §:n mukaisesti menettää oikeutensa kiinteistöön kunnan tullessa kiinteistökaupassa ostajan tilalle saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa kauppakirjassa sovituin ehdoin. Etuosto-oikeuden perimmäiseksi tarkoitukseksi on katsottu kunnan maanhankinnan jouduttaminen, maankäytön suuntaamisen ja ajoittamisen helpottaminen, keinottelumahdollisuuksien vähentäminen ja maan hinnannousun hillitseminen.¹⁵⁸

Etusto-oikeudesta ja sen edellytyksistä säädetään etuostolaissa. Lain 1.1 § sisältää tarkoitussäännöksen, jonka mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tämä etuoston käyttöalaa rajoittava tarkoitussäännös ei kuitenkaan koske Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkia, joilla on etuosto-oikeus etuostolain 1.4 §:n nojalla riippumatta alueen tulevasta ja suunnittelujärjestelmässä osoitetusta käyttötarkoituksesta.¹⁵⁹ Tarkoitussäännöksen lisäksi etuosto-oikeuden käyttämiselle on etuostolaissa asetettu eräitä muitakin rajoituksia, jotka koskevat muun muassa etuostolla hankittavan maan vähimmäispinta-alaa, sukulaisten välisiä maakauppoja, valtion, valtion liikelaitoksen tai muun valtion laitoksen kiinteistökauppoja sekä tilanteita, joissa on kyse pakkohuutokaupalla myytävistä kiinteistöistä. Kunnan etuosto-oikeutta rajoittaa muun ohella myös etuostolain 6.1 §, jonka mukaan etuosto-oikeutta ei ole, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen alkuperäisen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot ja muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

¹⁵⁸ HE 180/1975 II vp, s. 1.

¹⁵⁹ Pääkaupunkiseudun erityisasema perustuu siihen, että etuostolla hankittavan maan on pääkaupunkiseudun raakamaatilanne huomioon otettava aina olevan tarpeen yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Ks. HE 121/1992 vp, s. 2.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä siitä, mikä merkitys etuosto-oikeuden käyttämisellä on perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Toiselta puolen etuostossa on katsottu olevan kyse pakkolunastukseen rinnastuvasta menettelystä, koska ostaja menettää etuostossa oikeusasemansa ostajana. Toiselta puolen on katsottu, ettei etuosto rinnastu pakkolunastukseen, koska alkuperäisen ostajan omistusoikeuden ei voida katsoa muodostuneen vielä sillä tavoin täysimääräiseksi, että menettelyssä olisi kyse ostajan omaisuuden suojaan puuttumisesta. Merkityksellisenä on pidetty myös sitä, että toisin kuin pakkolunastuksessa, etuostossa myyjällä on lähtökohtaisesti luovutustarkoitus.¹⁶⁰

Näkemyseroista huolimatta voidaan joka tapauksessa vakiintuneena näkemyksenä pitää sitä, että etuostossa on kyse toimenpiteestä, jolla puututaan julkista valtaa käyttämällä ostajan varallisuusasemaan.¹⁶¹ Julkisen vallan käytön elementin vuoksi etuosto-oikeuden käyttäminen on käsillä olevassa tutkimuksessa luettu kunnan erityisen toimialan tehtäväksi.

3.2.2 Ansaintamotiivien edellytyksistä etuostomenettelyssä

Etusto-oikeutta voidaan etuostolain 1.1 §:n tarkoitussäännöksen mukaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Säännöksessä etuosto-oikeuden käyttämiselle asetettu keskeinen käyttöperuste, yhdyskuntarakentaminen, rajaa etuosto-oikeuden käyttöalan maapoliittisiin päämääriin vastaavalla tavalla kuin MRL 99.1 §:n rakennuspoliittisen lunastusperusteen edellytykseksi säädetty yhdyskuntarakentamisen tarpeen vaatimus.¹⁶² Yhdyskuntarakentamisen käsite kattaa siten etuostolaissa ainakin asunto-, liike- ja teollisuusrakennusten rakentamisen, yleisten alueiden toteuttamisen sekä kunnallisteknisen rakentamisen.¹⁶³ Etuosto-oikeuden ulkopuolelle jäävät sen sijaan lähtökohtaisesti maa- ja metsätalousalueet sekä loma-asuntoalueet.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Tiivistetyt erisuuntaiset näkemykset ks. Korte 2015a, s. 4–6. Ks. myös ennakkoratkaisu KHO 2008:86 ja Zittingin asiantuntijalausunto asiassa KHO 1984 II 125.

¹⁶¹ Länsineva 2002, s. 206; Hovila 2013, s. 373; Korte 2015b, s. 1.

¹⁶² Lainsäätäjän tarkoituksena on ilmeisesti alun perin ollut se, että etuostolaissa käytetty käsite vastaa muuta lainsäädäntöä. Säädetäessä etuostolakia laki- ja talousvaliokunta muutti lakiehdotusta siten, että etuoston tarkoitussäännöstä muutettiin niin, että etuosto-oikeutta voidaan käyttää vain yhdyskuntarakentamista varten. Mietinnössään laki- ja talousvaliokunta totesi, että valiokunta on lakiehdotusta koskevassa muutoksessaan käyttänyt näin samaa ilmaisua kuin lunastuslaissa on käytetty. Ks. LtVM 4/1977 vp, s. 1.

¹⁶³ KHO 2009:4 ja alemman oikeusasteen ratkaisu Rovaniemen hallinto-oikeus 12.2.2007. Ks. myös Ojanen 1978, s. 172 ja Eerolainen 1992, s. 96–97.

¹⁶⁴ HE 236/1988 vp, s. 1. Toisaalta etuosto-oikeuden käyttäminen on katsottu mahdolliseksi silloin, kun kyse on matkailuelinkeinotoimintaan liittyvästä lomarakentamisesta. Ks. KHO 2009:4. Loma-asuntoalueita koskeva rajaus on näin ollen ymmärrettävä tarkoitavan tavanomaista, lähinnä yksityiskäyttöön tulevaa vapaa-ajan rakentamista. Ks. Hovila 2013, s. 379.

Ansaintatarkoituksessa tapahtuvan maanhankinnan kannalta näyttää selvältä, että vastaavalla tavalla kuin maan pakkolunastuksen kohdalla, ansaintatarkoitus ei perusta oikeutta etuosto-oikeuden käyttämiseen. Etuostolain 1.1 §:n tarkoitussäännös rajaa etuosto-oikeuden käyttöalan virkistys- ja suojelutarkoitusten ohella yhdyskuntarakentamiseen, ja vaikka viimeksi mainitussa on kyse jossain määrin tulkinnanvaraisesta käsitteestä, on oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella selvää, että kyse on nimenomaan asunto-, liike- ja teollisuusrakentamisesta ja niihin liittyvien palveluiden ja kunnallistekniikan rakentamisesta sekä tällaisiin tarkoituksiin tarkoitettujen tonttien saatavuuden turvaamisesta, josta on osoitettavissa riittävää selvitystä. Tarkoitussäännös edellyttää, että etuosto-oikeuden käyttämisellä on jokin kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyvää syy – rakentamatta jättämistä ei voida pitää yhdyskuntarakentamisena.¹⁶⁵

Samalla tapaa kuin maan pakkolunastuksen kohdalla, kysymys liikeloudellisen voiton tavoittelusta ei myöskään etuosto-oikeuden kohdalla kuitenkaan tyhjene edellä selostettuun. Edellä pakkolunastusinstituutiota tarkasteltaessa on nostettu esiin kolme ennakkotapausta, joissa valittajat katsoivat kunnan maanhankinnan todelliseksi motiiviksi ansaintatarkoituksen. Etuosto-oikeuden näkökulmasta on tässä suhteessa pidettävä merkityksellisenä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisua KHO 2010:5:

Tapauksessa kaupunki oli päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan kiinteistökaupassa, joka koski yhteensä noin 54 hehtaarin suuruista, yleiskaavassa pääosin teollisuus- ja varastoalueeksi kaavoitettua aluetta. Alueella sijaitsi kiviainesta, jonka hyödyntämiseksi alkuperäinen ostaja Y oli alueen hankkinut. Kaupunki perusteli etuostopäätöstään teollisuustonttivarannon kasvattamisella ja sillä, että alkuperäinen maa-aluekauppa tähtäsi kysymyksessä olevan kiviaineksen louhimiseen lähes kokonaan, mikä oli ristiriidassa yleiskaavan kanssa.

Y vaati etuostopäätöksen kumoamista. Valituksessaan Y vetosi erityisesti suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteeseen. Y oli aikaisemmin tehnyt kaupungille tarjouksen, jossa kaupungille oli tarjottu menettelyn kohteena olevaa aluetta valmiiksi louhittuna ja tasoitettuna raakamaan hinnalla. Kaupunki oli hylännyt tarjouksen, vaikka Y:n tarjous olisi ollut kokonaisuudessaan etuostohintaa edullisempi. Koska tavoiteltuun päämäärään olisi päästy myös vapaaehtoisella kaupalla, Y katsoi, että kaupunki oli rikkonut suhteellisuusperiaatetta. Kokonaishinnaltaan etuostoa edullisemmän tarjouksen hylkääminen tarkoitti Y:n mukaan lisäksi sitä, että kaupunki pyrki etuostolla tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti päämäärään, joka ei ollut etuostolain tarkoituksen mukainen. Kaupungin halukkuus maksaa kohteesta ”ylimääräistä”

¹⁶⁵ Korte 2015a, s. 11–13. Ks. myös KHO 13.3.2017 t. 1112 ja alemman oikeusasteen ratkaisu Helsingin hallinto-oikeus 30.11.2015.

tarkoitti Y:n käsityksen mukaan sitä, että kaupunki oli todellisuudessa hankkinut alueen hyötyäkseen sillä sijaitsevasta kiviaineksesta.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeuden mukaan todistajana esiintyneen kaavoituspäällikön lausunto ja kaupunginhallituksen päätöksen perustelut osoittivat, että kaupunki oli käyttänyt etuosto-oikeutta etuostolain tarkoitussäännöksen mukaisesti turvatakseen teollisuusrakentamista ja kaupungin tonttivarantoa. Aikaisemmille kauppaneuvotteluille ei voitu antaa merkitystä arvioitaessa kunnan etuosto-oikeuden käyttämisen motiiveja. Neuvottelujen käyminen on kunnassa tavanomaista toimintaa, jossa kunta toimii ensisijassa yksityisoikeudellisessa roolissa.

Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO yhtyi hallinto-oikeuden perusteluihin ja totesi lisäksi, ettei etuoston käyttämisen sallittavuuden arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta voinut perustua sen punnintaan, mikä on kiinteistökaupan ostajan mahdollisesti saamatta jääneen edun suuruus ja mitkä ovat kunnan mahdollisuudet saada alue haltuunsa muilla keinoilla kuin käyttämällä etuostoa. Menettely ei liioin loukannut Suomen perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. KHO päätyi pysyttämään hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen Y:n valituksen hylkäämisestä.

Oikeuskirjallisuudessa ennakkoratkaisu on herättänyt keskustelua erityisesti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.¹⁶⁶ Erityisen ankaraksi on katsottu ratkaisussa sementoitu tulkintalinja, jonka mukaan etuostomenettelyn esteenä ei voida pitää sitä, että etuostomenettelyn kohteena oleva alue olisi voitu hankkia kunnan omistukseen myös vapaaehtoisella kaupalla.¹⁶⁷ Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta ennakkoratkaisua on kuitenkin pidettävä merkityksellisenä siksi, että tapauksessa käsiteltiin sitä, perustuiko etuosto-oikeuden käyttäminen tapauksessa etuostolain 1.1 §:n tavoitesäännöksen mukaiseen käyttöperusteeseen vai käytettiinkö etuosto-oikeutta tapauksessa laille vieraassa tarkoituksessa, ansaintatarkoituksessa. Tapauksessa Y oli väittänyt kunnan tavoittelevan väliintulolla teollisuustonttivarannon turvaamisen ohella kiviaineksesta saatavia taloudellisia hyötyjä ja vedonnut väitteensä tueksi siihen reaaliseen argumenttiin, ettei kunta ollut suostunut Y:n tarjoukseen, jossa menettelyn kohteena olevat alueet olisi myyty kunnalle etuostomenettelyssä sovittua hintaa edullisemmin. Vaikka osapuolten välisistä

¹⁶⁶ Ks. esimerkiksi Hovila 2010, s. 57. Tosin Hovilan esittämiin kriittisiin näkemyksiin on suhtauduttava varauksella. Hovila ei itsekään pidä artikkeliväitöskirjansa myöhemmässä vaiheessa ratkaisusta esittämänsä kritiikkiä kaikilta osin perusteltuna. Ks. Hovila 2013, s. 388 alaviite 47.

¹⁶⁷ Kyse on nimenomaan tulkintalinjan sementoimisesta. Kunnan etuosto-oikeutta koskevassa ratkaisukäytännössä on vanhastaan lähdetty siitä, ettei etuosto-oikeuden kannalta ole merkitystä pakkolunastusoikeudellisella vaihtoehdoedellytyksellä eli sillä, voidaanko lunastuksen tarkoitus saavuttaa yhtä sopivasti jollain muulla tavoin. Ks. esimerkiksi KHO 1984 II 125, KHO 26.3.1980 t. 1717 ja KHO 25.10.2011 t. 3046, joissa katsottiin, ettei etuosto-oikeuden käyttämistä rajoittanut se, että alkuperäinen ostaja itse aikoi saattaa alueen kaavan mukaiseen tarkoitukseensa.

kauppaneuvotteluista oli asian suullisessa käsittelyssä esitetty todistelua, väite ei menestynyt. Hallinto-oikeus korosti ratkaisunsa perusteluissa yksityisoikeudellisten kauppaneuvottelujen ja julkista valtaa käyttävän etuostomenettelyn erillisyyttä ja katsoi, ettei kauppaneuvotteluille voitu antaa merkitystä arvioitaessa kunnan etuosto-oikeuden käyttämisen motiiveja.¹⁶⁸

Ennakkoratkaisun perusteella näyttää siltä, että vastaavalla tavalla kuin omaisuuden pakkolunastuksen kohdalla etuosto-oikeuden käyttämisen edellytykset näyttävät riippuvan pitkälti siitä, onko etuosto-oikeuden käyttämiseksi osoitettavissa yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin liittyvä käyttöperuste. Mielenkiintoista on, että siinä missä maan pakkolunastusta koskevassa oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on edellä jaksossa 3.1.5 esiteltyin tavoin havaittavissa näkemyksiä, joiden mukaan lunastusluvan myöntämisedellytysten arvioinnissa pakkolunastuksen mahdollinen tuloa tuottava puoli on vailla merkitystä, käsillä olevassa kunnan etuosto-oikeutta koskevassa ennakkoratkaisussa KHO näyttäisi jättävän vaille merkitystä myös osapuolten aikaisemmat kauppaneuvottelut ja niissä esiin tulleet tosiseikat. Asiattomien ansaintamotiivien näyttökynnys on ratkaisukäytännön perusteella asettumassa uhkaavan korkealle.¹⁶⁹

3.3 Yhteenveto ansaintamotiivien edellytyksistä kunnan erityisen toimialan maanhankintakeinoilla

Edellä on tarkasteltu maan pakkolunastuksen ja etuosto-oikeuden käyttämisen edellytyksiä ansaintamotiivien näkökulmasta. Tarkastelun perusteella voidaan todeta sekä etuostolain että pakkolunastusta koskevan erityislainsäädännön suhtautuvan liiketaloudellista voittoa tavoittelevaan kunnan maanhankintaan yksimielisen kielteisesti. Tästä sinänsä selvästi lähtöasetelmasta huolimatta ansaintamotiiveihin perustuvia valituksia näyttäisi etenevän verrattain toistuvasti ylimmän oikeusasteen arvioitavaksi, minkä osaltaan voidaan katsoa viestivän siitä, että kysymys liiketaloudellisen voiton tavoittelusta maan pakkolunastuksella

¹⁶⁸ Aikaisemmat kauppaneuvottelut on jätetty vaille merkitystä myös Turun hallinto-oikeuden päätöksessä 24.11.2020.

¹⁶⁹ Ks. myös KHO 13.5.2009 t. 1161 ja samassa asiassa Helsingin hallinto-oikeuden päätös 11.3.2008. Tapauksessa ei ollut sikäli kyse liiketaloudellisen voiton tavoittelusta, vaan siitä, että kunnan väitettiin tapauksessa käyttäneen etuosto-oikeuttaan suosiakseen erästä yritystä, jolle kunta valittajien käsityksen mukaan luovuttaisi alueen maa-ainesten ottotoimintaa varten etuostomenettelyn jälkeen. Valittajien väitteet eivät menestyneet oikeudessa. Merkityksellistä on, että vastaavalla tavalla kuin ennakkoratkaisussa KHO 2010:5, Helsingin hallinto-oikeus korosti ratkaisunsa lopputuloksessa sitä, että etuosto-oikeuden edellytyksiä arvioidaan silmällä pitäen sitä, onko alue hankittu yhdyskuntarakentamista varten. Se, että alue mahdollisesti myöhemmin luovutettaisiin yritykselle maa-ainesten ottotoimintaan, ei hallinto-oikeuden mukaan voinut merkitä estettä etuostomenettelylle. Ratkaisussa käytetty argumentaatio tukee tulkintalinjaa, jossa etuosto-oikeuden edellytys hankinta typistetään yksin etuostolain 1.3 §:n edellytysten olemassaoloon.

tai etuosto-oikeuden käyttämisellä ei suinkaan ole niin yksiselitteinen, kuin miltä se yksinomaan pakkolunastusta koskevan lainsäädännön ja etuostolain oikeusnormeista käsin tarkasteltuna näyttäytyy.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä on tehty tutkimuksessa tiettyjä havaintoja. Ensinnäkin tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö, erityisesti KHO 2019:142 ja samassa asiassa annettu alemman oikeusasteen ratkaisu, antaa ymmärtää, että silloin, kun kunta pystyy osoittamaan maanhankintakeinolleen lakiin perustuvan päätarkoituksen, liiketaloudellisen voiton tavoittelu eräänlaisena sivunäkökohtana hyväksytään.¹⁷⁰ Tästä lähtökohdasta lähtee myös oikeuskirjallisuudessa Talas, jonka mukaan suurtaikin voittoa tavoittelevat hankkeet voidaan hyväksyä, jos hanke sellaisenaan voidaan katsoa yleisen tarpeen vaatimaksi.¹⁷¹

Selostetuissa ennakkoratkaisuissa on toisaalta säännönmukaisesti esitetty myös väitteitä, joissa ansaintatarkoitus on katsottu nimenomaan kunnan maanhankinnan päätarkoitukseksi. Kyse on toisin sanoen ollut siitä, että väittäjät ovat katsoneet ansaintatarkoituksen olleen kunnan maanhankinnan päätarkoitus, joka on maanhankintapäätöksessä verhottu muihin perusteluihin eli niin sanottuihin fasadiperusteluihin¹⁷². Tähän liittyy tässä tutkielmassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä tehty toinen merkittävä havainto, joka koskee näyttötaakkaa. Tarkasteltujen ennakkoratkaisujen perusteella näyttäisi tilanne olevan se, että silloin, kun kunta pystyy osoittamaan maanhankintakeinolleen yleistä tarvetta ilmaisevan käyttöperusteen, menestyksekkäs vetoaminen ansaintamotiiveihin ja yleiseen tarpeeseen fasadiperusteluna lähestyy mahdottomuutta.

Sinänsä fasadiperustelujen verifiointin kaatuminen näyttökysymyksiin ei ole millään tavalla epätyypillistä.¹⁷³ Fasadiperustelujen verifiointiin liittyvät näyttöongelmat eivät kuitenkaan saisi johtaa siihen, että väitteet fasadiperusteluista jätetään kategorisesti tutkimatta varsinkin, kun niiden käyttämiseen kunnan maanhankinnassa on teoriassa varsin hyvät edellytykset. Fasadiperustelujen käytön mahdollisuudet lähtökohtaisesti riippuvat päätöksentekijän mahdollisuudesta luoda tekaistuja perusteluja päätöksilleen. Näin ollen kunnan maanhankinnassa, joissa lain soveltamisedellytykset ovat olennaisesti riippuvaisia kunnan itse

¹⁷⁰ Ratkaisutoiminnan päätarkoituksesta ja sivunäkökohdista ks. Konstari 1979, s. 114–117.

¹⁷¹ Talas 1924, s. 105.

¹⁷² Fasadiperustelujen käsitteestä ks. esimerkiksi Virolainen – Martikainen 2010, s. 34–36.

¹⁷³ Konstari 1979, s. 153; Syrjänen 1999, s. 160.

tuottamasta dokumentaatiosta, kuten maapoliittisista periaateohjelmista, asunto-ohjelmista ja muista kunnan maankäyttöä ohjaavista maankäytönsuunnitelmista, tilaa fasadiperustelujen käytölle ainakin teoreettisesti löytyy.

Ennakkoratkaisu KHO 2010:5 antaa aihetta tulkinnalle, jossa etuosto-oikeuden käyttämisen edellytysharkinnasta supistetaan pois näyttö kauppaneuvotteluissa esiin tulleista tosiseikoista. Vastaavasti ennakkoratkaisu KHO 2019:143 ja samassa asiassa annettu alemman oikeusasteen ratkaisu, jonka perusteluihin KHO omassa ratkaisussaan viittaa, antavat ymmärtää, että pakkolunastuksen edellytysharkinnassa vaille merkitystä olisi jätettävä maanhankinnan mahdollinen tuloa tuottava puoli. Tällaiseen todistusaineiston supistamiseen on suhtauduttava varauksella, sillä se väistämättä heikentää vapaan todistusharkinnan periaatetta¹⁷⁴. Maanhankinnan motiiveja arvioitaessa tulisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon kaikenlainen todistusaineisto varsinkin, jos otaksutaan, että asiattomia ansaintamotiiveja tuskin tuodaan tietoisesti julki kunnan maanhankintapäätöksessä. Jos kunnan maanhankinnan motiiveja ei perusteellisesti tutkita, alkaa hallintolain 6 §:ssä säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan julkista valtaa on käytettävä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, menettää merkitystään.¹⁷⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voidaan tässä suhteessa kiinnittää huomiota ratkaisuun Tkachevy v. Venäjä 14.2.2012, jossa EIT otti laajasti huomioon asiassa esitetyn todistelun arvioidessaan pakkolunastuksen perusteeksi ilmoitetun julkisen edun aitoutta. Vaikka ratkaisu sinänsä koskikin nimenomaisesti pakkolunastustapausta, voidaan ratkaisua pitää relevanttina pohdittaessa sitä, millaista näyttöä kunnan maanhankintamotiiveista voidaan ylipäätään edellytysharkinnassa huomioida. Kyseisessä tapauksessa kaupunginhallitus oli päättänyt asunkerrostalon tyhjentämisestä ja muuttamisesta toimistotiloiksi ja perustellut pakkolunastusta julkisen edun mukaisella turvallisuudella, koska kuntokartoituksen mukaan rakennus oli lähellä luhistumistaan. Tapauksessa EIT katsoi, että turvallisuus sinänsä täytti pakkolunastukselta edellytettävän julkisen edun vaatimuksen. EIT kuitenkin pani merkille, että kuntotarkastus oli asiassa teetetty vasta sen jälkeen, kun valittajat olivat vastustaneet huoneiston pakkolunastusta. Edelleen EIT pani merkille, että kaupunki oli siirtänyt pakkolunastetun omaisuuden kokonaan yksityiselle taholle, ja toisin kuin alkuperäisen suunnitelman mukaan, rakennusta ei ollut kunnostettu toimistotiloiksi vaan luksusasunnoiksi. Nämä seikat saivat kyseenalaistamaan pakkolunastuksen perusteeksi esitetyn perustelun aitouden, ja näin ollen EIT

¹⁷⁴ Ks. myös Hovila 2010, s. 59.

¹⁷⁵ Lisäksi silloin, kun tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta todella välitetään, vaikuttaa se jo olemassaolollaan tervehdyttävästi kunnalliselämään. Ryynänen 1991, s. 183.

päättyi ratkaisussa toteamaan pakkolunastuksen rikkovan EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädettyä omaisuudensuojaa.

Viimeinen havainto liittyy moderniin hallintomalliin. Näyttää siltä, että se, miten pakkolunastusta koskeva lainsäädäntö ja etuostolaki suhtautuvat ansaintamotiiveihin, on täydellisessä ristiriidassa modernin hallintomallin kanssa, joka suorastaan kannustaa kuntaa taloudelliseen ja tulokselliseen ajatteluun. Kunta joutuu toisin sanoen toimimaan lainsäädännön ja hallintokulttuurin ristipaineessa. Tämä ristipaine aiheuttaa varmasti hämmennystä paitsi kunnassa itsessään myös maanomistajissa. Oikeusvarmuuden kannalta olisi välttämätöntä, että kunnan maanhankintapäätökset ovat ennakoitavia ja johdonmukaisia ja toisaalta, että oikeusjärjestys itse olisi selkeä.¹⁷⁶ Niin kauan kun sanottu ristipaine hallintokulttuurin ja oikeusjärjestyksen välillä jatkuu, ei liene yllättävää, että ansaintamotiiveja koskevia väitteitä ratkaistaan jatkossakin hallintotuomioistuimissa.

Itseasiassa tätäkin tutkimusta tehdessä Helsingin hallinto-oikeudessa on vireillä mediassakin paljon puhuttanut Tuusulan kunnan pakkolunastustapaus. Tapauksessa on kyse Helsinki-Vantaan lentokentän pohjoispuolella sijaitsevan, noin 40 hehtaarin suuruisen logistiikka- ja työpaikkatarkoituksiin varatun alueen pakkolunastuksesta. Jo lunastuslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä maanomistajat väittivät kunnan pakkolunastavan alueen ansaintatarkoituksessa. Maanomistajat vetosivat muun muassa siihen, ettei alueen yleinen tarve vaadi alueen lunastamista, koska alue voidaan saattaa suunniteltuun käyttötarkoitukseensa myös ilman alueen pakkolunastusta, ja siihen, ettei kunta ollut käyttänyt alueeseen etuosto-oikeuttaan, vaikka kunnalla olisi ollut siihen mahdollisuus. Maanomistajat vetosivat myös siihen, että pakkolunastuksen kohteena oleviin alueisiin kohdistuu maa-ainesten irrottamisoikeuksia, joita kunta ei ollut pakkolunastusta edeltävissä kauppaneuvotteluissa tai neuvottelutarjouksissa maanomistajien mukaan ottanut millään tavalla huomioon. Sanotuista väitteistä huolimatta ympäristöministeriö myönsi asiassa Tuusulan kunnalle lunastusluvan. Lunastuslupapäätös on toistaiseksi lainvoimaa vailla, ja Helsingin hallinto-oikeuden on määrä antaa asiassa ratkaisunsa syksyllä 2022.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Oikeusvarmuuden käsitteestä ks. esimerkiksi Raitio 2019, s. 62–64 viitteineen.

¹⁷⁷ Ympäristöministeriön päätös 17.9.2020 dnro VN/3860/2019.

4 Voiton tavoittelun edellytykset yleisen toimialan maanhankintakeinoilla

4.1 Voiton tavoittelu vapaaehtoisella maanhankinnalla

4.1.1 Vapaaehtoisen maanhankinnan oikeudellisista lähtökohdista

Kunnan maanhankintaa koskevassa oikeuskirjallisuudessa maan pakkolunastaminen ja etuosto-oikeuden käyttäminen ovat aina ensimmäisistä pakkolunastuslaeista ja etuostolaeista lähtien olleet näkyvästi tarkastelun kohteena. Suurin osa yhdyskuntarakentamiseen tulevasta maasta hankitaan kuitenkin kunnan omistukseen nimenomaan vapaaehtoisin kaupoin maan pakkolunastuksen ja etuostomenettelyn jääden vain harvoin käytetyiksi kunnan maanhankintakeinoiksi. Eri maanhankintakeinojen käyttöastetta kuvaa hyvin maapolitiikan nykytilaa ja tulevaisuutta kartoittanut valtioneuvoston selvitys, jonka yhteydessä teetetyt haastattelututkimuksen mukaan etuoston osalta 21 % kunnista ja pakkolunastuksen osalta 39 % kunnista ei käytä sanottuja maanhankintakeinoja lainkaan. Sen sijaan 85 % kunnista ilmoitti haastattelututkimuksessa hankkivansa jopa 80 % maasta vapaaehtoisin kaupoin.¹⁷⁸

Vaikka vapaaehtoinen maanhankinta on käytännössä huomattavasti merkityksellisempi kunnan maanhankintakeino kuin maan pakkolunastaminen taikka etuosto-oikeuden käyttäminen, kunnan vapaaehtoisesta maanhankinnasta on oikeuskirjallisuudessa kirjoitettu paljon vähemmän. Tätä voidaan pitää puutteena, sillä kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan oikeudelliset reunaehdot ovat näin jääneet vain ohuesti kartoitetuiksi. Muiden maanhankintakeinojen ympärille kehittynyttä oikeusdoktriinia voidaan toki hyödyntää, mutta vain rajallisesti, sillä MRL:ssa, lunastuslaissa ja etuostolaissa säädetyt maanhankintakeinot eroavat kunnan vapaaehtoisesta maanhankinnasta monella tapaa.¹⁷⁹ Kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan tutkimista hankaloittaa niin ikään relevanttien oikeustapausten puute, jota voidaan ainakin osittain selittää sillä reaalisella argumentilla, että vapaaehtoinen maanhankinta ei sisällä sellaista julkisen vallan käyttöä, joka pakottaisi kunnan ja maanomistajan keskenään oikeussuhteeseen. Voitaneen otaksua, maanomistaja todennäköisesti jättää kiinteistökaupan kokonaan solmimatta, jos kaupan ehdoista ei päästä

¹⁷⁸ Falkenbach ym. 2021, s. 10. Eräissä hallituksen esityksissäkin on tuotu ilmi maanhankintakeinojen käyttöasteita. Ks. esimerkiksi HE 334/2014 vp, s. 9 ja 24/2005 vp, s. 5.

¹⁷⁹ Maanhankintakeinojen eroista muun muassa edellä jaksossa 2.2.3.

kunnan kanssa sopimukseen. Vapaaehtoiset maakaupat johtavat toisin sanoen lähtökohtaisesti epätodennäköisemmin oikeusriitoihin.¹⁸⁰

Kun kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan oikeudelliset reunaehdot ovat yleisestikin jääneet jossain määrin systematisoimatta, on selvää, että tällä on kerrannaisvaikutuksia tutkittaessa kunnan vapaaehtoista maanhankintaa liiketaloudellisen voiton tavoittelun näkökulmasta. Lähtökohtaisesti tutkimustehtävässä voidaan kuitenkin lähteä liikkeelle sopimusoikeudellisesta lainsäädännöstä ja hallinnossa noudatettavista oikeusperiaatteista, joiden merkitys kunnan kiinteistövaihdannan oikeudellisina reunaehtoina on oikeuskirjallisuudessa tunnistettu ja tunnustettu. Jäljempänä tarkastellaan myös kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteiden merkitystä osana kunnan vapaaehtoista maanhankintaa. Näiden määräytymisperiaatteiden huomioon ottaminen kunnan vapaaehtoisessa maanhankinnassa lienee perusteltua varsinkin, jos hyväksytään näkemys, että kunnan vapaaehtoinen maanhankinta lukeutuu nimenomaan kunnan yleisen toimialan tehtäviin, joiden kohdalla kunnan toimialaa määrittävien määräytymisperiaatteiden oikeudellinen merkitys on olennainen.

4.1.2 Kunnan kahdet kasvot vapaaehtoisessa maanhankinnassa

Kunnan erityislaeilla säänneltyjä maanhankintakeinoja koskevassa oikeuskirjallisuudessa korostetaan varsin usein näihin maanhankintakeinoihin liittyviä julkisen vallan käytön elementtejä. Esimerkiksi pakkolunastusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa tyypillisesti korostetaan sitä, kuinka pakkolunastuksella kajotaan julkista valtaa käyttämällä maanomistajan omaisuudensuojaa, ja vastaavasti etuostomenettelyä koskevassa oikeuskirjallisuudessa korostetaan sitä, kuinka menettelyllä puututaan julkista valtaa käyttämällä alkuperäisten sopimuskumppaneiden sopimusvapauteen.¹⁸¹ Kunnan vapaaehtoista maanhankintaa koskeva oikeuskirjallisuus lähtee sen sijaan liikkeelle täysin päinvastaisesta lähtökohdasta. Oikeuskirjallisuudessa on kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla lähdetty siitä, että kyseiseltä maanhankintakeinolta puuttuvat julkisen vallan käytön elementit.¹⁸² Tämä on merkityksellistä paitsi siksi, että juuri julkisen vallan käytön elementtien puuttumisen vuoksi kunnan vapaaehtoinen maanhankinta on luettavissa kunnan

¹⁸⁰ Ks. Hoops ym. 2015, s. 21–22.

¹⁸¹ Hollo 1984, s. 120–125 ja Korte 2015b, s. 1. Alkujaan tosin myös etuostossa katsottiin olevan kyse omaisuuden suojaan puuttuvasta toimenpiteestä. Ks. PeVL 3/1975 I vp, s. 13.

¹⁸² Sarvilinna 2021, s. 565; Oksanen 2008, s. 265.

yleisen toimialan tehtäväksi, mutta myös siksi, että tämän on oikeuskirjallisuudessa katsottu johtavan siihen, että kunnan vapaaehtoiset maanhankintasopimukset ovat luonteeltaan nimenomaan yksityisoikeudellisia sopimuksia, joihin sovelletaan yleistä sopimusoikeudellisista lainsäädäntöä.¹⁸³

Liiketaloudellisen voiton tavoittelun kannalta kunnan vapaaehtoiseen maanhankintaan liitetyt yksityisoikeudelliset elementit ovat mielenkiintoisia. Lähtökohtaisesti yksityisillä oikeussubjekteilla on vapaus yksityisoikeudellisissa sopimuksissaan toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti liikevoittojen maksimointiin pyrkien, ja mikäli kunnan vapaaehtoinen maanhankinta luokitellaan tällaiseksi yksityisoikeudelliseksi toiminnaksi, koskisi edellä mainittu myös kunnan vapaaehtoisia maanhankintasopimuksia.

Sopimusoikeuden yleisiin oppeihin lukeutuvan sopimusvapauden periaatteen näkökulmasta näyttäisi ensisilmäykseltä siltä, että kunta voisi ryhtyä vapaaehtoiseen maanhankintaan liiketaloudellisia voittoja tavoitellakseen ja myös tingata kiinteistön kauppahinnan selvästi kiinteistön käypää arvoa ja odotettua jälleenmyyntiarvoa alemmas liiketaloudellisten voittojen kerryttämiseksi.¹⁸⁴

Sanottu johtopäätös on kuitenkin hätköity. Ensinnäkin on otettava huomioon, että vaikka yleinen sopimusoikeudellinen lainsäädäntö sinänsä sopimusvapauden periaatteen nojalla sallii liiketaloudellista voittoa tavoittelevat sopimukset, mukaan lukien selkeästi alihintaiset maakaupat,¹⁸⁵ yleinen sopimusoikeudellinen lainsäädäntö ei salli sopimusehtoja, jotka oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, olosuhteet sekä muut seikat huomioon ottaen ovat kohtuuttomia taikka sovellettuina johtaisivat kohtuuttomuuteen.¹⁸⁶ Sikäli kun kunnan voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan maanhankintasopimusta tehdessään yksityistä maanomistajaa selvästi vahvempi neuvotteluosapuoli,¹⁸⁷ on ajateltavissa, että

¹⁸³ Sarvilinna 2021, s. 556, 563 ja 565; Oksanen 2008, s. 265; Muukkonen 2017, s. 13. Ks. myös Kartio 1987, s. 64 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.4.2001 dnro 1253/4/98, joissa on tulkittu kunnan vapaaehtoisia maanluovutussopimuksia vastaavalla tavalla.

¹⁸⁴ Esimerkiksi Mähönen lähtee siitä, ettei varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n mukaisessa sovittelussa ole tarkoitus puuttua sopimusvapauden hinnan osalta, vaan lähtökohtana on, että hinta määräytyy sopimusneuvotteluissa tinkimisprosessin tuloksena. Mähönen 2012, s. 114.

¹⁸⁵ Ks. esimerkiksi ratkaisu KKO 1987:109, jossa oli kyse A:n ja B:n välisestä kiinteistökaupasta, jossa kauppahinta oli selvästi alitti kiinteistön käyvän hinnan. KHO ei kuitenkaan julistanut kauppaa pätemättömäksi eikä myöskään sovitellut kauppahintaa OikTL:n perusteella. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, että myyjä A oli kauppaa tehdessään tiennyt, että kauppahinta oli alempi kuin tilan käypä hinta. Kaupanteko-olosuhteista ei myöskään KHO:n mukaan käynyt ilmi, että A olisi ollut huomattavasti vahvempina osapuolena kuin B.

¹⁸⁶ Kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelusta säädetään OikTL 36 §:ssä.

¹⁸⁷ OikTL 36 §:n perusedellytyksenä on pidetty sopijapuolten epätasa-arvoisuutta. Tätä kuvastaa myös edellisessä alaviitteessä selostettu ratkaisu KHO 1987:109, jossa KHO kiinnitti erityistä huomiota A:n ja B:n

liiketaloudellisen voiton maksimointiin tähtäävä kunnan vapaaehtoinen maanhankinta, jossa kauppahinta tingitaan kohtuuttomasti alle maan käyvän arvon, saatettaisiin katsoa pätemättömäksi jo sopimusoikeudellisen lainsäädännön perusteella.¹⁸⁸

Johtopäätös on toisaalta hätköity myös siksi, että kunnan vapaaehtoista maanhankintaa koskevat oikeudelliset lähtökohdat ja reunaehdot eivät tyhjene yleiseen sopimusoikeudelliseen lainsäädäntöön. Vaikka kunnan maanomistajan kanssa tekemät maanhankintasopimukset ovat vakiintuneen käsityksen mukaan lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia sopimuksia, joiden sääntely perustuu yleiseen sopimusoikeudelliseen lainsäädäntöön, oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että kunnan päättäessä omassa sisäisessä päätöksentekoprosessissaan vapaaehtoisesta maanhankinnasta kyse on julkisoikeudellisesta päätöksenteosta.¹⁸⁹ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnalla on vapaaehtoisessa maanhankinnassa kahdet kasvot: Yksityisoikeudelliset kasvot, minkä vuoksi kunnan on solmiessaan yksityisoikeudellisen maanhankintasopimuksen maanomistajan kanssa noudatettava kiinteistövaihdantaa koskevaa sopimusoikeudellista lainsäädäntöä, ja julkisoikeudelliset kasvot, minkä vuoksi kunnan on päättäessään vapaaehtoisesta maanhankinnasta noudatettava julkishallinnon yleisiä periaatteita ja menettelytapasäännöksiä.

Kunnan julkisoikeudellisista kasvoista johtuu, että kunnan toimivalta on vapaaehtoisessa maanhankinnassa hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti sidottu siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Jos kunta käyttää päätöstä tehdessään harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen, kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö, joka voi sellaisenaan olla perusteena kunnan sisäisessä päätöksentekoprosessissa muodostuneen maanhankintapäätöksen kumoamiselle kunnallisvalituksin.¹⁹⁰ Tarkasteltaessa liiketaloudellisen voiton tavoittelun eli ansaintatarkoituksen edellytyksiä kunnan maanhankinnassa, merkitsee tämä sitä, että ansaintatarkoituksen on kuuluttava niiden tarkoituserien joukkoon, jotka lain mukaan

tasavertaisuuteen. Kunnan ja yksityisen maanomistajan tasavertaisuutta on puolestaan tarkasteltu ratkaisussa esimerkiksi MRL 12 a luvussa säädettyjä maankäyttö sopimuksia koskevassa ennakkoratkaisussa KHO 2016:8. Myös Kartio on kiinnittänyt huomiota kunnan erityisasemaan kunnan kiinteistökaupoissa. Ks. yleisesti Kartio 1987.

¹⁸⁸ Ks. myös Häkkänen 2016, s. 358.

¹⁸⁹ Sarvilinna 2021, s. 556 ja 565; Oksanen 2008, s. 265; Hovila 2009, s. 141. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.4.2001 dnro 1253/4/98 ja 6.9.2008 dnro 2300/4/05, joissa on korostettu sitä, että kunnallisen päätöksenteon tulee täyttää julkiselle vallalle perustuslaissa asetetut velvoitteet ja hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamat vaatimukset silloinkin, kun kunta solmii yksityisoikeudellisen sopimuksen.

¹⁹⁰ Mäenpää 2018, s. 326, 944.

perustavat kunnalle oikeuden vapaaehtoisen maanhankintaan, jotta kyse olisi tarkoitussidonnaisuuden periaatetta noudattavasta toiminnasta.

Sallittujen tarkoituserien kartoittaminen ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä etenkin, kun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamisen yhtenä suurimpana haasteena on pidetty nimenomaan lain *ration* tunnistamista.¹⁹¹ Vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla lain *ration* tunnistamista hankaloittaa se, ettei kunnan vapaaehtoisesta maanhankinnasta ole annettu erityissäännöksiä. Toisin kuin maan pakkolunastuksen ja etuosto-oikeuden kohdalla, joita koskevissa erityislaeissa on lain nimenomaisella kirjauksella säädetty kyseisten maanhankintakeinojen sallituista tarkoituseristä, kunnan vapaaehtoisesta maanhankinnasta ei ole annettu erityissäännöksiä, joista suoraan kävisi ilmi vapaaehtoisen maanhankinnan sallitut tarkoituserät. Lain *ration* tunnistamista hankaloittaa myös se, että oikeuskäytännössä tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen osana kunnan maanhankintaa on viitattu harvoin.¹⁹² Tämän voidaan osin katsoa johtuvan siitä, että tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamisen kynnyks on ylipäättään korkealla, kuten edellä tarkastellut maan pakkolunastusta ja etuostomenettelyä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutkin osoittavat.

Sallittujen tarkoituserien tutkiminen kuitenkin helpottuu, mikäli lähtökohdaksi otetaan kuntalain 1.2 §:n tavoitenormi ja siitä johdetut kunnan toimialaa määrittävät oikeusperiaatteet, kunnan toimialan määräytymisperiaatteet. Kyseiset määräytymisperiaatteet määrittävät periaatteessa kaikkea kunnan toimintaa, mutta niiden merkitys kunnan yleisen toimialan tehtävien kohdalla lienee kaikkein näkyvin.

4.1.3 Kunnan toimialan määräytymisperiaatteista johtuvat reunaehdot

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.¹⁹³ Tavoitenormiksi luonnehditun säännöksen on katsottu asettavan kunnan toimialalle tiettyjä kunnan toimintaa rajoittavia oikeusperiaatteita, niin kutsuttuja kunnan toimialan määräytymisperiaatteita, joista vakiintuneimpina voitaneen pitää asukkaiden hyvinvoinnin

¹⁹¹ Ryytänen 1991, s. 141.

¹⁹² Kysymys tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesta maanostosta on ollut esillä esimerkiksi ratkaisussa KHO 24.9.1986 t. 3669 ja KHO 20.1.8.1987 t. 3110. Molemmissa tapauksissa oli kyse kiinteistökaupasta, jossa kunnan väitettiin myyneensä kiinteistöt sillä tavalla alihintaan, että kyse olisi perusteettoman taloudellisen edun myöntämisestä yksityisille. Tapauksissa ei ollut kysymys kunnan maanhankinnasta ansaintamotiivein.

¹⁹³ Momentti vastaa aikaisemmin voimassa olleen kuntalain 1.3 §:n sääntelyä, kuitenkin siten, että uudessa säännöksessä tuodaan kunnan toiminta-ajatus esille aikaisempaa laajemmin mainitsemalla kunnan roolista palvelujen järjestämisessä ja alueen elinvoiman edistämässä. Ks. HE 268/2014 vp, s. 135.

edistämisen periaatetta, kestävän kehityksen periaatetta, paikallisuuden periaatetta ja spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatetta. Näistä määrätymisperiaateista asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate ja kestävän kehityksen periaate voidaan mieltää eräänlaisiksi kunnan toimialaa määrittäviksi ydinperiaatteiksi, koska muut kunnan toimialan määrätymisperiaatteet ovat pitkälti niistä johdettuja. Esimerkiksi paikallisuuden periaate, jonka mukaan kunnan toiminnan on kohdistuttava kunnan alueella oleviin asukkaisiin, sisältyy itseasiassa jo asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteeseen, joka kytkee kunnan toiminnan sen asukkaisiin vastaavalla tavalla kuin paikallisuuden periaatekin.¹⁹⁴

Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteesta ja kestävän kehityksen periaatteesta on viime kädessä johdettavissa myös spekulatiivisen toiminnan kiello, jonka merkitys voidaan ymmärtää siten, että periaate rajoittaa kuntaa ryhtymästä puhtaasti voittoa tavoittelevaan toimintaan – myös silloin, kun tuloja käytettäisiin esimerkiksi menojen peittämiseksi.¹⁹⁵ Toisin kuin Ruotsissa, jossa periaate on kirjattu kuntalakiin,¹⁹⁶ Suomessa spekulatiivisen toiminnan kiello ei ole koskaan saanut institutionaalista tukea lainsäädännöstä, mutta kun otetaan huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja kestävän kehityksen periaatteet, jotka kytkevät kunnan toiminnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämiseen, voidaan spekulatiivisen toiminnan kiello nähdä näiden ydinperiaatteiden johdonmukaisena jatkumona.¹⁹⁷ Periaatetta voidaan pitää voimassa olevana oikeusperiaatteena myös oikeuskirjallisuuden, oikeuskäytännön ja edelleen kuntalain esitöiden perusteella, joissa on todettu, ettei kunnan toiminnan motiivina voi olla pelkästään liiketaloudellisen voiton tavoittelu.¹⁹⁸

Siinä missä MRL:ssa ja lunastuslaissa asetetut lunastamisen edellytykset ja etuostolaissa etuosto-oikeuden käyttämiselle asetetut edellytykset kieltävät kuntaa ryhtymästä

¹⁹⁴ Se, mitkä periaatteet katsotaan vakiintuneiksi, vaihtelee. Nyt esitetyt periaatteet perustuvat Sallisen väitöskirjassa esitettyyn näkemykseen. Ks. yleisesti Sallinen 2007. Kunnallislain esitöissä on esitetty Sallisen esittämien periaatteiden lisäksi muitakin kunnan toimialan määrätymisperiaatteita, kuten esimerkiksi toissijaisuuden periaate, jota Sallinen ei ole pitänyt enää voimassa olevana. Ks. HE 268/2014, s. 16 ja Sallinen 2007, s. 202–207.

¹⁹⁵ Holopainen 1969, s. 416–417. Kuuskoski 1949, s. 37.

¹⁹⁶ Ruotsin kuntalain (Kommunallag 725/2017) 2:7 §:n mukaan, ”[k]ommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna”. Kursivointi tässä.

¹⁹⁷ Sallinen 2007, s. 194–197.

¹⁹⁸ HE 268/2014 vp, s. 16. Oikeuskäytännöstä ks. KHO 1920 I 110 ja KHO 26.7.2007 t. 1820, joissa kunnan katsottiin ylittäneen toimivaltansa ryhtyessään perustamaan vähittäis- ja tukkuliikettä ja rakentamaan omakotitalotontteja. Vaikka ratkaisussa ei suoranaisesti sitä mainita, spekulatiivisen toiminnan kiello näyttäisi vaikuttavan ratkaisujen taustalla.

maanhankintaan puhtaasti ansaintatarkoituksessa, vapaaehtoisen maanhankinnan puolella yksinomaan liiketaloudellista voittoa tavoitteleva maanhankinta torjutaan juuri spekulatiivisen toiminnan kiellon perusteella.¹⁹⁹ Liiketaloudellisten voittojen saamista kunnan kassaan ei ole pidetty hyväksyttävänä kunnan toimintaa ohjaavana motiivina, ja vaikka tätä lähtökohtaa ei ole kirjattu nimenomaisesti kuntalakiin, voidaan tätä silti pitää edellä todetusti voimassa olevan oikeuden vakiintuneena lähtökohtana.

On tosin huomattava, että spekulatiivisen toiminnan kiellon ei ole lähtökohtaisesti tulkittu merkitsevän absoluuttista voiton kieltoa, vaan nimenomaan sitä, että toiminnan motiivina ei saa olla *pelkästään* liiketaloudellisen voiton tavoittelu.²⁰⁰ Näyttää siltä, että vastaavalla tavalla kuin omaisuuden pakkolunastuksen ja etuosto-oikeuden käyttämisen kohdalla, liiketaloudellisen voiton tavoittelu on kunnan vapaaehtoisessa maanhankinnassakin mahdollista, kunhan se ei ole toiminnan ainoa motiivi. Toisin sanoen, jos toiminnalle on osoitettavissa jokin kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseen liittyvä tarkoitus, kuten asuntotuotannon tukeminen, kunnan työllisyyden parantaminen taikka elinkeinorakenteen monipuolistaminen,²⁰¹ liiketaloudellisen voiton tavoittelu vapaaehtoisen maanhankinnan sivunäkökohtana näyttäisi olevan kuntalain 1.2 §:n tavoitenormin puitteissa mahdollista.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös näkemyksiä, jotka puoltavat absoluuttisen voiton saamisen kieltoa kunnan toiminnassa. On puhuttu niin sanotusta *omakustannusperiaatteesta*, joka voidaan määritellä siten, että periaate edellyttää palvelujen myymistä niiden tuotantokustannuksia vastaavaan hintaan,²⁰² mikä käytännössä merkitsee sitä, ettei kunnan toiminnassa pääsisi lainkaan syntymään liiketaloudellisia voittoja. Periaatetta on ehdotettu sovellettavaksi myös kunnan maanhankintaan.²⁰³ Vaikka lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä on löydettävissä esimerkkejä, jossa kunnan maksut noudattavat omakustannusperiaatteen mukaisesti kustannusvastaavuuden ideaa,²⁰⁴ omakustannusperiaatetta ei voida pitää voimassa olevana, kaikkea kunnan toimintaa koskevana oikeusperiaatteena. Kuten Sallinen on huomauttanut, tämä olisi paitsi yksityistämiskehityksen ja kuntayhtiöiden toimintalogiikan kanssa ristiriitaista myös

¹⁹⁹ Ks. myös Häkkänen 2016, s. 354.

²⁰⁰ Harjula – Prättälä 2019; Sallinen 2007, s. 197, 372, Heuru – Mennola - Ryyänen 2001, s. 164.

²⁰¹ Ks. myös Heuru 2001, s. 57.

²⁰² Sallinen 2007, s. 365. Vrt. Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 167, jossa puhutaan ”kustannusvastaavuuden periaatteesta”.

²⁰³ Rytkölä 1954, s. 117 ja 124; Häkkänen 2016, s. 353.

²⁰⁴ Oikeuskäytännöstä ks. KHO 2005:63 Lainsäädännöstä ks. esimerkiksi valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun (621/1999) 34 § ja MRL 12 a luvun esityöt, joissa kehittämiskorvausta on nimetty kustannusperusteiseksi maksuksi. HE 167/2002 vp, s. 31. Kehittämiskorvausten lisäksi myös MRL 12 a luvussa säädettyjen maankäyttömaksujen on katsottu rakentuvan jonkinasteiselle kustannusvastaavuuden periaatteelle, joskin viime aikoina on katsottu tämän toteutuvan vain osittain. Aiheen ympärillä käydystä vilkkaasta keskustelusta ks. esimerkiksi Häkkänen 2020, s.10 ja 31 ja alaviite 34.

kilpailunrajoitussäännösten näkökulmasta ristiriitaista.²⁰⁵ Myöskään perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei ole löydettävissä tukea sille, että omakustannusperiaatteen asema olisi yleisenä kunnallisoikeudellisena periaatteena vakiintunut.²⁰⁶

Merkillepantavaa on toisaalta se, että spekulatiivisen toiminnan kieltoa koskevassa kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa on pohdittu erityiskysymyksenä sitä, mikä merkitys liiketaloudellisen voiton suuruudella on toiminnan motiiveja arvioitaessa. On vedottu *kohtuusperiaatteeseen* ja siihen, kuinka kohtuusperiaate muodostaa eräänlaisen rajan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämisen sekä toisaalta taloudellisen voiton tavoittelun välille.²⁰⁷ Sallinen on väitöskirjassaan kuvannut näiden periaatteiden yhteyttä seuraavasti:

”[Spekulatiivisen voiton kieltö] ei ole – – tarkoittanut absoluuttista voiton kieltöä, vaan kunta on voinut saada toiminnallaan taloudellista tuottoa. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen vuoksi on kuitenkin tarpeen jollakin tavalla arvioida taloudellisten voittojen hyväksyttävyyttä kunnan toiminnassa. Tällainen arviointi tapahtuu kohtuusperiaatteen avulla. *Hyväksyttäväksi voidaan siten katsoa taloudellinen voitto siihen rajaan saakka, jolloin toiminta aletaan katsoa pelkästään voiton tavoitteluksi, kuten ammattimaiseksi liiketoiminnaksi.*”²⁰⁸

Sallisen näkemys on tulkittavissa siten, että kunnan kohtuuttomat liiketaloudelliset voitot voisivat olla omiaan muuntamaan kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan liiketaloudellisen voiton tavoitteluksi. Katsantotapa eroaa merkittävästi erityislakeihin perustuvan maanhankinnan kohdalla omaksutusta, sillä kuten aikaisemmin esimerkiksi maan pakkolunastusta koskevaa ratkaisukäytäntöä tarkasteltaessa havaittiin, vaille merkitystä on jätetty se, millaisia tuloja kunta voisi pakkolunastuksen jälkeen saada myymällä alueelta kaavoitettuja tontteja.²⁰⁹ Jos vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla liiketaloudelliset voitot sen sijaan voidaan ottaa huomioon toiminnan motiiveja arvioitaessa, erkaantuvat vapaaehtoinen maanhankinta ja erityislakeihin perustuva maanhankinta toisistaan. Aivan erityisen mielenkiintoinen Sallisen näkemys on tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltamiseen liittyvien näyttöongelmien näkökulmasta, sillä jos kunnan maanhankinnan

²⁰⁵ Sallinen 2007, s. 368–373. Sallisen näkemys saa tukea myös oikeuskirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä. Ks. Ks. Harjula – Prättälä 2019, s.769; Kalima 1988, s. 185–190; Hannus – Hallberg 1987, s. 400; Rasinmäki 1997, s. 189; KHO 1.10.1975 t. 2951; KHO 1995:30; Kilpailuviraston päätös 17.6.1999, 20.9.2000 ja 7.5.2004.

²⁰⁶ PeVL 53/2002 vp, s. 2–3. Ks. myös Heuru – Mennola – Rynänen 2008, s. 167–168.

²⁰⁷ Vanhemmasta oikeuskirjallisuudesta ks. esimerkiksi Kalima 1972, s. 34 ja Ikkala 1959, s. 145.

²⁰⁸ Sallinen 2007, s. 382. Kursivointi tässä.

²⁰⁹ Ks. KHO 2019:143 ja samassa asiassa alemman oikeusasteen päätös Helsingin hallinto-oikeus 29.3.2018 nro 18/0174/5. Ks. myös Talas 1924, s. 105.

motiiveja voidaan vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla arvioida maanhankinnasta koituvien liiketaloudellisten voittojen suuruuden perusteella, alentuu näyttökynnys selvästi siitä, millaiseksi se erityislakien perusteella tapahtuvan maanhankinnan osalta on edellä tarkastellun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella muodostumassa.

Kunnallisoikeudellisista oikeusperiaatteista on viimeisenä mainittava lisäksi *taloudellisen riskin minimoimisen periaate*, jonka merkitys voidaan ymmärtää siten, että se rajoittaa kuntaa ottamasta toiminnassaan sellaisia riskejä, jotka toteutuessaan voisivat vaarantaa tulevaisuuden.²¹⁰ Sallinen ymmärtää periaatteen itsenäiseksi kunnallisoikeudelliseksi oikeusperiaatteeksi, mutta periaate voidaan ymmärtää vaihtoehtoisesti myös osana kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatetta taikka spekulatiivisen toiminnan kieltoa.²¹¹ Vaikka periaatteeseen on oikeuskäytännössä vedottu lähinnä tapauksissa, joissa on ollut kyse kunnan myöntämisestä yritystuista ja takauksista yksittäisten yrittäjien lainoille,²¹² ei liene poissuljettua, että periaatteeseen voitaisiin vedota myös silloin, kun kunnan maanhankinta uhkaa sisältää riskin tappiollisesta toiminnasta. Voidaan esimerkiksi kysyä, onko periaatteen kannalta sopivaa, että kunta hankkii omistukseensa maata, joka voitaisiin saattaa yhdyskuntarakenteen mukaiseen käyttötarkoitukseensa myös yksityisen huolenpidon kautta. Jos viimeksi mainittuun kysymykseen vastataan kielteisesti, ollaan kuitenkin jälleen tilanteessa, jossa vapaaehtoinen maanhankinta ja erityislaeilla säännelty maanhankinta erkaantuvat toisistaan. Kuten aikaisemmin etuosto-oikeutta koskevan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisun KHO 2010:5 kohdalla todettiin, kunnan etuosto-oikeuden käyttämistä koskevassa oikeusdoktriinissa on lähdetty siitä, ettei etuosto-oikeuden käyttämistä rajoita se, että ostaja sitoutuu toteuttamaan alueen kaavassa yhdyskuntarakentamiseksi tarkoitettulla tavalla, ja vastaavasti maan pakkolunastusta koskevassa ennakkoratkaisussa KHO 2019:143 korkein hallinto-oikeus jätti vaille merkitystä sen, että alue olisi voitu maanomistajan ja yksityisen rakennusyhtiön välisen sopimuksen nojalla saattaa yleiskaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa ilman pakkolunastusta.

²¹⁰ Sallinen 2007, s. 361; KM 1993:33, s. 330.

²¹¹ Esimerkiksi Heuru puhuu yrittäjärisikin ottamisen kiellosta, jonka hän johtaa kunnan tehtäväpiirille asetetusta vaatimuksesta turvata paikkakunnan elinvoimaa, vaurautta sekä asukkaiden terveyttä, asumista, henkistä kasvua ja hyvinvointia sekä viihtyisyyttä. Ks. Heuru 2001, s. 56.

²¹² Ks. esimerkiksi KHO 1975 II 15, KHO 1979 II 45 ja KHO 21.6.2001 t. 1480.

4.2 Yhteenveto ansaintamotiivien edellytyksistä kunnan yleisen toimialan maanhankintakeinoilla

Edellä on tarkasteltu kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan oikeudellisia reunaehtoja. Kuten erityislakeihin perustuva maanhankinta, myös vapaaehtoinen maanhankinta lähtee edellä kerrotun mukaisesti siitä, ettei maanhankinnan perusteena voi olla yksinomaan ansaintatarkoitus. Tämä perustuu kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla viime kädessä spekulatiivisen toiminnan kieltoon, jonka on katsottava vakiinnuttaneen asemansa yhtenä kunnallisoikeudellisena määräytymisperiaatteena.

Kuten tutkimuksessa on todettu, spekulatiivisen toiminnan kieltä ei merkitse absoluuttista voiton saamisen kieltä. Kunnan vapaaehtoinen maanhankinta voi näin ollen tuottaa liiketaloudellista voittoa, joskaan ei rajoittamattomasti. Kuten edellä on todettu, kunnallisoikeuden puolella on havaittu yhteys kohtuuttomien liiketaloudellisten voittojen ja toiminnan liiketaloudellisen luonteen välillä ja pidetty mahdollisena, että kohtuuttomat liiketaloudelliset voitot voisivat olla omiaan muuntamaan sinänsä kunnan toimialaan kuuluvan toiminnan liiketaloudellista voittoa tavoittelevaksi toiminnaksi. Arvioitaessa vapaaehtoisen maanhankinnan edellytyksiä huomioon tulisi näin ollen ottaa myös maanhankinnan mahdollinen tuloa tuottava puoli eli se, minkä suuruisia liiketaloudellisia voittoja maanhankinnasta koituu kunnalle. Tätä on pidettävä merkittävänä erona kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan ja erityislakeihin perustuvan maanhankinnan välillä, sillä kuten edellä kunnan erityisen toimialan maanhankintakeinoja tarkasteltaessa todettiin, erityislakeihin perustuvan maanhankinnan kohdalla näyttäisi siltä, ettei maanhankinnan tuloa tuottavalla puolella ole edellytyshankinnan kannalta merkitystä. Edellä on tarkasteltu lisäksi taloudellisen riskin minimoimisen periaatetta ja sitä, millaisia eroja periaate mahdollisesti muodostaa kunnan maanhankintakeinojen välille.

Havaittuja eroja voidaan pitää ongelmallisina muutamistakin syistä. Ensimmäkin on todettava, että vaikka kunnan vapaaehtoinen maanhankinta ja erityislakeihin perustuva maanhankinta sinänsä peruslähtökohdiltaan eroavatkin toisistaan – muun muassa siksi, että vapaaehtoisesta maanhankinnasta puuttuvat julkisen vallan käytön elementit – vapaaehtoisella maanhankinnalla ja erityislakeihin perustuvalla maanhankinnalla on väistämätön yhteys toisiinsa. Uhka pakkolunastukseen tai etuostomenettelyyn ryhtymisestä voi nimittäin tosiasiallisesti vaikuttaa kunnan vapaaehtoisen maanhankinnan edellytyksiin ja näin ollen

hämärtää vapaaehtoisen ja tosiallisesti pakotetun kiinteistökaupan välistä rajaa.²¹³ Tästä syystä olisi perusteltua lähteä siitä, ettei edellä kuvattuja eroja kunnan maanhankintakeinojen välillä syntyisi.

Toiseksi on todettava, että ne kunnallisoikeudelliset periaatteet, jotka tässä tutkimuksessa on esitelty kunnan vapaaehtoista maanhankintaa rajoittavina oikeusperiaatteina, koskevat lähtökohtaisesti kaikkea kunnan toimintaa riippumatta siitä, sijoittuuko tehtävä kunnan toimialajaottelussa kunnan yleiseen toimialaan vaiko kunnan erityiseen toimialaan.²¹⁴ Kuntalain 1.2 §:n tavoitenormista johdetut kunnan toimialan määräytymisperiaatteet toki näyttävät oikeudelliselta merkitykseltään painavammilta kunnan yleisellä toimialalla, ja siten kunnan vapaaehtoisessa maanhankinnassa, mutta tämä johtune siitä, että erityisen toimialan tehtävien kohdalla tehtävien sopivuus määräytymisperiaatteiden kanssa otaksutaan ratkaistuksi jo erityislakien säätämisen yhteydessä. Lähtökohtaisesti maan pakkolunastuksen ja etuostomenettelyn tulisi yhtä lailla täyttää kuntalain 1.2 §:n tavoitenormista johdetut määräytymisperiaatteet. Tämä palvelisi lainsäädännön kokonaissystematiikkaa.

Huomiota on lopuksi syytä kiinnittää kunnan vapaaehtoiseen maanhankintaan modernissa hallintomallissa. Toisin kuin maan pakkolunastuksen ja etuostomenettelyn kohdalla, kunnan vapaaehtoisesta maanhankinnasta ei ole kertynyt tämän tutkimuksen kohteeksi soveltuvaa ylempien oikeusasteiden ratkaisukäytäntöä, minkä vuoksi ansaintamotiiveja tai väitteitä niistä ei ole pystytty samalla tavalla käytännön tasolla tarkastelemaan. Tästä rajoituksesta huolimatta on todettava, että käytännön tasolla moderni hallintomalli on vapaaehtoisen maanhankinnan kohdalla jopa kaikkein läpäisevintä. Modernin hallintomallin jalkautumisesta kunnan vapaaehtoiseen maanhankintaan kielii esimerkiksi se, että useissa kunnissa kiinteistöjen vaihdannasta vastaavat nykyään tilakeskukset ja liikelaitokset, joille kunnan kiinteistöhallinto on ulkoistettu.²¹⁵ Laajemmassa kuvassa on lisäksi pantava merkille, että kunnan yleisellä toimialalla tapahtuvaan liiketoimintaan on ylipäättään alettu suhtautua myönteisemmin.²¹⁶ Tämä saattaa vaikuttaa siihen, miltä kunnan vapaaehtoinen maanhankinta tulevaisuudessa näyttää.

²¹³ Hovila 2009, s. 141; Häkkänen 2016, s. 341.

²¹⁴ Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 158.

²¹⁵ Hyötyläinen 2015, s. 626.

²¹⁶ Sallinen 2007, s. 394. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon esimerkiksi se, että omakotitalojen rakentaminen ei kuulu ratkaisun KHO 26.7.2006 t. 1820 mukaan kunnan toimialaan, kun taas ratkaisussa KHO 2015:180 kunnan toimialaan katsottiin kuuluvaksi se, että kunta tulee omistajaksi hirsitaloja rakentavaan kiinteistöyhtiöön.

5 Johtopäätöksiä

5.1 Maanomistajan oikeussuojaan liittyviä näkökohtia

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut analysoida, missä määrin kunta voi ansaintatarkoituksessa hankkia maata omistukseensa maan pakkolunastuksella, etuostomenettelyllä tai vapaaehtoisella maanhankinnalla. Tutkimuksessa tarkasteltiin maankäyttö- ja rakennuslakia, pakkolunastuslakia, etuostolakia ja kuntalakia, ja näitä koskevien tarkastelujen perusteella tehtiin alustava havainto, ettei laki lähtökohtaisesti salli ansaintamotiiveja käytettäväksi kunnan maanhankinnan perusteena.

Sanotusta havainnosta huolimatta vastaus tutkimuskysymykseen ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Vaikka lainsäädäntö lähtökohtaisesti kieltää kuntaa ryhtymästä maanhankintaan liiketaloudellisten voittojen kerryttämiseksi, on asiattomien ansaintamotiivien näyttökynnys osoittautunut korkeaksi. Näyttökynnystä korottaa ensinnäkin se, että hallintotuomioistuimet ovat tutkimuksessa tarkastelluissa ennakkoratkaisuissa jättäneet tietyt tosiseikat vaille merkitystä. Esimerkiksi maanhankinnan tuloa tuottava puoli ja maanomistajan ja kunnan väliset kauppaneuvottelut on ratkaisujen perusteluissa jätetty avoimesti arvioinnin ulkopuolelle.²¹⁷ Toiseksi ansaintamotiivien näyttökynnystä korottaa se, että kunnan päätöksentekoa ohjaavien motiivien toteennäyttäminen on ylipäätään vaikeaa. Erityisen vaikeaa se on juuri kunnan maanhankinnan kohdalla, jossa lain soveltamisedellytykset ovat olennaisesti riippuvaisia kunnan itse tuottamasta dokumentaatiosta, kuten maapoliittisista periaateohjelmista, asunto-ohjelmista ja muista maankäyttöä ohjaavista maankäyttösuunnitelmista. On mahdollista, että kunta tuottaisi dokumentaatiota käyttääkseen sitä fasadiperusteluna ansaintamotiiveille.

Tilanne näyttäisi olevan se, että vaikka lain mukaan ansaintamotiiveja ei kunnan maanhankinnassa sallita, käytännössä niitä ei voida kunnolla torjua. Tilannetta hankaloittaa entisestään se, että korkein hallinto-oikeus on eräiden maanomistajan asemaa suojaavien oikeusperiaatteiden kohdalla omaksunut maanomistajien näkökulmasta varsin ankaran tulkintalinjan. Esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja periaatetta konkretisoiva lunastuslain 4.1 §:n vaihtoehtoedellytys, jonka mukaan lunastusta ei

²¹⁷ KHO 2010:5; KHO 2019:143 ja samassa asiassa Helsingin hallinto-oikeus 29.3.2018 nro 18/0174/5.

saa panna toimeen jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla, ovat saaneet ratkaisukäytännössä maanomistajien näkökulmasta ankaran sisällön varsinkin, kun otetaan huomioon se seikka, että suhteellisuusperiaate on luettu myös yhdeksi perusoikeusrajoitusten yleiseksi rajoitusedellytykseksi.²¹⁸ Tarkastelun perusteella maan pakkolunastukseen voidaan ryhtyä, vaikka lunastuksen tarkoituksena oleva yhdyskuntarakentaminen voitaisiin saavuttaa myös sopimuksin.²¹⁹ Etuostomenettelyssä tulkinta on viety tätäkin pidemmälle, sillä etuostomenettelyssä vaihtoehtotarkastelua ei lainkaan edellytetä.²²⁰ Kunnan kaavoitusvelvollisuuden vetoaminen ei niin ikään ole tuonut maanomistajalle toivottua lopputulosta.²²¹

Epätyydyttävä tilanne ei ole suuremmalta yleisöltä jäänyt huomaamatta. Kuten käsillä olevan tutkimuksen johdannossakin kuvattiin, yhteiskunnallista kritiikkiä on esitetty viime aikoina runsaasti kunnan maanhankinnasta ja sen epäselväksi jääneistä motiiveista. Kenties juuri kritiikin innoittamana lainsäätäjät on ryhtynyt lainsäädännön uudistamistalkoisiin, ja Sanna Marinin hallituskaudella vireille on saatettu sekä lunastuslain uudistus että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus.²²² Erityisesti lunastuslain uudistamisen yhteydessä on noussut esiin tarve parantaa maanomistajien asemaa.²²³

Uudistustarpeita on pääasiassa keskitytty arvioimaan *de lege ferenda*. Oma arvioni kuitenkin on, etteivät ratkaisun avaimet ansaintamotiivien kohdalla välttämättä löydy lainsäädännöstä. Lainsäädäntö kun itseasiassa varsin selkeästi ilmaisee, kuinka ansaintamotiiveihin tulisi kunnan maanhankinnassa suhtautua, ja tarjoaa myös erilaisia oikeusperiaatteita ansaintamotiivien torjumiseksi. On toki niin, että kunnan maanhankintaa koskevaan lainsäädäntöön sisältyy tiettyjä tulkinnanvaraisia käsitteitä – yleisen tarpeen vaatimus ja yhdyskuntarakentamisen tarve muutamina mainitakseni – joiden tiukentaminen sinänsä voisi tulla kyseeseen. Näidenkin käsitteiden ympärille on kuitenkin muodostunut vakiintunutta

²¹⁸ Länsineva 2002, s. 80. Länsinevan mukaan perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten yhteydessä suhteellisuusperiaatteen merkitys pitäisi erityisesti korostua.

²¹⁹ KHO 2019:143. Laajemmin tästä problematiikasta ks. Ekroos 2007, s. 24–28. Sama haaste koskee pakkolunastuksia myös kansainvälisesti. Näyttää siltä, että omaisuuden pakkolunastuksen kohdalla kysymys yleisestä tarpeesta on ohittanut kysymyksen siitä, onko pakkolunastus kyseisessä yksittäistapauksessa paras tapa pakkolunastuksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Ks. Merrill 1986, s. 67.

²²⁰ KHO 2010:5. Ks. myös KHO 1984 II 125, KHO 26.3.1980 t. 1717 ja KHO 25.10.2011 t. 3046.

²²¹ KHO 2007:84. Ks. myös Hyvönen 1972, s. 106. Hyvösen mukaan kaavoitus ja laajamittainen kiinteistökauppa eivät sovi samalle taholle. Kun kunnalle on suotu kaavoitusmonopoli, Hyvösen mukaan kunnan pitäisi kokonaan luopua kiinteistökaupan harjoittamisesta.

²²² Lunastuslainsäädännön uudistuksesta ks. OM022:00/2016 hankesivu ja HE 71/2022 vp. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on viivästynyt. Kokonaisuudistuksesta ks. YM014:00/2018 hankesivu.

²²³ OM022:00/2016 hankesivu.

tulkintatraditiota, joka varsin yksimielisesti kieltää kuntaa ryhtymästä maanhankintaan ansaintatarkoituksessa. On sitä paitsi arvioitu, että tiukempi lain sanamuoto joka tapauksessa johtaisi kasuistiseen ja todennäköisesti myös sekalaisempaan sääntelytapaan.²²⁴

Lainsäädäntöuudistusten sijasta ratkaisuksi ehdotetaan tässä tutkimuksessa lain soveltamis- ja tulkintakäytäntöjen päivittämistä. Maanomistajan oikeusaseman turvaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että kunnan maanhankinta todella tapahtuu muussa kuin ansaintatarkoituksessa, ehdotetaan käsillä olevassa tutkimuksessa erityisesti uudenlaisen painoarvon antamista maanomistajan oikeusasemaa turvaaville oikeusperiaatteille. Nämä oikeusperiaatteet sinänsä jo tunnustetaan ja tunnustetaan osaksi voimassa olevaa oikeutta, mutta niiden painoarvo on käsillä olevan tutkimuksen perusteella jäänyt kunnan maanhankinnan kohdalla vähäiseksi.

Yksi tällainen oikeusperiaate on hallintolain 6 §:ssä säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaate, joka edellä selostettujen näyttöongelmien vuoksi uhkaa jäädä lain kuolleeksi kirjaimeksi.²²⁵ Periaatteen toteutumista edesauttaisi se, että hallintotuomioistuimet pyrkisivät todistusharkinnassaan ottamaan huomioon laaja-alaisesti asiassa esitetyn näytön väitetyistä ansaintamotiiveista, ja välttäisivät sulkemasta tietyn tyyppistä todistusaineistoa, kuten selvitystä maanomistajan ja kunnan välisistä kauppaneuvotteluista, arvioinnin ulkopuolelle. Kunnan päätöksentekoa ohjaavien motiivien toteennäyttäminen on ylipäätään vaikeaa, minkä vuoksi on tärkeää, ettei tarkoitussidonnaisuuden periaatteen nojalla tarkasteltavien seikkojen ala todistusharkinnassa kavennettaisi.

Hyvän hallinnon periaatteiden ohella kunnallisoikeudellisiin oikeusperiaatteisiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Lähtökohtaisesti kunnallisoikeudelliset oikeusperiaatteet, kuten spekulatiivisen toiminnan kieltäminen, kohtuusperiaate ja taloudellisin riskin minimoimisen periaate, vaikuttavat kaikkeen kunnan toimintaan, ja näin ollen niiden pitäisi myös ilmetä samankaltaisesti kunnan eri tehtävissä. Kuten tutkimuksessa havaittiin, vaara erojen syntymiseen on kuitenkin olemassa. Kunnan erityisen toimialan maanhankintakeinoja koskevissa tarkasteluissa on ehkä kaivauduttu liian syvälle poteroon, jämähdetty tarkastelemaan maanhankintakeinojen oikeudellisia reunaehtoja erityislainsäädännön näkökulmasta, jolloin kunnallisoikeudelliset oikeusperiaatteet ovat kunnan erityisen toimialan

²²⁴ Salila 2016, s. 10.

²²⁵ Vastaavasti Yhdysvalloissa on käyty keskustelua siitä, onko yleisen tarpeen vaatimus pakkolunastuksen edellytyksenä tosiasiaa jäänyt lain kuolleeksi kirjaimeksi. Ks. Merrill 1986, s. 61 ja Alexander 1996, s. 587.

maanhankintakeinojen kohdalla jääneet liian vähälle huomiolle. Tämä uhkaa aiheuttaa eroja kunnan erityisen ja yleisen toimialan maanhankintakeinojen välille. Kunnallisoikeudellisten oikeusperiaatteiden huomioimista kunnan erityisen toimialan maanhankintakeinojen kohdalla tulisi harkita, sillä se vahvistaisi lain kokonaissystematiikkaa ja tarjoaisi työkaluja asiattomien ansaintamotiivien torjuntaan. Eräänä tällaisena työkaluna on tutkimuksessa esitetty kohtuusperiaatetta, joka oikeuttaisi hyödyntämään selvityksiä maanhankinnan tuloa tuottavasta puolesta kunnan maanhankinnan motiiveja arvioitaessa.

Uskon, että kun edellä kerrotuista oikeusperiaatteista todella välitetään, vaikuttaa se jo olemassaolollaan positiivisella tavalla kunnalliselämään.²²⁶ Vaikka käsillä olevassa tutkimuksessa tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ei sinänsä osoita yhdessäkään tapauksessa kunnan hankkineen maata omistukseensa ansaintatarkoituksessa, oikeussuoja asiattomia ansaintamotiiveja vastaan tulee olla todellinen.

5.2 Hallintokulttuurin ja lainsäädännön ristipaineeseen liittyviä näkökohtia

Käsillä oleva tutkimus on pyrkinyt tarkastelemaan ansaintamotiiveja kunnan maanhankinnassa ensisijaisesti oikeusdogmaattista metodologiaa hyödyntäen. Tutkimuskohteina ovat olleet kunnan eri maanhankintakeinoja koskevat lain säännökset sekä keskeisimmät voimassa olevan oikeuden yleiset opit, joita tulkitsemalla on pyritty selventämään, minkälaisia reunaehtoja kyseiset oikeusnormit kunnan maanhankinnan motiiveille asettavat. Kuten tässä tutkimuksessa on jo moneen kertaan todettu, oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi näyttäisi johtavan johtopäätökseen, jonka mukaan liiketaloudelliset voitot eivät kuulu niiden tarkoituksien joukkoon, joiden perusteella kunta voi hankkia maata omistukseensa.

Tutkimuksessa hyödynnetyt tutkimusmenetelmät eivät tosin tyhjene oikeusdogmatiikkaan. Oikeusdogmatiikan lisäksi tutkimuksessa on nimittäin hyödynnetyt myös oikeussosiologisia menetelmiä. Näiden menetelmien tavoitteena on ollut hahmottaa kunnan maanhankinnalle ja yleisemmin kunnan maapolitiikalle yhteiskuntatodellisuutta vastaava ulottuvuus. Keskeiseksi käsitteeksi on nostettu modernin hallintomallin käsite, jota on tutkimuksessa tarkasteltu paitsi yleisenä julkishallinnollisena paradigman muutoksena myös erityisesti kunnan maapolitiikan näkökulmasta.

²²⁶ Vastaavasti ks. Ryynänen 1991, s. 183.

Oikeussosiologinen tutkimustehtävä on tutkimuksessa ollut lähtökohtaisesti toissijainen suhteessa oikeusdogmaattiseen tutkimustehtävään. Oikeussosiologiset menetelmät ovat kuitenkin lopulta osoittautuneet tutkimuksessa olennaisiksi, sillä ne ovat paljastaneet oikeusjärjestyksen ja nykyisen hallintokulttuurin välillä kytevän ristipaineen: Siinä missä laki kieltää kuntaa hankkimasta maata omistukseensa ansaintatarkoituksessa, näyttäisi moderni hallintomalli suorastaan kannustavan kuntaa liiketaloudellisiin voittoihin. Kilpailu asukkaista, työpaikoista ja yrityksistä on kuntien välillä kiihtynyt ja niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin ohjelmissa kuntia kannustetaan omaksumaan maapolitiikkaan hallintomalli, jossa tehokkuus ja liiketaloudelliset voitot ovat keskeisellä sijalla.²²⁷

Kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa kunnan maanhankintaa on pääsääntöisesti tutkittu yksinomaan oikeusdogmaattisin metodein, mikä on samalla merkinnyt sitä, että kriittisen keskustelun ulkopuolelle ovat jääneet modernin hallintomallin soveltamiseen liittyvät näkökulmat, mukaan lukien edellä kuvattu ansaintamotiivien taustalla kytevä ristipaine. Oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä, että modernin hallintomallin vaikutteet tunnistettaisiin ja sen seuraukset ennakoitaisiin hyvissä ajoin.

E erityisen perusteltua modernin hallintomallin mukaan ottaminen keskusteluun olisi siksi, että moderniin hallintomalliin on läpi sen elinajan liitetty tiettyjä uhkakuvia. Hallintomallin on nähty aiheuttavan uhkia esimerkiksi demokraattiselle päätöksenteolle, kansalaisten tasa-arvoisuudelle ja toiminnan etiikalle. Nämä uhkakuvat perustuvat pitkälti siihen tosiseikkaan, että julkinen ja yksityinen sektori, jonka raja-aitaa moderni hallintomalli pyrkii madaltamaan, monelta osin eroavat toisistaan. Eroja aiheutuu esimerkiksi siitä, että julkisella sektorilla kilpailuelementti usein puuttuu, sekä siitä, että julkisella sektorilla osapuolten asemat harvemmin vertaantuvat yksityisen sektorin osapuolten asemiin.²²⁸

Modernin hallintomallin mukaiseen maapolitiikkaan on niin ikään yhteiskuntatieteiden puolella liitetty tiettyjä uhkakuvia. Liiketaloudellisten voittoja tavoittelevaan maapolitiikkaan on liitetty esimerkiksi lyhytnäköisyyden uhka, jolla tarkoitetaan sitä, että maapolitiikan pidemmän aikavälin tavoitteet uhkaavat vaarantua kuntien ja kaupunkien keskittyessä voittojen maksimointiin nopealla aikataululla.²²⁹ Toisaalta liiketaloudellistuvaa maapolitiikkaa on varoiteltu myös segregatiovaikutuksista. On katsottu, että

²²⁷ Ks. esimerkiksi OECD 2007 ja Kuntaliitto 2009.

²²⁸ Sutela 2003, s. 25. Ks. myös Heuru 2000, s. 251 ja Komulainen 2010, s. 70 ja 78–87.

²²⁹ OECD 2007, s. 12, 60–64.

liiketaloudellistuvan maapolitiikan haitat todennäköisesti kohdistuvat nimenomaan köyhimpiin vähemmistöryhmiin, jotka joutuvat muuttamaan modernin hallintomallin mukaisten kehityshankkeiden alta pois.²³⁰ Sanotut uhkakuvat ovat toistaiseksi kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa jääneet vähemmälle huomiolle.

5.3 Lopuksi

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tarkastella ansaintamotiiveja kunnan maanhankinnassa oikeudellisten reunaehtojen, pääasiassa aineellisoikeudellisen lainsäädännön sekä hallinto- ja kunnallisoikeudellisten oikeusperiaatteiden, näkökulmasta. Kunnan maanhankintapolitiikkaa ei ole kuitenkaan missään vaiheessa supistettu tutkimuksessa vain oikeudellisiin premisseihin, sillä on ymmärretty, etteivät kaikki kunnan maapoliittisen päätöksenteon sallitut premissit ole välttämättä oikeudellisia. Alusta asti on tutkimuksen lähtökohtana ollut se, että kunnan päätöksentekoon vaikuttavat myös oikeusjärjestelmän ulkopuoliset seikat, kuten poliittisluonteiset tavoitteenasettelut ja vallitseva hallintokulttuuri.²³¹ Tämä lähtökohta on samalla oikeuttanut työssä laajemmin tarkastelemaan kunnan nykyistä hallintomallia, modernia hallintomallia, ja sen mahdollisia vaikutuksia kunnan maanhankintapolitiikassa.

Tutkimus pyrkii modernin hallintomallin suhteen toimimaan keskustelunavauksena, ei tyhjentävänä esityksenä. Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset viittaavat siihen, ettei kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ole vielä riittävästi pohdittu kysymystä siitä, mitkä ovat modernin hallintomallin vaikutukset tai ylipäätään sen soveltamisen reunaehdot kunnan maapolitiikassa. Jatkotutkimukselle löytyy sijaa varsinkin, kun otetaan huomioon ne uhat, joita moderni hallintomalliin on läpi sen eliniän liitetty.

²³⁰ Gray 2005, s. 411–412. Ks. myös OECD 2007, s. 122 ja Hyötyläinen 2019, s. 49 ja 52.

²³¹ Jaksot 2.1.2 ja 2.1.3. Ks. myös Heinilä 2017, s. 449.