

# **Tarkoitussidonnaisuus kunnan etuosto-oikeudessa**

Kunnan antama riittävä selvitys maankäytöstä

Maankäyttö ja rakentamisoikeus

ON-työ

Laatija:

Juuso Peltonen

31.8.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

**Oppiaine:** Maankäyttö- ja rakentamisoikeus

**Tekijä:** Juuso Peltonen

**Otsikko:** Tarkoitussidonnaisuus kunnan etuosto-oikeudessa: kunnan antama riittävä selvitys maankäytöstä

**Ohjaaja:** Martti Häkkänen

**Sivumäärä:** V+20 sivua

**Päivämäärä:** 31.8.2025

Tämän tutkielman aiheena on tarkoitussidonnaisuuden täyttyminen etuostolain kontekstissa. Etuosto-oikeus on kunnan käytössä oleva keino hankkia maa-alueita tulella alueellaan tapahtuvassa kiinteistön kaupassa ostajan sijaan alkuperäisin sopimusehdoin.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on yksi keskeisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoitussidonnaisuus on etuostolain 1 §:ssä määritelty siten, että kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tässä tutkielmassa keskitytään maan hankkimiseen yhdyskuntarakentamista varten.

Etusto-oikeutta käyttäessään kunta lunastaa kaupan kohteena olevan kiinteistön tulella kauppakirjaan merkityn ostajan sijaan siten, että muut sovitut kaupan ehdot pysyvät ennallaan. Etusto-oikeuden loppuunsaattamisen myötä kunnan asema on kolmanteen henkilöön nähden saman kuin alkuperäisellä ostajalla.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sellaista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, jossa on otettu kantaa kunnan antamaan selvitykseen ja sen riittävyyteen. Tarkasteltavana ovat etenkin tulkinnat yhdyskuntarakentamisen käsitteestä sekä se, miten korkein hallinto-oikeus on arvioinut sitä, onko kunta esittänyt riittävän selvityksen etuosto-oikeuden kohteena olevan maa-alueen käyttämisestä etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaiseen tarkoitukseen kohtuullisen ajan kuluessa.

Oikeuskäytännön perusteella kunnan antama selvitys on pääsääntöisesti riittävä silloin, kun etuosto-oikeuden käyttämisen perusteena on riittävän konkreettiset maankäytön suunnitelmat eli käytännössä kaavan laatimiseen liittyvä valmistelu, mutta myös muuten johdonmukainen maankäytön suunnittelu ja maan hankkiminen etuosto-oikeuden kohteena olevan maa-alueen läheisyydessä riittää. Etuosto-oikeuden tarkoitusta arvioidaan lähtökohtaisesti sen ajankohdan mukaan, jolloin etuosto-oikeutta käytetään, mutta oikeuskäytännössä on myös voitu ottaa huomioon valitusprosessin aikana olosuhteissa tapahtuneita olennaisia muutoksia.

**Avainsanat:** etuostolaki, kunnan etuosto-oikeus, tarkoitussidonnaisuus

## Sisällys

<b>Kirjoituksen otsikko .....</b>	<b>Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>IV</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Taustaa .....	1
1.2 Kysymyksenasettelu .....	2
1.3 Metodologia.....	2
<b>2 Kunnan maapolitiikka ja maankäytön suunnittelu .....</b>	<b>3</b>
2.1 Kunnan maapolitiikka.....	3
2.2 Maankäytön suunnittelu.....	3
<b>3 Etuosto-oikeuden tausta, tarkoitus ja etuostomenettely .....</b>	<b>8</b>
3.1 Kunnan etuosto-oikeuden tausta.....	8
3.2 Etuostomenettely.....	9
3.3 Etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus ja rajoitukset.....	10
<b>4 Tarkoitussidonnaisuuden arviointia oikeuskäytännössä .....</b>	<b>13</b>
4.1 Yhdyskuntarakentaminen .....	13
4.2 Riittävä selvitys maankäytöstä.....	15
<b>5 Lopuksi .....</b>	<b>19</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Ekroos, Ari, Ympäristönkäytön suunnittelu, s. 387–622 teoksessa Kolula Katja (toim.)  
Ympäristöoikeus. 2., uudistettu painos. Sanoma Pro, 2013.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen,  
Jukka. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent, 2020.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto,  
Oikeustieteellinen tiedekunta, 2011.
- Hollo, Erkki J., Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum, 2006.
- Hovila, Ilari, Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n  
oikeuskäytännössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI (2013a),  
s.363–398.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla.  
Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7–69.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin  
yliopistokustannus, 2013b.
- Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Veikko O. Hyvönen & Co,  
1993.
- Hyvönen, Veikko O., Maapaketti. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, 1976.
- Hyvönen, Veikko O., Omistajanaseman dynaamisten momenttien  
perustuslainsuojasta. Lakimies 7/1990, s. 845–865.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu  
painos. Rakennustieto, 2014.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 12., uudistettu painos.  
Alma Talent, 2024.
- Kuusiniemi, Kari, Etuoston käyttötarkoituksesta ja etuosto-oikeuden käyttämisen  
kohtuuttomuudesta, s. 171–180 teoksessa Kumpula, Anne (toim.),  
Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938-30/8-1998. Turun yliopisto, 1998.
- Kuusiniemi, Kari, Etuoston kohdistuminen rakennettuun alueeseen, s. 231–244  
teoksessa Tepora, Jarno – Tulokas, Mikko – Vihervuori, Pekka (toim.),  
Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935-30/11-2005. Suomalainen  
lakimiesyhdistys, 2005.

- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent, 2023.
- Matalamäki, Santeri, Hallinto-oikeudelliset periaatteet kunnan etuosto-oikeuden käytössä, Vaasan yliopisto, 2017.
- Ojanen, Ilmari, Maapakettilait. Kustannusosakeyhtiö Tammi, 1978.
- Ojanen, Ilmari, Oikeassa vai vieraassa tarkoituksessa – Kunnan harkintavallan rajankäyntiä etuostossa, s.167–179 teoksessa Suviranta, Antti J. (toim.), Korkein hallinto-oikeus 1918-1993, Korkein hallinto-oikeus, 1993.
- Pere, Ilkka, Yhdyskuntarakentaminen etuoston yleisenä edellytyksenä KHO:n käytännön valossa. Ympäristöjuridiikka 3/1991, s. 21–33
- Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaaminen. Talentum, 2010.
- Vihervuori, Pekka, Etuosto, s. 341–351 teoksessa Kolula Katja (toim.) Ympäristöoikeus. 2., uudistettu painos. Sanoma Pro, 2013.

### **Virallislähteet**

- HE 180/1975 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle etuostolaiksi.
- HE 104/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta
- HE 121/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

### **Oikeustapaukset**

- KHO 13.3.2017/1112
- KHO 1350/2015
- KHO 2004:91
- KHO 2008:86
- KHO 2009:4
- KHO 2009:41
- KHO 2014:35
- KHO 2021:147
- KHO 29.8.2017/4112

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Kunnille on lainsäädännöllä annettu etuosto-oikeus tietyt ehdot täyttävissä kiinteistökaupoissa alueellaan. Tämä etuosto-oikeus muodostaa melko järeän instrumentin, jolla kunta voi puuttua yksityisten välisiin tahdonvaltaisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Etuostolakiin (608/1977) perustuva kunnan etuosto-oikeus on yksi kunnan maanhankintakeinoista vapaaehtoisen kaupan ja alueidenkäyttölakiin (132/1999) tai lunastuslakiin (603/1977) perustuvan lunastuksen ohella<sup>1</sup> Myyjän kannalta on periaatteessa yhdentekevää, tuleeko kaupan osapuoleksi lopulta kunta vai alkuperäinen ostaja, koska kaupan ehdot pysyvät samana. Kuitenkin tiettyjä erityistilanteita kuten perheenjäsenten välisiä kauppvoja koskevia poikkeussäännöksiä on sisällytetty etuostolakiin. Kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta vaikutukset ovatkin merkittävämpiä syrjäytettyä alkuperäistä ostajaa kohtaan, koska vaikka ostaja saakin myyjälle mahdollisesti tekemänsä suoritukset takaisin, hän ei voikaan käyttää maa-aluetta alkuperäiseen tarkoitukseensa.

Etusto-oikeutta käyttäessään kunta ikään kuin ”nappaa” kiinteistön omistusoikeuden ennen kuin omistusoikeus on siirtynyt myyjältä ostajalle. Veikko O. Hyvönen on kuvannut tätä omistusoikeuden siirtymistä kumipalloperiaatteeksi kutsutulla havainnollistuksella, jossa maahan kohdistuva omistusoikeus on kauppahetkellä ikään kuin ilmalennossa, jossa myyjä on jo luopunut omistusoikeudestaan, mutta ostaja ei ole vielä saavuttanut sellaista asemaa, jossa hän nauttisi täyttä perustuslaillista omaisuudensuojaa. Ostajan omistajan asema olisi täysi, vasta sitten, kun kysymys etuosto-oikeuden käyttämisestä on ratkaistu.<sup>2</sup>

Kunnan etuosto-oikeus on kuitenkin sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen. Etuostolain 1 §:n 3 momentissa kunnan etuosto-oikeus on rajattu maan hankkimiseen yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoitusta varten. Tässä tutkielmassa keskitytään siihen, miten tämän tarkoitussidonnaisuuden toteutumista on arvioitu kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta yhdyskuntarakentamista varten.

---

<sup>1</sup> Tepora ym. 2010, s. 506

<sup>2</sup> Hyvönen 1990, s. 853–854

## 1.2 Kysymyksenasettelu

Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuutta on käsitelty suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa jonkin verran, mutta kirjallisuus painottuu etenkin etuostolain säätämisen jälkeisiin vuosiin sekä vuoden 1990 etuostolain muutosten jälkeisiin vuosiin. Merkittävimpiä tämä tutkielman aihetta käsitteleviä kirjoituksia edeltävän viidentoista vuoden aikana on etenkin Hovilan artikkeli vuodelta 2013<sup>3</sup>. Aihetta on käsitelty myös esimerkiksi pro gradu -tutkielman tasolla osana yleistä hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja kunnan etuosto-oikeuden tarkastelua<sup>4</sup>. Etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuutta käsittelevät kirjoitukset ovat olleet 2010-luvun alkupuolen jälkeen vähäisiä, joten tässä tutkielmassa huomiota on suunnattu etenkin Hovilan vuoden 2013 artikkelin jälkeiseen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön.

Etustolakiin liittyvässä lainvalmisteluaineistossa ja oikeuskäytännössä kunnalle on osoitettu velvollisuus antaa selvitys etuosto-oikeutta käyttäessään siitä, että etuoston kohteena olevaa maa-aluetta ollaan käyttämässä yhdyskuntarakentamiseen kohtuullisessa ajassa. Tässä tutkielmassa on nostettu esille sellaista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, jossa on otettu kantaa kunnan antamaan selvitykseen ja sen riittävyyteen. Tarkasteltavana ovat etenkin tulkinnat yhdyskuntarakentamisen käsitteestä sekä se, miten korkein hallinto-oikeus on arvioinut kohtuullista aikaa kyseessä olevassa kontekstissa.

## 1.3 Metodologia

Tämän tutkielman metodologisena lähestymistapana on lainopin metodi. Lainopissa keskeistä on tulkinnan kautta saavuttaa oikeusnormin merkityssisältö<sup>5</sup>. Tässä tapauksena tulkittavana aineistona on etenkin etuosto-oikeutta koskeva lainsäädäntö esitöineen sekä tuomioistuinten ratkaisut.

---

<sup>3</sup> Hovila 2013a

<sup>4</sup> Matalamäki 2017

<sup>5</sup> Hirvonen 2011, s.37

## 2 Kunnan maapolitiikka ja maankäytön suunnittelu

### 2.1 Kunnan maapolitiikka

Maankäytön suunnittelun taustalla vaikuttaa keskeisenä tekijänä kunnan harjoittama maapolitiikka. Hollo kuvaa maapolitiikan tehtäviksi maanhankinnan ja rakentamisen tavoitteiden ja keinojen määrittämisen<sup>6</sup>. Hovila taas summaa maapolitiikan määritelmää kirjallisuuden perusteella seuraavasti: ”maapolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen ja joiden tarkoituksena on edistää maankäyttöpolitiikan toteuttamista sekä muidenkin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista”<sup>7</sup>.

Alueidenkäyttölain (132/1999) (silloiseen maankäyttö- ja rakennuslain) 5a §:ään sisällytettiin 2015 lainmuutoksella 204/2015 nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta sisältäen yleisen kuvauksen maapolitiikasta kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvinä tavoitteina ja toimenpiteinä. Säännöksessä myös tuodaan esille maapolitiikan merkitystä osana yhdyskuntien kehittämistä.<sup>8</sup>

### 2.2 Maankäytön suunnittelu

Alueidenkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö on koottu alueidenkäyttölakiin, jonka muodostuu kumotun maankäyttö- ja rakennuslain maankäyttöä koskevasta sääntelystä. Suomessa maankäytön suunnittelua toteutetaan kolmella tasolla: valtakunnallisella, maakunnallisella sekä kunnallisella. Suunnittelujärjestelmässä noudatetaan kaavahierarkiaksi kutsuttua logiikkaa, jossa ylempi yleispiirteisempi kaava ohjaa alemmaa yksityiskohtaisempaa kaavaa. Yksinkertaistettuna siis valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat ylimmän tason ja ohjaavat maakuntatasolla laadittavia maakuntakaavoja ja muuta suunnittelua, jotka puolestaan ohjaavat kuntien tasolla laadittavia yleis- ja asemakaavoja. Todellisuudessa tosin maankäytön suunnittelujärjestelmä ei ole näin yksioikoinen, vaan vuorovaikutusta tapahtuu myös alemmilta tasoilta ylemmille tasoille, jos esimerkiksi yleiskaavan tasolla jo tehtyjä ratkaisuja otetaan mukaan maakuntakaavaan. Eri tasoisten kaavojen vuorovaikutuksessa on myös keskeisessä asemassa syrjäyttämisaikutus, joka

---

<sup>6</sup> Hollo 2006, s.36

<sup>7</sup> Hovila 2010, s. 9

<sup>8</sup> Hallberg ym. 2020, s. 63

tarkoittaa yleispiirteisemmän kaavan syrjäytymistä yksityiskohtaisemman kaavan voimaantullessa.<sup>9</sup>

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään alueidenkäyttölain 3 luvussa ja niitä koskeva määrittely sisältyy 22 §:ään. Ne muodostavat alueidenkäyttölain suunnittelujärjestelmässä kaavajärjestelmän yläpuolelle sijoittuvan tason, jolla valtioneuvosto voi tehdä päätöksiä tavoitteista, jotka koskevat kansainvälisesti tai maakunnallista tasoa laajemmilla alueilla merkityksellisiä tavoitteita liittyen aluerakenteeseen, alueiden käyttöön taikka liikenne- tai energiaverkkoon. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat myös koskea sellaisia asioita, joilla on kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön taikka ekologiseen kestävyYTEEN, merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen tai aluerakenteen taloudellisuuteen valtakunnallisesti merkittävä vaikutus.<sup>10</sup> Vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat kansallisessa sääntelyssä korkeimman tason, voidaan niidenkin yläpuolelle sijoittaa vielä ylikansallisia ympäristönkäytön suunnittelu, johon ei tosin toistaiseksi kuuluu yleiseen alueidenkäytön suunnitteluun kohdistuvaa sääntelyä, vaan ylikansallinen sääntely on enemmänkin sektorikohtaista. Esimerkkejä ylikansallisesta ympäristönkäytön suunnittelusta ovat EU:n luontodirektiiviin<sup>11</sup> Natura 2000 -verkosto sekä Unescon maailmanperintösopimus (SopS 19/1987) ja sen perusteella muodostettu maailmaperintöluettelo.<sup>12</sup>

Maakuntatason alueidenkäytön suunnittelusta säädetään alueidenkäyttölain 4 luvussa. Alueidenkäyttölain 25 §:ssä määritellään maakuntatason suunnitteluun kuuluvaksi maakuntasuunnitelma, maakuntakaava sekä alueellinen kehittämisohjelma. Näistä maakuntakaava keskittyy maankäytön suunnitteluun, kun taas alueellinen kehittämisohjelma keskittyy taloudelliseen ja toiminnalliseen suunnitteluun.<sup>13</sup> Maakuntasuunnitelma taas on strategiapainotteinen instrumentti, joka muodostaa pohjan maankäytön suunnittelulle ja alueellisen kehittämisohjelman laatimiselle<sup>14</sup>. Alueidenkäyttölain 26 §:ssä maakuntakaavan laatiminen ja muu maakunnan suunnittelu on kuntayhtymän muodossa toimivan maakunnan liiton vastuulle. Maakuntakaavassa on alueidenkäyttölain 28 §:n mukaisesti otettava

---

<sup>9</sup> Ekroos 2013, s. 396–397

<sup>10</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 231

<sup>11</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. Annettu 21.5.1992.

<sup>12</sup> Ekroos 2013, s. 412–413

<sup>13</sup> Ekroos 2013, s. 429

<sup>14</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 258

huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maakuntakaava puolestaan on alueidenkäyttölain 32 §:n mukaisesti ohjeena yleiskaavaa tai asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa sekä muutoin ryhdyttäessä toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Maakuntakaavan hyväksyy alueidenkäyttölain 31 §:n mukaisesti maakunnan liiton ylin päättävä elin eli käytännössä tavallisesti maakunnan liiton valtuusto<sup>15</sup>.

Kuntatasolla laadittavasta yleiskaavasta säädetään alueidenkäyttölain 5 ja 6 luvuissa. Alueidenkäyttölain 35 §:ssä yleiskaavan tarkoitukseksi on määritelty ”kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen”. Lisäksi samassa säännöksessä mainitaan mahdollisuus laatia yleiskaava maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella. Ekroos kuvaa 35 §:n säännöstä pääosin informatiiviseksi, mutta nostaa esiin oikeudellisesti tärkeinä seikkoina näistä normeista nousevan tarkoitussidonnaisuuden sekä sen, että yleiskaavalla ohjataan kunnan alueidenkäyttöä nimenomaan yleispiirteisesti<sup>16</sup>. Alueidenkäyttölain 36 §:ssä kunnalle on säädetty velvollisuus laatia yleiskaava sen ollessa tarpeellista sekä pitää yleiskaava ajan tasalla. Yleiskaavan laatimisen ja ylläpitämisen tarpeellisuus ei kuitenkaan ole kunnan vapaasti harkittavissa, vaan se perustuu oikeusharkintaan<sup>17</sup>. Yleiskaavan laatimistarpeen kynnyksen voidaan katsoa ylittyvän esimerkiksi silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yhdyskuntakehitystä, joka edellyttää yleispiirteistä suunnittelua taikka alueella on sellaisia erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttämiseksi yleispiirteinen suunnittelu on tarpeen<sup>18</sup>. Yleiskaava voidaan alueidenkäyttölain 46 §:n mukaisesti laatia myös kuntien yhteistyönä ”maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi”. Yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen voidaan alueidenkäyttölain 47 §:n mukaisesti antaa myös maakunnan liiton, muun tehtävään soveltuvan kuntayhtymän tai muun kuntien yhteisen toimielimen tehtäväksi.

Yleiskaava voidaan laatia oikeusvaikutuksellisenä tai oikeusvaikutuksettomana.

Oikeusvaikutuksettomankin yleiskaavan laatiminen täyttää kunnan kaavoitusvelvollisuuden, koska yleiskaava voi toimia luonteeltaan vain suunnitelmana<sup>19</sup> ja kunnan muun päätöksenteon ja suunnittelun ohjausvälineenä.<sup>20</sup> Yleiskaava voidaan laatia koko kunnan alueelle taikka

---

<sup>15</sup> Ekroos 2013, s. 433

<sup>16</sup> Ekroos 2013, 2. 461

<sup>17</sup> Hallberg ym. 2020, s. 265

<sup>18</sup> HE 101/1998 vp., s. 73

<sup>19</sup> Vrt. oikeusvaikutukseton maakuntasuunnitelma

<sup>20</sup> Hollo 2006, s. 73

aleuidenkäyttölain 35 §:n 3 momentin mukaisesti vaiheittain tai osa-alueittain koskien jotain kunnan osa-aluetta tai tietyyppistä maankäyttöä, jolloin sitä voidaan kutsua osayleiskaavaksi<sup>21</sup>. Yleiskaavan hyväksyy alueidenkäyttölain 37 §:n mukaisesti kunnanvaltuusto.

Kuntatasolla laadittavasta asemakaavasta säädetään alueidenkäyttölain 7 luvussa.

Alueidenkäyttölain 50 §:n mukaan asemakaava laaditaan ” alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten”. Ekroosin mukaan asemakaavaa käytetään useimmiten maankäytön suunnitteluun rakentamista varten, vaikka asemakaavaa on mahdollista käyttää myös muun maankäytön suunnitteluun<sup>22</sup>. Hollon mukaan asemakaavalla on tarkoitus järjestää maankäyttöä juuri kunnan tietyissä osissa eikä koko kunnan aluetta ajatellen<sup>23</sup>. Asemakaavan laatimistarpeesta ja pitämisestä ajan tasalla on alueidenkäyttölain 51 §:ssä säädetty siten, että näitä on toteutettava ”sitä mukaan kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää”. Saman pykälän 2 momentin mukaan asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen on otettava huomioon arvioitaessa maankäytön ohjaustarvetta. Hollo nostaa esille asemakaavan erityispiirteensä sen yksityiskohtaisuuden, koska maankäyttöä ohjataan pienaluetasolla ja kiinteistökohtaisesti<sup>24</sup>. Asemakaavan hyväksyy alueidenkäyttölain 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, mutta valtuuston toimivaltaa voidaan myös siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Alueidenkäyttölain 16 §:ssä säädetään suunnittelutarvealueista. Suunnittelutarvealue on 16 §:n 1 momentin mukaan sellainen alue, jolla on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi. Säännöksessä mainitaan esimerkkeinä tällaisista toimenpiteistä teiden, vesijohtojen tai viemäreiden rakentaminen. Lisäksi säännöksessä mainitaan vapaa-alueiden järjestäminen. Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä voidaan pykälän 2 momentin perusteella soveltaa myös ympäristövaikutusten vuoksi.

Suunnittelutarvealueita koskevalla sääntelyllä on siis tarkoitus ohjata yhdyskuntarakennetta ja estää suunnittelematonta maankäyttöä, joka voisi aiheuttaa yhdyskuntarakenteen, talouden ja ympäristön kannalta haitallista kehitystä<sup>25</sup>. Oikeuskäytännössä suunnittelutarvealueeksi on

---

<sup>21</sup> Ekroos 2013, s. 462

<sup>22</sup> Ekroos 2013, s. 497

<sup>23</sup> Hollo 2006, s. 79

<sup>24</sup> Hollo 2006, s. 80

<sup>25</sup> Ekroos 2013, s. 398

katsottu usein sellaiset rakennuspaikat, jotka sijaitsevat kaava-alueen lähellä. Myös alle 200 metrin etäisyydellä oleva asutus on yleensä otettu huomioon suunnittelutarpeen muodostumisessa.<sup>26</sup>

Rakennuskielto on rajoitus, joka tavallisesti asetetaan alueelle, jolle ollaan laatimassa yleiskaavaa tai asemakaavaa. Rakennuskiellon tarkoituksena on pitää suunnittelun kohteena oleva alue ennallaan suunnitteluprosessin aikana, jottei alueella toteuteta sellaisia toimenpiteitä, joista voisi aiheutua haittaa asutuksen järjestämiselle tai yleisemmin kaavoituksen toteutumiselle ja se pääsääntöisesti estää uudisrakentamiseen liittyvien rakentamisen lupien myöntämisen kyseisellä alueella. Kunta voi harkinnallaan asettaa rakennuskiellon pannessaan yleiskaavan (alueidenkäyttölaki 38 §) tai asemakaavan (alueidenkäyttölaki 53 §) laatimisen tai muuttamisen vireille. Rakennuskielto tai toimenpiderajoitus ei siis tule voimaan ilman nimenomaista kunnan päätöstä.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 193

<sup>27</sup> Ekroos 2013, s. 584–586

### 3 Etuosto-oikeuden tausta, tarkoitus ja etuostomenettely

#### 3.1 Kunnan etuosto-oikeuden tausta

Kunnan etuosto-oikeus perustuu vuonna 1977 voimaan tulleeseen etuostolakiin (608/1977), joka säädettiin osana laajempaa maapaketiksi kutsuttua lainsäädäntöhanketta. Maapaketin taustalla oli Suomessa 1950- ja 1960-luvuilla käynnistynyt mittava rakennemuutos ja kaupungistuminen, joiden myötä nähtiin tarpeelliseksi uudistaa etenkin lunastuslainsäädäntöä. Maapakettia edeltävässä komiteatyöskentelyssä ehdotettiin säädettäväksi myös laki kuntien etuosto-oikeudesta kiinteistön kaupassa.<sup>28</sup>

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä HE 180/1975 II vp etuosto-oikeuden nähtiin helpottavan kuntien pyrkimyksiä suunnata ja ajoittaa rakentamista ja muuta maankäyttöä kulloinkin parhaiten soveltuville alueille. Etuosto-oikeutta käyttämällä kunnilla olisi mahdollisuus suunnata maanhankintaansa, jotta tietyillä alueilla olisi mahdollista nopeuttaa kehitystä tai ainakin väliaikaisesti rajoittaa maankäyttöä ja rakentamista. Lisäksi kunnan etuosto-oikeus nähtiin mahdollisuutena ehkäistä ”keinottelunomaista” maanhankintaa, jolla olisi tarkoituksena saavuttaa tuottoa spekuloidulla kaavoituksen aiheuttamalla arvonnousulla. Hallituksen esityksessä etuosto-oikeuden nähtiin myös ehkäisevän todellista alhaisemman kauppahinnan merkitsemistä kauppakirjaan verotuksellisista syistä.<sup>29</sup>

Etuosto-oikeuden toimintaperiaate kuvataan etuostolain 2 §:ssä. Etuosto-oikeutta käyttäessään kunta lunastaa kaupan kohteena olevan kiinteistön tulella kauppakirjaan merkityn ostajan sijaan siten, että muut sovitut kaupan ehdot pysyvät ennallaan. Etuosto-oikeuden loppuunsaattamisen myötä kunnan asema on kolmanteen henkilöön nähden saman kuin alkuperäisellä ostajalla. Tämän on korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä katsottu ulottuvan myös esimerkiksi panttioikeuteen (KKO 1997:66). Etuostolain 2 §:n 2 momentissa määritellään vielä erikseen, että kiinteistökaupalla tarkoitetaan ”sellaista vastikkeellista kiinteistön luovutusta, jossa vastikkeen arvosta muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan”.

---

<sup>28</sup> Ojanen 1978, s. 21–22

<sup>29</sup> HE 180/1975 II vp, s. 1

### 3.2 Etuostomenettely

Kunnan etuosto-oikeuden käyttöä koskevasta menettelystä ja suorituksista säädetään etuostolain 2 ja 3 luvuissa. Etuostolain 8 §:n mukaan kiinteistönomistajalla on oikeus kirjallisesta pyytää kunnalta ennakkoon vastausta etuosto-oikeuden käyttämisestä. Kiinteistönomistajan on pyynnössään annettava selvitys kaupan kohteesta, kauppahinnasta, muista kauppahdoista sekä kiinteistön omistajan osoitteesta. Kunta voi vastauksellaan ilmoittaa, ettei kunta käytä etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö tulee myyntiin kyseessä olevilla ehdoilla seuraavan kahden vuoden kuluessa. Kunnan etuosto-oikeuden ennakkotietoa koskeva päätöksenteko kuuluu kunnan viranhaltijalle tai kunnanhallitukselle. Riippuen kunnassa noudatettavista sisäistä toimintatavoista. Varsinaisen päätöksen etuosto-oikeuden käyttämisestä tekee kunnanhallitus.<sup>30</sup>

Kunta saa tiedon etuosto-oikeuden piiriin kuuluvan kiinteistön kaupasta kaupanvahvistajalta. Kaupanvahvistajan on maakaaren (540/1995) 1 §:n mukaisesti vahvistettava kiinteistön kauppa kaikkien kauppakirjan allekirjoittaneiden ollessa läsnä, jotta kiinteistön kauppa olisi pätevä. Laissa kaupanvahvistajasta (573/2009) 6 §:n 1 momentissa säädetään kaupanvahvistajalle velvollisuus ilmoittaa kiinteistön luovutuksen vahvistamisesta viipymättä sekä Maanmittauslaitokselle, että sille kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohteena oleva kiinteistö sijaitsee.

Jos etuosto-oikeutta päätetään käyttää, tulee kunnan etuostolain 9 §:ssä säädetyllä tavalla ilmoittaa kirjallisesti etuosto-oikeuden käyttämisestä myyjälle, ostajalle sekä sille kirjaamisviranomaiselle, jonka toimialueella kaupan kohteena oleva kiinteistö sijaitsee ja jos kiinteistö sijaistee kahden tai useamman kirjaamisviranomaisen toimialueella, ilmoitus on tehtävä erikseen kullekin kirjaamisviranomaiselle. Kunnalla on etuostopäätöksen tekemiseen ja siitä kirjaamisviranomaiselle ilmoittamiseen aikaa kolme kuukautta siitä, kun luovutuskirja on todistettu oikeaksi eli siis kauppakirjan vahvistamisesta. Tänä aikana, kun kunnalla on mahdollisuus käyttää etuosto-oikeuttaan tai etuosto-oikeuden puuttumisen lainvoimaa ei ole ratkaistu, kiinteistön kaupalle ei etuostolain 19 §:n mukaan saa myöntää lainhuuutoa. Jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan, sen tulee viipymättä ilmoittaa päätöksestä hallintolain (434/2003) 60 §:n mukaisella todisteellisella tiedonannolla myyjälle sekä kaupan

---

<sup>30</sup> Vihervuori 2013, s. 349.

alkuperäiselle ostajalle. Etuostolain 10 §:n mukaisesti kunta menettää etuosto-oikeutensa, jos se laiminlyö edellä kuvatut ja 9 §:ään sisällytetyt toimenpiteet.

Jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeutta, siitä on etuostolain 12 §:n mukaisesti tehtävä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkinnät, jotka on etuoston loppuun saattamisen jälkeen poistettava. Etuosto-oikeus katsotaan 11 §:n mukaan saatetuksi loppuun, kun kunnan tekemä päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on saanut lainvoiman. Kunnanhallituksen päätöksestä käyttää etuosto-oikeutta voi valittaa kaupan ostaja ja myyjä hallintovalituksella asianomaiselle hallinto-oikeudelle 30 päivän aikana päätöksen tiedoksisaannista. Hallinto-oikeuden päätökseen on kunnalla tai valittajalla hallintoprosessilain (808/2019) mukaisesti mahdollisuus hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Kunnan päätöksestä jättää käyttämättä etuosto-oikeutta ei voi valittaa.<sup>31</sup>

Etuoston loppuun saattamisen jälkeen kauppasopimuksen alkuperäisen ostajan tulee etuostolain 13 §:n mukaisesti toimittaa kunnalle kiinteistöä koskeva luovutuskirja ja muut haltuunsa saamansa kiinteistöä koskevat sellaiset asiakirjat, jotka ovat merkityksellisiä kunnalle kiinteistön omistajana. Vaikka kiinteistö olisi luovutettu edelleen sen kolmen kuukauden aikana, jolloin päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä tai jolloin kunnan päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on ratkaistu lainvoimaisesti, etuosto-oikeus voidaan kiinteistön edelleenluovutuksesta huolimatta saattaa voimaan etuostolain 14 §:n mukaisesti. Kiinteistön luovuttaminen edelleen asian käsittelyn aikana ei siis estä kuntaa käyttämästä etuosto-oikeuttaan alkuperäiseen kauppaan.

Etuoston tullessa loppuunsaatetuksi, kunnan on etuostolain 15 §:n mukaisesti korvattava ostajalle tämän siihen mennessä myyjälle tekemät kauppaan liittyvät suoritukset sekä kaupasta ostajalle aiheutuneet rahoituskustannukset ja muut tarpeelliset kustannukset. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse korvata ostajan laiminlyönnistä aiheutuneita kustannuksia. Myös kaupan kohteena olevalle omaisuudelle ostajan toiminnallaan aiheuttama vahinko voi muodostaa kunnalle oikeuden kohtuulliseen korvaukseen aiheutuneesta vahingosta.

### **3.3 Etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus ja rajoitukset**

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on yksi keskeisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita, joka kuvataan hallintolain (434/2003) 6 §:ssä viranomaisen velvollisuudeksi käyttää

---

<sup>31</sup> Vihervuori 2013, s. 350

toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Sovellettava lain tarkoitus siis rajaa viranomaisen päätösvaltaa ja toimivaltaa sitomalla ne tiettyjen tarkoituksien toteuttamiseen<sup>32</sup>. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen taustalla voidaan osaltaan katsoa olevan viranomaisen vallan ja etenkin harkintavallan väärinkäytön kielto. Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta rikkovasta harkintavallan väärinkäytöstä on kyse sellaisessa tilanteessa, jossa viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa sellaiseen muuhun tarkoitukseen, johon sitä olisi lain mukaan tullut käyttää.<sup>33</sup>

Etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoitussidonnaisuus on etuostolain 1 §:ssä määritelty siten, että kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistönkaupassa maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kuitenkin pääkaupunkiseudun kunnilla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) on etuosto-oikeus sen alueella sijaitsevan kiinteistön kaupassa muussakin tilanteessa kuin maanhankinnassa yhdyskuntarakentamiseen, virkistyskäyttöön tai suojelutarkoitukseen.

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen seikkaan, että etuostolain tarkoitussäännöksessä viitataan nimenomaisesti maanhankintaan. Kuusiniemen mukaan etuostolakiin ja sen muutoksiin liittyvistä perusteluista on pääteltävissä kunnan etuosto-oikeuden tarkoitus kunnan maanhankinnan ja erityisesti raakamaan hankintaan, eikä etuostolaissa oteta kantaa siihen, onko hankittavalla maalla sijaitsevilla rakennuksilla vaikutusta etuosto-oikeuteen, vaikka rakennusten omistusoikeudet tyypillisesti siirtyvät luovutuskirjan ehtojen mukaisesti maapohjan mukana<sup>34</sup>.

Lisäksi etuostolain 5 §:ssä on asetettu rajoituksia etuosto-oikeuden käyttämiselle. Ensinnäkin kiinteistön tai samaksi kaupaksi katsottavien luovutusten kohteena olevien kiinteistöjen pinta-alan tulee olla yli 5000 neliometriä. Tämä vaadittu pinta-ala on pääkaupunkiseudun kunnissa 3000 neliometriä. Tätä pinta-alaa laskettaessa otetaan huomioon myös saman ostajan ja myyjän välillä saman kunnan alueella olevien kiinteistöjen kaupat, jotka on tehty kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana. Ostajaa ja myyjää määriteltäessä otetaan huomioon myös sellaiset yhteisöt, joista ostaja tai myyjä omistaa yli puolet. Näihin kauppoihin otetaan huomioon myös sellaiset kaupat, joissa kiinteistö on siirtynyt saman myyjän ja ostajan välillä kolmannen osapuolen kautta. Edellä kuvatut pinta-alan laskemista koskevat muutokset tehtiin

---

<sup>32</sup> Kulla – Salminen 2024, s. 120–121

<sup>33</sup> Mäenpää 2023, s. 163–164. Ks. myös Hovila 2013, s. 375

<sup>34</sup> Kuusiniemi 2005, s. 236–237

etuostolakiin hallituksen esityksellä HE 104/1989, jossa muutoksia perusteltiin sillä, että etuostolakia oli aikaisemmin päästy kiertämään helposti esimerkiksi pilkkomalla kiinteistö vähimmäispinta-alan alittaviin osiin ja myymällä ne samassa omistuksessa oleville erillisille yhtiöille<sup>35</sup>. Vähimmäispinta-alaa koskevaa rajoitusta ei myöskään ole silloin, kun kaupan kohteena on kiinteistö, joka sijaitsee alueidenkäyttölain (132/1999) 110 §:n mukaisella kehittämisalueella.

Toiseksi etuosto-oikeuden käyttöä on rajoitettu tietyissä tapauksissa ostajan perusteella. Etuostolain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan etuosto-oikeutta ei ole, jos ostajana on myyjän puoliso, perintökaaren (40/1965) säännösten mukainen perillinen tai tällaisen perillisen puoliso. Tätä rajoitusta lakia koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä rajoitusta perustellaan myös ulkomaisessa lainsäädännössä omaksuttuja periaatteita, joiden mukaan etuosto-oikeutta ei uloteta luovutuksiin, jotka ovat voimakkaasti sidoksissa henkilökohtaisiin suhteisiin<sup>36</sup>. Kyseisen momentin 3 kohdan mukaan toinen kaupan osapuoleen liittyvä rajoitus etuosto-oikeuden käyttämiseksi on tilanne, jossa kiinteistön ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos. Myös myyjään liittyvä rajoitus löytyy etuostolain 6 §:n 2 momentista, jossa etuosto-oikeuden ulkopuolelle rajataan tilanteet, joissa myyjänä on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos, joka myy kiinteistön luovutuksensaajalle, jonka eduskunta on antamassaan suostumuksessa nimennyt tai omaa käyttöä varten sellaiselle yhtiölle, jossa valtiolla on määräysvalta, valtion rahastolle tai julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavalle säätiölle.

Kolmas etuoston rajoitus löytyy etuostolain 6 §:n 1 momentista, jossa rajoitetaan etuosto-oikeuden käyttöä tilanteissa, joissa etuosto-oikeuden käyttäminen voi muodostua ilmeisen kohtuuttomaksi. Säännöksen mukaan kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet.

---

<sup>35</sup> HE 104/1989 vp., s. 2

<sup>36</sup> HE 180/1975 II vp, s. 3

## 4 Tarkoitussidonnaisuuden arviointia oikeuskäytännössä

### 4.1 Yhdyskuntarakentaminen

Arvioitaessa kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuuden täyttämistä keskeiseen asemaan nousee yhdyskuntarakentamisen käsite, jota on käsitelty oikeuskirjallisuudessa maapaketin hyväksymisestä lähtien. Alun perin kunnan etuosto-oikeuden käyttämien oli rajattu maan hankkimiseen nimenomaan yhdyskuntarakentamista varten ja vuoteen 1990 asti etuoston kohteena olevan maa-alueen tuli sijaita alueilla, jotka olivat kaavoitettuja, kaavoitettavana tai rakennuskiellossa<sup>37</sup>. Yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan pohjimmiltaan kaavoitukseen perustuvaa tonttien, katujen sekä muiden yleisten alueiden rakentamista<sup>38</sup>. Lain tarkoittamaksi yhteiskuntarakentamiseksi voidaan katsoa kaikki kaavoituksella järjestetty rakentaminen, johon kuuluvat esimerkiksi asuntojen, liike- ja teollisuusrakentamisen, yleisten rakennusten ja liikennealueiden rakentaminen<sup>39</sup>. Hyvösen mukaan yhteiskuntarakentamisella tarkoitetaan ”kaupunkimaisesti yhdyskunnittain tapahtuvaa rakentamista”, jota ei voi rajata pelkästään asuntorakentamiseen<sup>40</sup>. Koska etuostolain 1 §:ään on vasta lakimuutosten myötä lisätty mahdollisuus käyttää etuosto-oikeutta maan hankkimiseksi virkistyskäyttöön, voidaan tulkita, ettei virkistyskäyttöä katsota osaksi yhdyskuntarakentamista. Kuitenkin etuostolain valmisteluvaiheessa eduskunta hyväksyi ponnin, jossa edellytettiin kaupunkirakenteen sisäisten puistojen sisällyttämistä lain tarkoittaman yhdyskuntarakenteen käsitteeseen<sup>41</sup>.

Yhdyskuntarakentamisen käsitettä on käsitelty oikeuskäytännössä lukuisia kertoja, koska tarkoitussidonnaisuuden täytyminen tulee tavallisesti arvioitavaksi kunnan etuosto-oikeutta koskevissa lainkäyttöasioissa. Maan hankkiminen alueilta, joille on suunniteltu esimerkiksi asuin- tai liikerakentamista tai liikennealueita varten, on yleensä etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaista ja niin sanotusti perinteistä yhdyskuntarakentamista, mutta oikeuskäytännössä on tehty yhdyskuntarakentamisen käsitteeseen kohdistuvaa rajanvetoa myös maankäyttöön liittyvissä eritystilanteissa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2004:91 katsottiin hyväksyttäväksi myös etuoikeuden käyttäminen maa-alueeseen, josta osa sijoittui oikeusvaikutuksettomassa

---

<sup>37</sup> He 180/1975 II vp, s. Ks. myös Vihervuori 2013, s. 343

<sup>38</sup> Tepora ym. 2010, s. 508

<sup>39</sup> Ojanen 1978, s. 122–123, Ks. myös Vihervuori 2013, s. 344

<sup>40</sup> Hyvönen 1993, s. 81–82, Ks. myös Kuusiniemi 1998, s. 174 & Hovila 2013, s. 375–376

<sup>41</sup> Ojanen 1993, s. 173

osayleiskaavassa lentoliikenteen alueeksi (LL) merkitylle alueella ja osa myös lentoliikenteelle estevapaaksi vyöhykkeeksi merkitylle alueelle.

Ratkaisussaan KHO 2009:4 korkein hallinto-oikeus katsoi, että myös maan hankkiminen matkailukeskusta varten voitiin katsoa etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että matkailuelinkeinotoiminnan sen hetkisen kehityssuunnan myötä erilaisista matkailukeskuksista voitiin nähdä muodostuvan ”yhdyskunnan kaltaisia taajamia erilaisine palveluineen, asumismuotoineen ja rakenteineen”. Näin ollen etuostolain mukainen yhdyskuntarakentamisena olisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ymmärrettävä maan hankkiminen lomarakentamiseen matkailukeskusten tai alueilta, jotka sijaitsevat niiden välittömässä läheisyydessä, jos maan hankkimisen tarkoituksena ”on edistää matkailukeskuksen rakentamista osana kunnan yhdyskuntarakennetta ja yleiseltä kannalta merkittävänä alueena. Pääsääntöisesti lomarakentamista ei kuitenkaan voida pitää yhdyskuntarakentamisena.

Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on myös tarkasteltu kunnan mahdollisuutta käyttää etuosto-oikeutta niin sanotun maareservin hankkimiseen. Maareservinä voidaan ymmärtää kunnan hankkima raakamaa, johon ei kohdistu välitöntä tai lähitulevaisuuteen kohdistuvaa maankäytön suunnittelua. Etuosto-oikeuden käyttämisen hyväksyttävyyttä maareservin hankkimiseen on Hovilan mukaan pidetty tulkinnanvaraisena kysymyksenä, mutta näkee, että kunnilla tulee olla mahdollisuus pitää maareserviä ennakoitua ja tulevaa kysyntää varten<sup>42</sup>. Hyvönen taas näkee yksiselitteisesti, ettei rakentamatta jättämistä voida pitää yhteyskuntarakentamisena<sup>43</sup>. Vihervuoren mukaan on myös oikeastaan itsestään selvää, ettei etuosto-oikeudella yhdyskuntarakentamista varten hankittua maa-aluetta voida jättää pitkä aikavälin rakentamattomaksi maareserviksi<sup>44</sup>. Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa maareservin hankkimiseen etuosto-oikeudella esimerkiksi ratkaisussa KHO 2008:86, jossa se viittaa vakiintuneeseen tulkintaan, jonka mukaan pelkkä tulevaisuuden maareservin hankkiminen ilman olemassa olevaa suunnittelua ei täytä etuostolain 1 §:n 3 momentissa asetettuja vaatimuksia.

---

<sup>42</sup> Hovila 2013a, s. 376–377

<sup>43</sup> Hyvönen 1993, s. 82, Ks. myös Kuusiniemi 1998, s. 176

<sup>44</sup> Vihervuori 2013, s. 354, Vrt. Pere 1991, s. 31

## 4.2 Riittävä selvitys maankäytöstä

Kunnilla on oikeuskäytännössä katsottu olevan velvollisuus esittää selvitys etuoston kohteena olevan maa-alueen tulevasta käytöstä. Etuostolaista ei löydy asiasta nimenomaista sääntelyä, mutta hallituksen esityksessä HE 104/1989 vp etuostolain muuttamisesta nostetaan perusteluissa esille se, että etuosto-oikeutta olisi mahdollista käyttää 1 §:n mukaisella tavalla vain, jos aluetta tarvitaan etuosto-oikeuden perusteena olevaan tarkoitukseen kohtuullisen ajan kuluessa. Alkuperäiseen etuostolain 1 §:ään sisältyneet alueen kaavoitustilanteeseen liittyvät vaatimukset poistettiin etuostolaista sillä perusteella, että niiden katsottiin vaikeuttavat tarpeettomasti kunnan mahdollisuutta hankkia raakamaata ennen kaavoituksen luomaa maan arvonnousua.<sup>45</sup> Näin ollen kysymys kunnan antaman selvityksen riittävydestä jää arviotavaksi tapauskohtaisesti.

Mikä sitten tulisi katsoa riittäväksi selvitykseksi maa-alueen tulevasta käytöstä? Ojanen mukaan edellä kuvatut vuona 1990 voimaan tulleet muutokset etuostolain 1 §:ään vaikeuttivat yhdyskuntarakentamisen varten hankittavan alueen rajaamista. Selvimpinä tapauksina Ojanen pitää sellaisia alueita, jotka on kaavoitettu eivätkä kaavat ole totuttamisen näkökulmasta ilmeisen epärealistisia sekä pääsääntöisesti alueita, jotka on määrätty rakentamiskieltoon kaavoitusta varten. Ojanen kuitenkin painottaa, että alueen käyttötarkoitus etuostolain 1 §:n mukaista tarkoitusta varten on pystyttävä osoittamaan riittävän konkreettisilla suunnitelmissa. Riittävänä ei voida pitää pelkkää viittausta mahdollisuuteen tehdä tulevaisuudessa suunnitelmia maa-alueen käytöstä etuostolain tarkoitussäännöksen mukaiseen käyttötarkoitukseen.<sup>46</sup>

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että lähtökohtaisesti etuosto-oikeuden käytön tarkoitusta arvioidaan sen ajankohdan mukaan, jolloin etuosto-oikeutta käytetään<sup>47</sup>. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin poikkesi tästä linjasta ratkaisussaan KHO 2021:147 ja totesi, että etuoston perusteita arvioitaessa voidaan huomioida valitusprosessin aikana olosuhteissa tapahtuneet olennaiset muutokset. Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus oli valitusprosessin aikana antanut kaksi etuosto-oikeutta koskevaa päätöstä<sup>48</sup>, jotka koskivat samaa aluetta. Lisäksi etuosto-oikeutta käyttänyt kaupunki oli hankkinut

---

<sup>45</sup> HE 104/1989 vp, s. 1–2

<sup>46</sup> Ojanen 1993, s. 174, Vrt. Pere 1991, s. 31

<sup>47</sup> Ks. esim. ratkaisut 1350/2015, KHO 2014:45

<sup>48</sup> 1264/2019 ja 372/2021

kyseessä olevaan maa-alueeseen rajoittuvan toisen maa-alueen vapaaehtoisella kaupalla ja käynnistänyt alueella sijaitsevaa jätevedenpuhdistamoja koskevan hankkeen. Korkein hallinto-oikeus otti huomioon nämä olosuhteissa tapahtuneet muutokset ja katsoi, että kunnan etuosto-oikeuden käyttämiselle oli olosuhteiden muuttumisen johdosta lainmukaiset edellytykset.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut etuoston kohteena olevan alueen käyttöä koskevat selvitykset riittämättömiksi esimerkiksi ratkaisuisaan 1350/2015, jossa kunta käyttänyt etuosto-oikeuttaan noin 13,1 hehtaarin metsätalousalueen myytyyn määräälaan. Kunta perusteli maa-alueen hankkimista tonttimaaksi ja siten yhdyskuntarakentamista varten, koska kyseinen maa-alue sijoittuu sellaiselle alueelle, jonne kunta on kohdistanut tonttitarjontansa ja kehittämisen painopistettä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, etteivät kunnan esittämät selvitys osoittanut, että juuri etuoston kohteena ollut maa-alue tultaisiin käyttämään kohtuullisessa ajassa etuostolain mukaiseen tarkoitukseen. Kyseinen maa-alue oli osayleiskaavassa sijoitettu maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle, eikä alueeseen ollut kohdistettu muita toimenpiteitä kuin kunnaninsinöörin tekemää hahmottelua tonttijaosta sekä ”selvitetty ELY-keskuksen kantaa asiaan”.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 13.3.2017/1112 kunta oli perustellut etuosto-oikeuden käyttämistä raakamaan hankkimisella yritystoiminnan mahdollistavan asemakaavan toteuttamiseen. Etuoston kohteena oleva maa-alue oli yleiskaavassa merkitty maa- ja metsätalousalueeksi sekä osittain maatalousalueeksi ja maisemallisesti arvokkaaksi metsäalueeksi. Kyseisellä alueella ei ollut vireillä kaavoitusta tai muuta konkreettista maankäytön suunnittelua ja korkein hallinto-oikeus totesikin, ettei kaavavaraukset osoittaneet edellytyksiä etuosto-oikeuden käyttämiselle. Kuitenkin kunta oli johdonmukaisesti hankkinut kyseessä olevan maa-alueen läheisyydestä maata, minkä lisäksi maa-alue rajautui kunnan omistamaan kiinteistöön, joka puolestaan rajautui asemakaava-alueeseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että edellä kuvatut olosuhteet yhdistettynä alueen sijoittumiseen hyvien kulkuyhteyksien varrelle suhteellisen lähelle kaupungin keskustaa täyttivät etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset.

Arvioitava tekijänä kunnan antamassa selvityksessä on myös aikajänne, jonka puitteissa etuosto-oikeuden kohteena olevaa maa-alueella ollaan käyttämässä etuostolain 1 §:n mukaiseen tarkoitukseen. Ojanen tunnistaa kuntien tarpeen käyttää erilaisia maanhankintakeinoja myös pidemmän aikavälin suunnitelmiin perustuen. Hänen mukaansa kunnan voidaan odottaa suunnittelevan tulevaa maankäyttöään ainakin kymmenen vuoden päähän, eikä

yhdyskuntarakentamiseen tähtäävää maanhankinnan tarvitse hänen mukaansa olla ”kädestä-suuhun toimintaa”.<sup>49</sup> Myös Hovila tuo esille sen, että kunnilla tulee olla mahdollisuus hankkia niin sanottua raakamaata ennen kaavoituksesta johtuvaa arvonnousua pitkäjänteisen maapolitiikan toteuttamiseksi. Hänen mukaansa kunnilla tulee olla myös mahdollisuus ylläpitää maareserviä ennakoitua ja tulevaa kysyntää varten, mutta toteaa, että tulevasta tarpeesta ja kehityksestä on esitettävä selvitys, joka on objektiivisesti todennettavissa.<sup>50</sup> Sinänsä kunnan harjoittama maareservin hankkiminen ei siis ole etuostolain tarkoitussäännöksen vastaista, mutta edelleen kunnan on annettava riittävä selvitys siitä, että maa-aluetta tullaan käyttämään etuostolain 1 §:n mukaiseen tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa.

Myös tämän kohtuullisen ajan määritelmää ja etuoston kohteena olevaan alueeseen kohdistuvaa maankäytön suunnittelun vaihetta on tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Ratkaisussa KHO 2014:45 korkein hallinto-oikeus katsoi, että vireillä oleva osayleiskaavan valmistelu etuostopäätöksen tekemisen hetkellä osoitti riittävällä tavalla, että etuoston kohteena olevaa aluetta suunniteltiin käytettäväksi yhdyskuntarakentamiseen. Tämän edellytyksen katsottiin täyttyvän, vaikka ennen etuostopäätöstä yleisön nähtävillä oli ollut vain osayleiskaava koskevat alkuvaiheen rakennemallit ja varsinainen osayleiskaavaluonnos julkaistiin vasta yli vuosi etuostopäätöksen tekemisen jälkeen. Tämän kaltainen alustava maankäytön suunnittelu on siis katsottu riittäväksi selvityksesi maa-alueen tulevasta käytöstä.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 29.8.2017/4112 otettiin kantaa kohtuulliseen aikaan maankäytön suunnittelussa. Etuoston kohteena olevat kiinteistöt sijaitsivat alueella, jolla oli etuosto-oikeuden käyttämisen hetkellä vireillä kolmen kunnan<sup>51</sup> yhteinen yleiskaavan valmistelu, jonka pohjalta laaditussa ja ennen etuostopäätöstä nähtävillä olleessa yleiskaavaehdotuksessa alue on osoitettu etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisiin tarkoituksiin pientalo- ja kaupunkipientalovaltaiseksi alueeksi ja virkistysalueeksi. Etuostopäätökseen ja hallinto-oikeuden päätökseen kohdistuvissa valituksissa vedottiin siihen, etteivät maankäyttöön liittyvät suunnitelmat ennakoineet alueen käyttöä etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaiseen tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa, koska kaavan vahvistuminen tulisi

---

<sup>49</sup> Ojanen 1993, s. 176

<sup>50</sup> Hovila 2013a, s. 377

<sup>51</sup> Kyseiset kunnat olivat Helsinki, Vantaa ja Sipoo. Etuosto-oikeutta käytti Sipoon kunta, joten pääkaupunkiseudun kuntia koskeva etuostolain 1 §:n 4 momentin poikkeussäännös ei tullut sovellettavaksi

kestämään hyvin pitkän ajan ja kaava tulisi edelleen muuttumaan. Korkein hallinto-oikeus ei nähnyt perusteita muuttaa hallinto-oikeuden ratkaisua, jossa oli todettu, että kolmen kunnan alueelle sijoittuvan yleiskaavan laatimisen voitiin katsoa vievän merkittävästi enemmän aikaa kuin tavanomainen yhden kunnan alueelle sijoittuvan yleiskaavan laatiminen.

## 5 Lopuksi

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu suomalaista maankäytön suunnittelujärjestelmää, etuosto-oikeuden käyttämisen edellytyksiä ja etuostomenettelyä ja lopulta syvennytty yhdyskuntarakentamisen käsitteeseen etuostolain kontekstissa sekä siihen, miten kuntien antaman selvityksen riittävyttä on arvioitu.

Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuuden toteutumisen arvioinnissa kysymys yhdyskuntarakentamisesta on yleensä melko selvä. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on ratkottu vuosien varrella yhdyskuntarakentamisen käsitettä ja sen piiriin ulkopuolelle voidaan katsoa jäävät oikeastaan vain maa- ja metsätalouteen käytettävät alueet sekä suojelu- ja virkistysalueet.

Keskeisempi arvioitava kysymys onkin se, onko kunta esittänyt etuostolain lainvalmisteluaineistossa esitetyn ja oikeuskäytännössä tunnustetun velvollisuutensa esittää riittävä selvitys etuoston kohteena olevan maa-alueen käyttämisestä yhdyskuntarakentamiseen kohtuullisen ajan kuluessa. Riittämättömänä selvityksenä on pidetty ylimalkaisia suunnitelmia mahdollisesta tulevasta käytöstä yhdyskuntarakentamiseen ilman minkäänlaisia konkreettisia suunnitelmia tai toimenpiteitä. Pelkkä kunnassa tehty tonttijaon hahmottelu tai yleinen selvittely eivät ole riittäneet. Kuitenkin riittäväksi selvitykseksi on katsottu kunnan harjoittama johdonmukainen maan hankkiminen etuosto-oikeuden kohteena olevan maa-alueen läheisyydessä, vaikka kyseiseen maa-alueeseen kohdistuvaa konkreettista maankäytön suunnittelua ei olisikaan vireillä. Oikeuskäytännössä on myös arvioitu sitä, miten pitkällä maankäytön suunnittelu tulisi olla, jotta vaatimus riittävästä selvityksestä täytyisi. Riittäväksi on katsottu esimerkiksi vireillä oleva osayleiskaavan valmistelu.

Voidaan siis todeta, että kunnan antama selvitys on pääsääntöisesti riittävä silloin, kun etuosto-oikeuden käyttämisen perusteena on riittävän konkreettiset maankäytön suunnitelmat eli käytännössä kaavan laatimiseen liittyvä valmistelut, mutta myös muuten johdonmukainen maankäytön suunnittelu ja maan hankkiminen etuosto-oikeuden kohteena olevan maa-alueen läheisyydessä riittää.

Oman kiinnostavan kysymyksen muodostaa ratkaisun KHO 2021:147 johtopäätös eli se, että valitusprosessin aikana olosuhteissa tapahtuneet olennaiset muutokset voidaan huomioida arvioitaessa etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuuden toteutumista. Ratkaisun myötä herää kysymys, että onko kyse vain yksittäistapauksesta vai mahdollistaako se kunnille jatkossa

toimintatavan, jossa etuosto-oikeutta käytetään, vaikka etuostolain 1 §:n 3 momentin edellytykset eivät täyty ja luotetaan siihen, että etuosto-oikeuden käyttämiseen mahdollisesti käynnistyvän valitusprosessin aikana voidaan tehdä riittävät toimenpiteet selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi.