

Kuntien harkintavallan rajat suosia lapsiperheitä asuintonttien luovutuksessa – yhtenäisyysperiaatteen ja oikeuskäytännön linjaukset

OT00BE24 Maankäyttö- ja rakentamisoikeus

ON-työ

Laatija:

Ella Koistinaho

25.5.2026

Turun yliopiston laatuvarmistuksen mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Ella Koistinaho

Otsikko: Kuntien harkintavallan rajat suosia lapsiperheitä asuintonttien luovutuksessa – yhdenvertaisuusperiaatteen ja oikeuskäytännön linjaukset

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: 20 sivua

Päivämäärä: 25.5.2026

Tiivistelmä:

Kuntien harkintavalta suosia lapsiperheitä tontinluovutuksen valintaperusteissa aiheuttaa jännitettä kuntien harkintavallan rajojen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen välille. Kunnat omaavat laajan harkintavallan, mitä tulee tontinluovutuksen valintaperusteiden määrittämiseen. Kuntien laajaan harkintavaltaan vedoten tehty tietyn ryhmän suosiminen tontinluovutuksessa voi kuitenkin johtaa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseen menettelyyn. Tällöin herää kysymys siitä, milloin kunnat voivat käyttää harkintavaltaansa tontinluovutuksessa tietyn ryhmän suosimiseen niin ettei yhdenvertaisuusperiaate vaarantuisi.

Jännitteen luoman ongelmallisten tilanteiden ratkaisemiseksi on pyritty vastaamaan lain, oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön muodostaman kokonaisuuden avulla. Lain sekä oikeuskirjallisuuden tarkoituksena on määrittää yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat reunaehdot kunnan harkintavallan käytölle, kun taas puolestaan oikeuskäytäntö pyrkii tarkentamaan näiden reunaehtojen sisällön käytännön merkitystä. Pyrin tutkielmassani vastaamaan kysymykseen siitä, miten yhdenvertaisuusperiaate rajaa kuntien mahdollisuutta käyttää harkintavaltaansa tontinluovutuksessa lapsiperheiden suosimiseen sekä mitkä ovat suosimisen taustalla vaikuttavat hyväksyttävät perusteet.

Tutkielmani ajankohtaisuus on sidoksissa kuntien pyrkimykseen vahvistaa elinvoimaisuuttaan väestörakenteen muutosten ja väestönkehityksen haasteiden keskellä. Tutkielmassani käytän metodina lainoppi eli oikeusdogmatiikkaa. Tulkitsen sekä systematisoin voimassa olevaa oikeutta, etenkin kansallista lainsäädäntöä. Voimassa olevan oikeuden tueksi tuon relevantteja oikeustapauksia, joiden ratkaisut perusteluineen muovaa tutkittavan aiheen ympärille oikeudellisen tulkinta- ja soveltamiskehityksen.

Avainsanat: asuintonttien luovutus, valintakriteerit, harkintavalta, maapolitiikka, hallinnon oikeusperiaatteet, yhdenvertaisuus, positiivinen erityiskohtelu, syrjintä, hyväksyttävä peruste

Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rajaus	2
1.3 Tutkimuksen rakenne	2
2 Kuntien toiminnan oikeudellinen kehys.....	4
2.1 Kunnan toimiala ja sen rajoitukset	4
2.2 Kunnan harkintavalta tontinluovutuksessa.....	4
2.3 Maapolitiikan tavoitteet ja niiden oikeudellinen merkitys	5
3 Yhdenvertaisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet	
tontinluovutuksessa	7
3.1 Yhdenvertaisuusperiaate.....	7
3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet.....	8
3.3 Positiivinen erityiskohtelu ja syrjintä	9
3.4 Hyväksyttävä peruste	10
4 Tontinluovutuksen menettelytavat ja niiden oikeudelliset reunaehdot	12
4.1 Arvonta ja pisteytys	12
4.2 Hakukriteerien asettaminen ja suosimisen oikeudelliset rajat	
tontinluovutuksessa	12
5 Kunnan harkintavalta suosia lapsiperheitä tontinluovutuksessa	14
5.1 Tontinluovutuksen valintakriteerien määrittäminen	14
5.2 Yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat rajat kunnan harkintavallalle.....	14
5.3 Lapsiperheiden suosiminen hyväksyttävänä erotteluna.....	15
5.4 Oikeuskäytäntö ja sen merkitys oikeustilan arvioinnissa	17
6 Johtopäätökset	19

Lähteet

Kirjallisuus

Eriksson, Lars D, Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 862–872.

Falkenbach, Heidi – Krigsholm, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla – Toivanen, Mia, Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus: Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent 2005.

Hannus, Aarno – Niemi, Anne – Hallberg, Pekka, Kuntalaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2009.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka – Oikeudelliset ohjauskeinot. Edilex 2009.

Konstari, Timo, Harkintavallan väärinkäytöstä – Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalainen lakimiesyhdistys N:o 139 1979.

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 12., uudistettu painos. Alma Talent 2024.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2023.

Sallinen, Sini, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen yliopisto 2007.

Sarvilinna, Sami, Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta. Lakimies 3–4/2021, s. 556–591.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Yhdenvertaisuuden edistäminen ja positiivinen erityiskohtelu. Oikeusministeriö 2016.

Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Internetlähteet

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Kuntien omakotitonttien myynnin perusteet.

13.9.2007. <https://oikeusasiamies.fi/-/kuntien-omakotitonttien-myyntin-perusteet> (Luettu 23.5.2026).

Tilastokeskus, Taloudellinen huoltosuhde.

https://stat.fi/meta/kas/tal_huoltosuhde.html (Luettu 24.5.2026).

Kuntaliitto, Tonttien luovuttaminen. 20.3.2026. <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maapolitiikka/tonttien-luovuttaminen> (Luettu 10.4.2026).

Kuntaliitto, Maapolitiikka. 22.9.2025. <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maapolitiikka>. (Luettu 24.5.2026).

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2015:25

Hallinto-oikeus

Kuopion HAO 08.04.2013 13/0105/3

Itä-Suomen HAO 04.06.2019 19/0114/4

Lyhenteet

KHO Korkein hallinto-oikeus

HAO Hallinto-oikeus

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Tonttien luovuttaminen yksityisille henkilöille niin myymällä kuin vuokraamallaakin avaa kunnille mahdollisuuden toteuttaa omia tavoitteitaan esimerkiksi juuri maapolitiikan saralla. Näiden tavoitteiden avulla kunta pystyy ohjaamaan muun muassa asukasrakennetta sekä palvelutarjonnan riittävyttä.¹ Tonttien luovuttaminen on vahvasti sidoksissa kuntien maapoliittisiin päämääriin ja avaa näin ollen kunnille mahdollisuuden käyttää harkintavaltaansa laajasti, mitä tulee tontinluovutuksen valintaperusteiden määrittämiseen.

Lapsiperheiden suosimisen taustalta voidaan hahmottaa Suomen kansallisella tasolla tunnistettavissa olevat muutostrendit, kuten väestön ikääntyminen. Muutostrendit voidaan nähdä vaikuttavan kunnan maapoliittisten tavoitteiden sisältöön erityisesti tilanteissa, joissa kunnat pyrkivät vahvistamaan elinvoimaisuuttaan ja väestöpohjaansa. Tulevaisuudessa oikeudellisen arvioinnin kohteeksi voi nousta, missä määrin kuntien maapoliittisia tavoitteita voidaan sopeuttaa vastaamaan kansallisia väestö- ja elinvoimakehitykseen liittyviä muutostrendejä tontinluovutuksen valintakriteereissä.

Kuntien laaja harkintavalta tontinluovutuksen valintaperusteiden kohdalla voi johtaa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseen menettelyyn, mikäli kunta päättää suosia lapsiperheitä tontinluovutuksen valintaperusteissa. Tämä muodostaa jännitteen kunnan harkintavallan sekä yhdenvertaisuusperiaatteen välille. Milloin voidaan katsoa kunnan menetelleen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, ja milloin puolestaan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti?

Tämän jännitteen ratkaisemiseksi on pyritty löytämään vastauksia normatiivisten seikkojen sekä oikeuskäytännön muodostamasta kokonaisuudesta. Tarkoituksena on määrittää kriteerit sille, millä perusteella kunnat pystyvät harkintavaltansa rajoissa suosimaan lapsiperheitä tontinluovutuksen valintakriteereissä niin, että yhdenvertaisuusperiaate ei vaarantuisi. Toisin sanoen, mitkä ovat ne hyväksyttävät perusteet, jotka tulee löytyä tehdyn erottelun taustalta.

¹ Kuntaliitto 2026.

1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rajaus

Tutkielmani pääkysymyksenä on käsitellä, kuinka yhdenvertaisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet rajaavat kuntien harkintavaltaa tontinluovutuksen pisteytysjärjestelmissä, erityisesti tilanteissa, joissa kunta pyrkii suosimaan lapsiperheitä. Tutkielmassani pyrin pohtimaan sitä, mitkä ovat kuntien tontinluovutusta ohjaavat oikeudelliset reunaehdot sekä miten kunnan harkintavallan tulee määräytyä suhteessa kunnan maapoliittisiin tavoitteisiin. Tämän lisäksi tarkastelen yhdenvertaisuusperiaatteen, hallinnon oikeusperiaatteiden sekä oikeuskäytännön perusteella, missä kulkee hyväksyttävän ja kielletyn suosimisen raja ja milloin suosimisen taustalla voidaan nähdä hyväksyttävä peruste.

Käytän tutkielmassani metodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Tulkitsen sekä systematisoin voimassa olevaa oikeutta, etenkin kansallista lainsäädäntöä.² Voimassa olevan oikeuden tueksi tuon relevantteja oikeustapauksia, joiden ratkaisut perusteluineen muovaa tutkittavan aiheen ympärille oikeudellisen tulkinta- ja soveltamiskehyksen.

Tutkielmani rajautuu kuntien tontinluovutuksessa yksityisille henkilöille niin vuokraamalla kuin myymällä käytettyihin tontinhakijoille asetettuihin valintakriteereihin ja niiden oikeudelliseen arviointiin. Tontinluovutuksessa käytettyihin tontinhakijoiden valintamenetelmistä keskittän tarkasteluni nimenomaisesti pisteytysjärjestelmään sekä sen käyttämiseen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tontinhakijoissa keskistyn nimenomaisesti lapsiperheisiin sekä kuntien harkintavallan luomiin mahdollisuuteen suosia heitä pisteytysjärjestelmän käytön muodossa. Näin ollen kunnan muille tahoille kuin yksityisille henkilöille luovutettavien tontinluovutuksien valintakriteerien tarkastelu jää tutkielmani ulkopuolelle.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Ensimmäisen luvun tarkoituksena on johdattaa lukija tutkimuskysymyksieni taustalle, sekä pyrkiä perustelemaan, minkä vuoksi kuntien harkintavallan määrittäminen tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä on merkityksellinen juuri 2020-luvun oikeudellisessa maailmassa. Tutkielmassani pyrin alkuun luomaan lukijalle oikeudellisen kehyksen, jonka

² Hirvonen 2011, s. 21–22.

tueksi analysoin relevanttia oikeuskäytäntöä, minkä jälkeen pyrin liittämään oikeudellisen kehyksen sekä oikeuskäytännön osaksi tarkasteltavaa aihetta.

Luvussa kaksi käsittelen kunnan toimialaa sekä sen sidonnaisuutta kuntien harkintavaltaan, ja maapolitiikan vaikutusta kuntien toimialan ja harkintavallan taustalla. Etenkin kuntien harkintavallan määräytyminen ja sen käytön rajoitukset ovat olennainen osa käsiteltävän aiheen ymmärtämistä. Luku kolme käsittelee yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi hallinnon oikeusperiaatteita, positiivista erityiskohtelua sekä hyväksyttävää perustetta. Puolestaan luvussa neljä tarkastelen tontinluovutuksen valintajärjestelmiä, erityisesti pisteytysjärjestelmää sekä valintajärjestelmissä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen mahdollisuutta.

Luvussa viisi tuon esille tarkasteltavan aiheen kannalta relevanttia oikeuskäytäntöä. Näiden jälkeen tarkoitukseni on sitoa yhteen aikaisemmissa luvuissa käsitellyt aihealueet eli kunnan harkintavalta, yhdenvertaisuusperiaate sekä tontinluovutuksessa käytettävä pisteytysjärjestelmä luvussa aikaisemmin käsitellyn oikeuskäytännön valossa. Viimeisessä luvussa kokoan yhteen muiden lukujen aikana tehdyt keskeiset havainnot.

2 Kuntien toiminnan oikeudellinen kehys

2.1 Kunnan toimiala ja sen rajoitukset

Kuntien tulee toimialallaan operoida lain kunnille asettamien rajojen puitteissa. Kuntien toiminnan oikeudellisen viitekehyksen yksi keskeisimmistä tekijöistä on kuntalaki (410/2015) ja sen 7 §. Kuntalain 7 §:ssä määritellään lain kunnalle asettamat tehtävät ja näin ollen sen toimiala, johon lukeutuu ne tehtävät, jotka kunta itse ottaa hoidettavakseen itsehallintonsa perusteella sekä tehtävät, jotka sille on lainsäätäjää nimenomaisesti määrännyt. Puhuttaessa kuntien tehtävistä tulee nostaa esille toimialan käsite, johon lukeutuu sekä kunnalle erinäisten säännösten nojalla annetut tehtävät sekä tehtävät, jotka kunta ottaa hoidettavakseen omalla vallallaan³.

Tonttien luovutus myymällä tai vuokraamalla kuuluu kunnan toimialan piiriin⁴. Kuntien toimialaan kohdistuu kuitenkin rajoituksia, joiden puitteissa kunnan tulee pyrkiä operoimaan, jotta välttyttäisiin toimivallan ylityksiltä. Kunnan toimialan rajoitukset muodostuvat hallinnon oikeusperiaatteista, jotka luovat oikeudellisen kehikon kunnalle toimialallaan operoidessa.

Rajojen ylittyessä etenkin tontin luovutuksen yhteydessä, on kuitenkin huomioitava, että toimivallan ylityksen käsitteen yhteydessä voidaan nähdä samanaikaisesti esiintyvän käsite, harkintavallan väärinkäyttö. Tämä voidaan johtaa siitä, että kuntien päättäessä toimialaan kuuluvista tonttien luovutuksista, rajojen ylittyessä ei ole kyse vain toimivallan ylityksestä, vaan toimivallan ylitys on tapahtunut kuntien käyttäessä harkintavaltaansa väärin.⁵ Näin ollen, vaikka tontinluovutus kuuluu kunnan toimialaan, on tontinluovutuksen yhteydessä olennaista keskittyä nimenomaisesti kuntien harkintavaltaan ja sitä rajoittaviin tekijöihin.

2.2 Kunnan harkintavalta tontinluovutuksessa

Kuntien toiminnan keskiössä on harkintavalta ja sen muodostamat rajat kuntien toiminnalle. Yleisesti viranomaisten harkintavalta voidaan jakaa kahteen kokonaisuuteen; oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä laajaan ja suppeaan harkintavaltaan.

³ Hannus – Niemi – Hallberg 2009, s. 51.

⁴ Konstari 1979, s. 71.

⁵ Konstari 1979, s. 71.

Oikeusharkinnassa harkintavalta on sidottu lain soveltamiseen, kun taas tarkoituksenmukaisuusharkinnassa harkinta on vapaampaa. Harkintavalta ei kuitenkaan koskaan voi olla täysin vapaata, vaan tarkoituksenmukaisuusharkinnassakin viranomaisen harkintavaltaa rajoittaa hallintolain (434/2003) 6 §:n oikeusperiaatteet; yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate sekä luottamuksensuojan periaate.⁶

Kuntien harkintavaltaa voidaan luonnehtia hyvinkin laajaksi, kun puhutaan kuntien harkintavallasta tontinluovutuksen yhteydessä. On kuitenkin selvää, että myös laajan harkintavallan käytön piirissä ohjaa hallinnon yleiset oikeusperiaatteet.⁷ Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi laajan harkintavallan tilanteissa tulee huomioida sovellettavan lain tarkoitus sekä menettelyä koskevat säännökset.⁸

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat kuntien harkintavaltaa tontinluovutuksen yhteydessä. Tarkastelen erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta kuntien harkintavallan ohjaajana. Yhdenvertaisuusperiaate pyrkii edistämään kuntien päätöksenteon johdonmukaisuutta sekä ennakoitavuutta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään myös kuntalaisten tasapuolisen kohtelun. Periaatteen mukainen yhdenvertaisuus ei kuitenkaan tarkoita, että kohtelun tulee olla samanlaista, vaan poikkeuksien tekeminen on mahdollista, mikäli poikkeukselle on olemassa hyväksyttävät perusteet.⁹ Tällaisina hyväksyttävänä perusteina on voitu pitää perustetta, joka on nojautunut yleishyödyllisen käsitteeseen. Yleishyödyllisyyteen on pohjautunut esimerkiksi työllisyyden edistäminen kuntalaisten keskuudessa.¹⁰

2.3 Maapolitiikan tavoitteet ja niiden oikeudellinen merkitys

Alueidenkäyttölain (132/1999) 5a §:n mukaan kunnan maapolitiikalla pyritään luomaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi kunnan maanhankinnalle sekä kaavojen

⁶ Mäenpää 2023, s. 522.

⁷ Sarvilinna 2021, s. 560.

⁸ Mäenpää 2023, s. 524.

⁹ Sarvilinna 2021, s. 560–561.

¹⁰ Sallinen 2007, s. 148.

toteuttamiseen liittyvillä toimenpiteillä ja tavoitteilla. Maapolitiikka toimii vahvasti tontinluovutuksen ohjaajana. Maapolitiikalle on kirjallisuudessa vakiintunut määritelmä, jonka mukaan maapolitiikka pitää sisällään julkisen vallan toimenpiteet, jotka liittyvät esimerkiksi maa-alueiden luovutukseen, jotka puolestaan edistävät maankäyttöpoliitiikan toteuttamista sekä tavoitteiden saavuttamista yhteiskuntapoliittisissa asioissa.¹¹

Tontinluovutus on osa kuntien toteuttaman maapolitiikan keinoja, joilla kunta pyrkii toteuttamaan tavoitteitaan esimerkiksi asuntopoliitiikan saralla¹².

Luovutettavien tonttien maantieteellisen sijoittamisen lisäksi kuntien yksi maapolitiikan keinoista on luovutettavien tonttien kuntien luomat luovutusperiaatteet. Luovutusperiaatteilla pyritään varmistamaan, että kuntalaisten tasapuolinen kohtelu pystyttäisiin turvaamaan¹³. Näin ollen kuntien toteuttaman maapolitiikan tavoitteet ovat suoraan sidoksissa maapolitiikan toteuttamisessa ohjaavana periaatteena toimivaan yhdenvertaisuusperiaatteen. Kuntien tulee pystyä varmistamaan siitä, että myös tontinluovutuksen yhteydessä pystytään varmistamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen sekä periaatteesta tehtyjen poikkeuksien hyväksyttävien perusteiden läsnä oleminen.

Maapolitiikassa tontinluovutusehdoilla on nähty olevan merkittävä rooli kunnan asunto- sekä elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistämisessä. Tontinluovutusehdot voivat tarjota kunnille mahdollisuuden ohjata maapolitiikan taustalla muuttuvia tekijöitä, kuten alueellista väestönkehitystä tai globaaleja taloudellisia suhdanteita. On kuitenkin huomattava, että maapolitiikan taustalla vaikuttavien tekijöiden ohjauskeinot ja niiden vaikuttavuus voi vaihdella kunnasta toiseen. Pienemmissä kunnissa liikkumavara maapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi voi olla huomattavasti pienempi suhteessa suurempiin kuntiin, jolloin maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi luoduista toimenpiteistä, kuten tontinluovutuksen valintakriteereistä joudutaan joustamaan.¹⁴

¹¹ Hovila 2009, s. 10.

¹² Kuntaliitto 2026.

¹³ Kuntaliitto 2026.

¹⁴ Falkenbach – Krigsholm – Lönnroth – Puustinen – Ekroos – Häkkänen – Kortelainen – Luomala – Rausmaa – Toivanen 2021, s. 172.

3 Yhdenvertaisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet tontinluovutuksessa

3.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Kuntien tontinluovutuksen hallinnollisten toimien yhdenvertaisuusvaatimus nojautuu perustuslain (751/1999) 6 §:n, jonka mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja syrjintä tai suosinta, mikä tapahtuu eri perustein, on kielletty.¹⁵ Kuntien hallinnollisen toiminnan tulee toteuttaa perustuslain 6 §:n sisältöä, ja näin ollen säännös on keskiössä etenkin kuntien päätöksenteon yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnissa.

Vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös on merkittävä, ovat yhdenvertaisuussäännökseen tehdyt poikkeukset mahdollisia, mikäli poikkeuksella on hyväksyttävät perusteet. Perustuslain 6.2 § pitää sisällään syrjintäkiellon, jonka määritelmän mukaan syrjintä, on ihmisten ei-hyväksyttävää erottelua ihmisissä esiintyvien erojen vuoksi. Kaikki erottelu ei kuitenkaan ole syrjintää, ja erottelun laatua tulee arvioida erottelun pohjalla olevan perusteen sekä sen asteen eli vaikutuksien kautta.¹⁶ Erottelun hyväksyttävän perusteen arviointi toteutetaan tarkastelemalla erottelun astetta ja tarkoituserää. Jos tarkoituserää voidaan pitää hyväksyttävänä, tulee tarkoituserä pystyä perustelemaan järkiperaisesti sekä rationaalisesti. Puolestaan asteen hyväksyttävyyden arvioinnissa keskiössä on kohtuullisuuden käsite tai suhteellisuusperiaate.¹⁷

Hyväksyttävien perusteiden lisäksi on kuitenkin listattu erinäisiä perusteita, joiden pohjalta tehdyt erottelut voidaan herkästi kääntää syrjinnäksi. Kielletynä erotteluperusteena on listattu perustuslain 6 §:n sisältämän muut henkilöön rinnastettavat seikat, joina voidaan pitää esimerkiksi yhteiskunnallista asemaa, perhesuhteita sekä asuinpaikkaa. Kiellettyjen erotteluperusteidenkin kohdalla on kuitenkin huomattava, että vaikka erottelu perustuisi

¹⁵ Mäenpää 2023, s. 155.

¹⁶ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, III:n osan 2 luvun kohta ”Syrjinnän kielto (2 momentti), Erottelu ja syrjintä”.

¹⁷ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, III:n osan 2 luvun kohta ”Syrjinnän kielto (2 momentti), Erottelun aste ja tarkoitus”.

nimenomaisesti syrjintäsäännökseen perustuvaan syyhyn, on erottelu mahdollista, mikäli sille on hyväksyttävä peruste.¹⁸

Kuntien tontinluovutuksessa tontinsaajien valintaperusteissa yhdenvertaisuussäännöksen toteutuminen pyritään turvamaan. Kuntien valintaperusteissa voidaan kuitenkin tehdä erottelua tonttien hakijoiden joukossa, mikäli erottelulle on hyväksyttävä peruste. Kuntien kohdalla hyväksyttävät perusteet voidaan pohjata esimerkiksi puhtaasti kuntien tavoitteesta saavuttaa maapolitiikkaan liitännäiset päämäärät tai tehdä erottelua hakijoiden sosioekonomiseen taustaan vedoten¹⁹.

3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Perustuslain 6 § ilmentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä, jota tarkentaa hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteista yhdenvertaisuusperiaate.²⁰ Yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi hallintolain 6 § pitää sisällään muut hallinnon oikeusperiaatteet; tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Hallinnon oikeusperiaatteet toimivat kuntien päätöksentekoa rajaavina sekä ohjaavina elementteinä, joiden soveltaminen korostuu myös kuntien tontinluovutuksen yhteydessä.

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen käytettävissä olevaa toimivaltaa tulee käyttää lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Objektiviteettiperiaate puolestaan sisältää vaatimuksen viranomaisen toimien puolueettomuudesta. Edellä mainittujen periaatteiden lisäksi oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on mitoitettava toimensa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti, jotta toimien voimakkuus on suhteutettu toimilla rajoitettujen yksityisten oikeuksiin. Luottamuksensuojan periaate puolestaan pyrkii takaamaan viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden toteutumisen sekä oikeudellisen jatkuvuuden.²¹

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 44.

¹⁹ Hovila 2009, s. 142.

²⁰ Mäenpää 2023, s. 155.

²¹ Kulla – Salminen 2024, s. 120–131.

Hallinnon oikeusperiaatteiden vaikutus voidaan nähdä ohjaavina rajoituksina, kun puhutaan kuntien harkintavallan rajoista tontinluovutuksessa hakijoille asetettujen valintaperusteiden muodossa. Kuntien tulee pystyä osoittamaan, että tontinluovutuksessa käytettävät valintaperusteet ovat oikeusperiaatteiden mukaisesti tarkoituksenmukaisia sekä toimivat linjassa kuntien maapoliittisten tavoitteiden kanssa. Hallinnon oikeusperiaatteista poikkeaminen tulee olla perusteltavissa, sekä erottelujen perusteena tulee olla lain mukaan hyväksyttävä perusteet. Hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat näin ollen kunnan tontinluovutuksessa käyttämälle harkintavallalle oikeudellisen kehyksen, joka ohjaa kunnan hallinnollista toimintaa.

3.3 Positiivinen erityiskohtelu ja syrjintä

Perustuslain 6 §:n syrjintäsäännöksen lisäksi on tarpeellista avata suosinnan käsitettä. Suosinnan määritelmä mukaan syrjintäsäännös kieltää suosinnan, jossa jokin ryhmä tai yksilö asetetaan etuoikeutettuun asemaan niin, että se tosiasiallisesti kohdistaisi syrjintää johonkin muuhun yksilöön tai ryhmään.²² Syrjinnän ja suosimisen käsitteistä on kuitenkin erotettava käsitteenä positiivinen erityiskohtelu. Perustuslain 6.4 §:ssä tosiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi tiettyjen ryhmien positiivinen erityiskohtelu on säännöksen sallima, mikäli muita henkilöitä ei syrjitä. Positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin rajoiltaan määrittelemätön, ja sen käytön hyväksyttävyyys on riippuvainen sen käyttökontekstista sekä kyseisen tilanteen erityispiirteistä.²³

Ero positiivisen erityiskohtelun sekä syrjinnän välillä on häilyvä, minkä vuoksi rajanveto näiden kahden käsitteen välillä on erityisen tärkeää. Lähtökohtaisesti positiivinen erityiskohtelun ajatus perustuu siihen, että ihmisten samanlainen kohtelu ei aina tarkoita sitä, että yhdenvertaisuus toteutuisi tosiasiallisesti. Tällöin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi voidaan käyttää positiivista erityiskohtelua tilanteissa, joissa tulee ottaa huomioon syrjinnälle erityisen alttiin ryhmän erityistarpeet.²⁴ Voidaanko positiivisen erityiskohtelun käyttöä kuitenkaan rinnastaa tilanteeseen, jossa kunnat pyrkivät suosimaan

²² HE 309/1993 vp, s. 44.

²³ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, III:n osan 2 luvun kohta ”Syrjinnän kieltö (2 momentti), Positiivinen erityiskohtelu, Suosinta ja erityiskohtelu”.

²⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, s. 4.

tontinluovutuksen valintakriteereissä lapsiperheitä kuntien omien maa- tai maankäyttöpoliittisten²⁵ tavoitteiden saavuttamiseksi?

3.4 Hyväksyttävä peruste

Syrjintäkielto estää asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjintäkielto ei ole kuitenkaan ehdoton, mikäli syrjivälle toiminnalle voidaan näyttää toteen hyväksyttävät perusteet. Tällöin syrjintä muuttuu lain sallimaksi ”erotteluksi”.²⁶ Erottelun taustalla olevan hyväksyttävän perusteen tulee perustua yleisesti hyväksyttävälle perusteelle sekä perusteille tulee olla legitiimit päämäärät²⁷.

Hyväksyttävien perusteiden määrittäminen on kuitenkin tilanneriippuvaista, ja määräytyy aina käsillä olevan tapauksen tosiseikkojen, normiston sekä oikeuskäytännön perusteella. Tällöin arviointi hyväksyttävän perusteen läsnäolosta riippuu viime kädessä siitä, millä tavoin kyseistä käsitettä tulkitaan lainsäätäjän sekä lainsoveltajan näkökulmasta²⁸. Mitä hyväksyttävä peruste pitää sisällään on tapauskohtaista. Näin ollen hyväksyttävälle perusteelle ja sen sisällöllisille kriteereille ei voida antaa puhdasta juridista määritelmää, vaan hyväksyttävän perusteen sisältö määräytyy yhteiskunnan muovaamissa olosuhteissa²⁹.

Kunta voi itse päättää kunnallisen itsehallinnon puitteissa tontinluovutuksen luovutusehdoista.³⁰ Mikäli kunnassa harjoitetaan tietyn ryhmän suosimista tontinluovutuksen valintamenetelmissä, on tontinhakijoiden erittelemiselle oltava olemassa hyväksyttävä peruste. Tällaisena hyväksyttävänä perusteena voidaan kuntien luomien tontinluovutusehtojen kohdalla nähdä maapoliittiset tavoitteet, joiden toteuttamista kuitenkin rajoittaa kunnan

²⁵ Ks. Kuntaliitto 2025, jonka mukaan maankäyttöpolitiikan käsite muodostuu maapolitiikasta sekä kaavoituksesta.

²⁶ Eriksson 1996, s. 865.

²⁷ Eriksson 1996, s. 871.

²⁸ Eriksson 1996, s. 865.

²⁹ Eriksson 1996, s. 865.

³⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2007.

päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat niin ikään kunnan tehtävästä sekä sen yleisestä toimialasta³¹.

³¹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2007.

4 Tontinluovutuksen menettelytavat ja niiden oikeudelliset reunaehdot

4.1 Arvonta ja pisteytys

Kunnat käyttävät tontinluovutuksessa tontinsaajien valinnassa erilaisia menettelytapoja, kuten hakijoiden välillä suoritettavaa arvontaa tai hakijoiden pisteyttämistä erilaisten kuntien tontinsaajille asettamien valintakriteerien täytyessä. Tontinluovutuksessa tontinsaajien valinnassa käytettävät menetelmät ovat keskiössä, kun tarkastellaan menettelyssä yhdenvertaisuuden toteutumista etenkin, kun käytetään menettelyn muotona pisteytysjärjestelmää.

Arvontajärjestelmän mukainen menettely toteutetaan suorittamalla arvonta niin, että tontinhakijat valitsevat tonttinsa arpanumeron antamassa järjestyksessä. Kyseistä menetelmää voidaan pitää tasapuolisena sen vuoksi, että tontinsaajien valinta ei ole riippuvainen henkilöön liitännäisistä seikoista, kuten lapsien lukumäärästä.³² Arvontajärjestelmässä yhdenvertaisuus toteutuu, sillä tällöin hakijoiden mahdollisuudet muuttua hakijoista tontinsaajiksi ovat yhtä suuret.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta arvontajärjestelmää huomattavasti kokonaisuudeltaan hankalampi järjestelmä on pisteytysjärjestelmä. Pisteytysjärjestelmän mukainen menettely toteutetaan asettamalla tonttien hakijat järjestykseen tiettyjen valintakriteerien avulla. Valintakriteereinä on kunnissa käytetty työpaikan sijaintia, tulotasoa tai lasten lukumäärää.³³ Pisteytysjärjestelmä aiheuttaa kuitenkin sen, että hakijoille ei muodostu enää arvontajärjestelmän tapaan yhdenvertaista asemaa ja sitä kautta mahdollisuutta siirtyä tontinhakijoista tontinsaajiksi.

4.2 Hakukriteerien asettaminen ja suosimisen oikeudelliset rajat tontinluovutuksessa

Pisteytysjärjestelmän käyttäminen perustuu tontinluovutuksessa tontinhakijoille asetettaville valintaperusteille, mikä luo huomattavasti suuremman riskin tontinhakijoiden

³² Kuntaliitto 2026.

³³ Kuntaliitto 2026.

yhdenvertaisuuden toteutumiselle kuin arvontajärjestelmä. Kuntien hyödyntämän pisteytysjärjestelmän käyttäminen ei ole kiellettyä, mutta järjestelmän käyttämisen edellytyksenä valintaperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, puolueettomia sekä sidoksissa kunnan asettamiin maapoliittisiin tavoitteisiin³⁴.

Pisteytysjärjestelmän käytössä kuntien tulee pystyä osoittamaan, että tontinhakijoiden valitsemisessa käytettävät perusteet täyttävät vaatimukset, tai muuten pisteytysjärjestelmän käyttäminen menettelyssä voi johtaa yhdenvertaisuuden loukkaamiseen. Mikäli valintaperusteina käytetään esimerkiksi lapsien lukumäärää, tulee valintaperusteella olla hyväksyttävä peruste. Pisteytysjärjestelmän käyttäminen osana kuntien tontinluovutuksen päätöksentekoa edellyttää, että kunnat pystyvät osoittamaan pisteytysjärjestelmässä käytettävien valintaperusteiden olevan tarkoituksenmukaisia sekä suhteellisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

³⁴ Ks. Kuopion hallinto-oikeuden tapaus 13/0105/3.

5 Kunnan harkintavalta suosia lapsiperheitä tontinluovutuksessa

5.1 Tontinluovutuksen valintakriteerien määrittäminen

Kuntien toimivalta määrittää tontinluovutuksessa käytettävien valintajärjestelmien kriteerit yksityisille henkilöille luovutettavien asuintonttien valinnassa perustuu kuntien itsehallintoon. Kuntien itsehallinto avaa kunnille mahdollisuuden määrittää valintakriteerien sisällön. Valintakriteerien sisällön määrittäminen on vahvasti sidoksissa alueidenkäyttölain 5 a §:n kunnan maapolitiikkaa ja sen toteuttamiseen. Kuntien maapoliittiset tavoitteet ovat pääosin sidottu elinkeino- ja asuntopolitiikkaan, vaikka kuntien maapolitiikan keinoja ei ole laissa määritelty³⁵.

Tontinluovutuksen valintakriteerien määrittäminen on kunnille merkittävä keino toteuttaa maapoliittisia tavoitteitaan. Valintakriteerien määrittämisen kautta kunta voi pyrkiä vaikuttamaan kunnan väestön kasvuun ja sen vakiinnuttamiseen. Lapsiperheiden suosimisen taustalla voidaan nähdä maapoliittinen tavoite vahvistaa kunnan väestön pysyvyyttä sekä sitä kautta lisätä kunnan elinvoimaisuutta sekä tulevaisuuden näkymiä. Lapsiperheiden suosiminen valintakriteereissä on lisäksi vahvasti sidoksissa kunnissa taloudellisen huoltosuhteen³⁶ kehitykseen, jonka taustalla on eri ikäryhmien kokoerojen tasapainottaminen.

Kuntien toteuttaman maapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen voidaan nähdä myös ongelmallisena, mikäli tavoitteiden saavuttamiseksi tietty ryhmä asetetaan erityiseen asemaan, joka puolestaan johtaa muiden tontinhakijoiden syrjintään. Tämän vuoksi yksityisille luovutettavien asuintonttien valintakriteerien määrittämisessä kunnan harkintavallan rajat venyvät pitkälle, mutta ne eivät ole rajattomat. Rajat kunnan harkintavallalle luo perustuslain yhdenvertaisuusperiaate sekä hallintolain oikeusperiaatteet.

5.2 Yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat rajat kunnan harkintavallalle

Maapolitiikan tavoitteiden toteuttamista tontinluovutuksen valintakriteereissä ohjaa kuntien harkintavallalle asetetut rajoitukset, jotka muodostuvat perustuslain

³⁵ Falkenbach – Krigsholm – Lönnroth – Puustinen – Ekroos – Häkkänen – Kortelainen – Luomala – Rausmaa – Toivanen 2021, s. 18.

³⁶ Ks. Tilastokeskus 2026, jonka mukaan taloudellinen huoltosuhte kuvaa työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien yhteenlaskettua määrää suhteessa työllisten määrään.

yhdenvertaisuusperiaatteesta sekä hallintolain oikeusperiaatteista. Kuntien harkintavalta tontinluovutuksen valintakriteerien asettamisessa on laaja, mutta rajoitettu.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että tontinluovutuksessa käytettyjen valintakriteerien tulee perustua objektiivisiin sekä hyväksyttäviin perusteisiin.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen tarkoittaa, että kaikenlaiselle erottelulle tulee olla asiallinen syy. Näin ollen kuntien asettamat valintakriteerit tontinluovutuksessa eivät saa johtaa mielivaltaiseen tai erottelulla syrjittyjen ryhmien suhteettomaan kohteluun.

Tontinluovutuksessa yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kunta suosii tiettyä hakijaryhmää kunnan maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällöin tulee varmistua siitä, että kuntien tekemät toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa korostuu näin ollen keskeiseksi se, missä määrin tontinhakijoiden erilainen kohtelu maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä. Mitä voimakkaammin tontinhakijoiden asemaan pyritään vaikuttamaan tontinluovutuksen valintakriteerien kautta, sitä painavampia perusteita tulisi niiden hyväksyttävyydelle esittää.

Yhdenvertaisuusperiaate ei näin ollen estä kuntia käyttämästä harkintavaltaansa tiettyjen tontinhakijaryhmien suosimiseen maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. On kuitenkin huomioitava, että yhdenvertaisuusperiaatteen täysimääräiseksi toteutumiseksi tulee varmistua siitä, että erottelun taustalla voidaan nähdä objektiiviset sekä oikeasuhtaiset perusteet ja ettei lapsiperheiden suosiminen johtaisi muiden tontinhakijaryhmien perusteettomaan syrjintään.

5.3 Lapsiperheiden suosiminen hyväksyttävänä erotteluna

Yhdenvertaisuusperiaate ei tarkoita välttämättä sitä, että ihmisiä kohdeltaisiin täysin samanlaisesti, vaan yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena on edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittamiseksi tiettyyn ryhmään voidaan kohdistaa positiivista erityiskohtelua, jolloin tähän ryhmään voidaan kohdistaa erityisiä toimia heidän asemansa parantamiseksi³⁷.

³⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, s. 4.

Tontinluovutuksen valintakriteereissä lapsiperheiden suosiminen positiivisen erityiskohtelun nojalla voi johtaa muiden tontinhakijaryhmien syrjintään, mikäli lapsiperheitä suosivalle menettelylle ei ole olemassa hyväksyttävää perustetta. Hyväksyttävän perusteen arvioinnissa tulee pohtia, löytyykö erottelun taustalta kriteerit, kuten yleisesti hyväksyttävä peruste sekä legitiimit päämäärät, joiden varaan hyväksyttävä peruste perustuu. Tontinluovutuksessa kuntien tarkoitus suosia lapsiperheitä nojaa usein kuntien omiin tavoitteisiin saavuttaa maapoliittiset tavoitteensa. Lapsiperheiden suosimisessa tontinluovutuksen valintakriteereissä voidaan arvioida hyväksyttävää perustetta ottaen huomioon tontinhakijoita erottelevien toimenpiteiden suhteellisuus sekä välttämättömyys suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Onko sitten lapsiperheiden suosiminen tontinluovutuksen valintakriteereissä yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista toimintaa, ja löytyykö suosimiselle hyväksyttävää perustetta? Lapsiperheiden suosiminen tontinluovutuksen valintakriteereissä ei tarkoita automaattisesti toimien olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia. Mikäli kunta pystyy näyttämään lapsiperheiden suosimisen taustalla olevan hyväksyttävän perusteen, ei suosimista lähtökohtaisesti nähdä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena toimintana. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulee kuitenkin korostaa, kuinka voimakkaasti tontinluovutuksessa käytettävissä valintakriteereissä lapsiperheiden suosiminen vaikuttaa muiden tontinhakijaryhmien asemaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt kunnalliseen itsehallintoon liittyviä hyväksyttäviä perusteita tontinluovutuksen valintakriteereille. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että hyväksyttävinä perusteina perusoikeusjärjestelmän kannalta voidaan lähtökohtaisesti nähdä valintakriteereinä käytettyjä elinkeinopoliittisia syitä, omien kuntalaisten suosimista sekä lasten lukumäärää. Toisaalta esimerkiksi vuositulojen käyttäminen yhtenä valintakriteerinä on apulaisoikeusasiamiehen mukaan nähty ongelmallisena tontinhakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta.³⁸

Tontinluovutuksen valintakriteereissä lapsiperheiden suosiminen voi muodostua ongelmalliseksi, mikäli valintakriteerinä ”lapsiperheet” muodostuu ratkaisevaksi. Tällöin

³⁸ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2007.

tontinluovutuksen valintakriteerit voivat huomattavasti kaventaa muiden tontinhakijoiden mahdollisuutta saada tonttia, mikä puolestaan voi asettaa kyseenalaiseksi kuntien toteuttamien toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden tavoiteltuihin maapoliittisiin päämääriin nähden. Asiassa tulee myös arvioida edistääkö lapsiperheiden suosiminen yhdenvertaisuutta suhteessa kaikkiin tontinhakijaryhmiin. Päättyessään tontinluovutuksen valintakriteereistä, kunta lähtökohtaisesti pyrkii edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia sekä asumisen omatoimista järjestämistä³⁹. Herää kysymys, voidaanko ilman tontinhakijoiden välistä erottelua lasten lukumäärän perusteella saavuttaa kunnan maapoliittiset tavoitteet. Mikäli tavoitteet ovat saavutettavissa lievemmin keinoin, voi lapsiperheiden suosiminen muodostua ongelmalliseksi yhdenvertaisuusperiaatteen ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta.

5.4 Oikeuskäytäntö ja sen merkitys oikeustilan arvioinnissa

Oikeuskäytännöstä ei löydy suoraan sovellettavaa tapausta, jossa olisi tarkasteltu kuntien tontinluovutuksessa tontinhakijoille asetettavien valintakriteerien yhdenvertaisuuden toteutumista, kun suosinnan kohteena on nimenomaisesti lapsiperheet. Oikeuskäytännöstä löytyy kuitenkin yksittäisiä tapauksia, jotka muodostavat edellä mainituille seikoille oikeudellisen kehikon, jonka avulla kunnat pystyvät operoimaan tarkasteltavalla alueella.

Kuntien harkintavallan rajoille tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä on pyritty vastaamaan Kuopion HAO:n ratkaisulla 13/0105/3. Tapauksessa oli arvioitavana tontinluovutuksessa käytetyt pisteytysperusteet ja se, että olivatko nämä yhdenvertaisen ja ennakkollisen menettelyn mukaisia, kun pisteytysjärjestelmässä käytettyjä valintaperusteita oli muutettu hakuprosessin aikana. Tapauksessa HAO totesi kunnalla olevan laaja valinnanvapaus sekä harkintavalta päättyessään tontinluovutuksesta kunnan itsehallinnon perusteella, kuitenkin ottaen huomioon muun muassa hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Tapauksessa valintakriteerien muuttaminen kesken hakuprosessin asetti osan kuntalaisista heikompaan asemaan muihin kuntalaisiin nähden. Koska valintaperusteiden muutokselle hakuprosessin aikana ei ollut esitetty hyväksyttävää syytä, kunnan toteuttama menettely loukkasi tasapuolisen kohtelun vaatimusta ja HAO kumosi päätökset hallinnon oikeusperiaatteen vastaisina.

³⁹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2007.

Tapaus on merkittävä nimenomaisesti kuntien käyttämän harkintavallan rajojen määrittämiseksi tontinluovutuksen valintakriteereistä päätettäessä. HAO:n ratkaisusta voidaan havaita, että kuntien harkintavalta tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä on laaja, mutta ei rajaton. Mikäli kunta pyrkii toimillaan asettamaan tietyn tontinhakijaryhmän edullisempaan asemaan suhteessa muihin tontinhakijoihin, tulee toiminnan perustua hallinnon oikeusperiaatteisiin sekä toimille tulee pystyä esittämään hyväksyttävät perusteet.

Lapsiperheiden suosimiseen sekä sen aiheuttaman vaikutuksen arviointiin suhteessa muihin ryhmiin on pyritty vastaamaan Itä-Suomen HAO:n ratkaisulla 19/0144/4. Tapauksessa lapsiperheille oli myönnetty 25 %:n hinnanalennus tontin myyntihinnasta. Tapauksessa HAO:n tuli arvioida, oliko lapsiperheille myönnetty hinnanalennus yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista toimintaa ja näin ollen syrjintää, vai oikeasuhtaista erilaista kohtelu, jolloin erilaisen kohtelun tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen. HAO totesi, että lapsiperheiden asumisen järjestäminen sekä toteuttaminen yhdenvertaisesti mahdollistaa positiivisen erityiskohtelun. Ottaen huomioon, että lapsiperheiden suosiminen tilanteessa ei johtanut suhteettomaan syrjintään muita hakijoita kohtaan, HAO totesi tapauksessaan kunnan toimineen sille lain asettamissa rajoissa.⁴⁰

Vaikka tapaus on liitoksissa lapsiperheiden suosimiseen nimenomaisesti tontin myyntihinnan keinoin, avaa kyseinen tapaus hyväksyttävän perusteen käsitettä myös lapsiperheiden suosimisessa tontinluovutuksen valintakriteerien kontekstissa. Tapauksessa korostuu hyväksyttävälle perusteelle teoreettisen viitekehyksen antamat vaatimukset. Hyväksyttävien perusteiden tulee perustua legitiimeille päämäärille, yleisesti hyväksyttävillä perusteilla sekä toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden⁴¹. Tapauksessa merkittävänä voidaan pitää, että lapsiperheiden asumisen järjestämisen turvaaminen nähtiin relevanttina syynä suosinnalle. On kuitenkin huomioitavaa, että hyväksyttävän perusteen olemassaolo ei yksinään riitä, vaan toteutettavat toimet tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Erityistä painoarvo tapauksessa tulee antaa sille, ettei lapsiperheiden suosiminen johtanut muiden ryhmien suhteettomaan syrjintään.

⁴⁰ Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus KHO 2015:25. Tapauksessa KHO katsoi, että Helsingin kaupungin päätös rajata kesämajapaikat vain helsinkiläisille sotainvalideilla ja heidän leskilleen johti erilaiseen kohteluun, jolle ei ollut olemassa hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita. Päätös katsottiin olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

⁴¹ Eriksson 1996, s. 871.

6 Johtopäätökset

Tutkielmani pääkysymykseni oli selvittää, millä edellytyksillä kunnilla on mahdollisuus suosia lapsiperheitä tontinluovutuksen valintakriteereissä ilman, että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen vaarantuisi. Tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä tutkielmani perusteella kuntien harkintavaltaa voidaan luonnehtia hyvinkin laajaksi, ja lähtökohtaisesti kunnat pyrkivät valintakriteerien asettamisen kautta toteuttamaan omia maapoliittisia tavoitteitaan. Kunnallinen itsehallinto sekä maapoliittiset tavoitteet mahdollistavat lisäksi kunnan elinvoimaisuuteen sekä väestörakenteeseen liittyvien tavoitteiden huomioimisen tontinluovutuksen valintakriteerien yhteydessä. Vaikka kuntien harkintavalta tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä on laaja, ei sitä voida kuitenkaan pitää rajattomana. Harkintavaltaa rajoittaa perustuslain yhdenvertaisuusperiaate sekä hallintolain hallinnon oikeusperiaatteet.

Lapsiperheiden suosimista tontinluovutuksen valintakriteereissä ei tutkielmani mukaan pidetä lähtökohtaisesti yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena menettelynä. Lapsiperheiden suosimiselle kuntien on kuitenkin pystyttävä näyttämään toteen suosimisen taustalla olevan hyväksyttävät perusteet. Hyväksyttävien perusteiden olemassaolon lisäksi kuntien tulee varmistaa tehtyjen toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, jotta suosiminen ei johtaisi toisten tontinhakijaryhmien kohtuuttomaan syrjintään.

Oikeuskäytännön linjaukset tukevat tutkielmassani muodostamaani teoreettista viitekehystä kuntien harkintavallan rajoista tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä, sekä valittujen valintakriteerien taustalla olevien hyväksyttävien perusteiden sisältöä.

Oikeuskäytäntö tarkoittaa kuntien käyttämän harkintavallan tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä olevan laaja, mutta sitä ohjaa vahvasti yhdenvertaisuusperiaate sekä hallinnon oikeusperiaatteet. Tiettyjä hakijaryhmiä ei voida asettaa eri asemaan, mikäli erottelun taustalta ei voida näyttää toteen hyväksyttävien perusteiden olemassaoloa.

Kokonaisuudessaan tutkielmani perusteella lapsiperheiden suosimista tontinluovutuksen valintakriteereissä voidaan pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli valintakriteerien taustalta voidaan hahmottaa hyväksyttävät perusteet, kuten kuntien maapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen. Tämän lisäksi tulee varmistua siitä, ettei lapsiperheiden

suosiminen johda muiden hakijaryhmien kohtuuttomaan syrjintään. Arvioinnissa keskeiseksi muodostuu se, että onko tavoitellut päämäärät mahdollista saavuttaa lapsiperheiden suosimisen sijaan tontinhakijoiden välisellä lievemällä erottelulla.

Tontinluovutuksen valintakriteereissä lapsiperheiden suosiminen aiheuttaa jännitteen kunnan harkintavallan, yhdenvertaisuusperiaatteen sekä hallinnon oikeusperiaatteiden välille. Vaikka tutkielmassani pyrin vastaamaan kunnan harkintavallan rajojen laajuuteen sekä tunnistamaan harkintavaltaa rajoittavia tekijöitä, ovat näiden rajojen määrittäminen pitkälti oikeuskäytännön varassa. Teoreettisen oikeudellisen viitekehyksen aukollisuus sekä oikeuskäytännön vähäisyys johtaa tilanteeseen, jossa loppujen lopuksi kunnat joutuvat operoimaan tontinluovutuksen valintakriteerien määrittämisessä hyvinkin hauraalla pohjalla. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, onko nykyinen sääntelykehys kuitenkin tarpeeksi riittävä määrittämään kunnille harkintavallan rajojen laajuuden kyseisellä toimintakentällä.

Lopuksi voimme todeta, että normisto sekä oikeuskäytäntö yhdessä luo kuntien harkintavallan käytölle suosia lapsiperheitä tontinluovutuksen valintakriteereissä pohjan, mutta se ei ole aukoton. On myös hyvä ottaa huomioon niin kansalliset kuin globaalitkin muutostrendit, joiden vaikutuksesta sekä niiden käytön arvioinnista osana valintakriteerien määrittämistä ei ole vielä näyttöä. Tulevaisuudessa oikeudellisen arvioinnin kohteeksi voi nousta, voidaanko tällaisia muutostrendejä käyttää tietyn ryhmän suosimiseen ja perustella suosimista osana hyväksyttävän perusteen arviointia.