

16.11.2010

Dnro 1695/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

JANAKKALAN KUNNANHALLITUKSEN ETUOSTOPÄÄTÖS

1

KANTELU

Kantelijat pyysivät kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Janakkalan kunnan menettelyn päätettäessä 13.10.2008 etuosto-oikeuden käyttämisestä Viralan kylässä sijaitsevan kiinteistön kaupassa.

Kantelijoiden käsityksen mukaan Janakkalan kunnanhallituksen päätöstä tehtäessä läsnä oli ollut ja asian käsittelyyn oli osallistunut esteellinen henkilö, kunnanvaltuuston II varapuheenjohtaja. Esteellisen henkilön läsnäolo ja osallistuminen keskusteluun oli voinut olennaisesti vaikuttaa kunnanhallituksen päätökseen. Varapuheenjohtaja ja hänen puolisonsa omistavat kiinteistön etuostopäätöksen kohteena olleen kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Lisäksi varapuheenjohtajan puolison sukulaisilla oli omistuksessa muita etuostopäätöksen kohteena olleeseen kiinteistöön rajoittuvia tai niiden läheisyydessä olevia kiinteistöjä. Etuoston kohteena olleen tilan alueella sijaitseva uimaranta säilyi kunnan yleisessä virkistyskäytössä ja siten myös varapuheenjohtajan käytössä. Jos etuosto-oikeutta oli käytetty yhdyskuntarakentamista varten, mikä johtaisi alueen asuinrakentamiseen tähtäävän kaavoittamiseen, lähialueen kiinteistöjen arvonnoususta oli hyötyä myös varapuheenjohtajalle. Vähintäänkin luottamus varapuheenjohtajan toiminnan puolueettomuuteen oli vakavasti horjunut. Kantelijoiden mukaan varapuheenjohtaja oli siten ollut esteellinen hallintolain 28 §:n 3 kohdan ja 7 kohdan perusteella.

Kantelun mukaan etuostopäätös tehtiin, vaikka kunnalla ei ollut mitään suunnitelmia alueen käytöstä etuostolain 1 §:ssä edellytettyä yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten ja vaikka alueen kaavamääräysten mukaan kyse oli sellaisesta alueesta, johon etuosto-oikeutta ei ole. Kiinteistö käsitti pääosin etuostotarkoituksiin soveltumatonta maa- ja metsätalousmaata sekä matkailupalvelujen aluetta (14,5 hehtaaria) ja muilta osin oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan mukaista AT-aluetta (3,4 hehtaaria). Kunnan virkamiehillä tuli olla tieto etuostolain sisällöstä eli päätös oli saatanut olla tietoisesti lainvastainen. Asiassa tulisi selvittää, oliko etuosto-oikeutta käytetty ilman laissa säädettyjä perusteita niin sanotusti varastoon, vaikka mitään aikomustakaan käynnistää alueen suunnittelua etuostolaissa edellytettyyn tarkoitukseen ei ollut. Kantelijat eivät voineet lähteä valitusteitse hakemaan etuostopäätöksen kumoamista, koska tänä aikana heillä olisi ollut huomattava rahamäärä (550 000 euroa) sitoutuneena kohteeseen.

Kantelijoiden mukaan kunnanhallituksen etuostopäätös oli täysin perustelematon, mihin voi mahdollisesti olla syynä edellä todettu, eli päätöstä ei mahdollisesti haluttukaan perustella, koska sen lainvastaisuus olisi tullut perusteluista ilmi. Kunta kuvaa etuosto-oikeuden käyttämisen taustoja alueiden kaavamerkinnoilla (AT, M ja RM), kauppaehdoilla ja kiinteistön sijainnilla. Etuostolain 1 §:n mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoitusta varten, mutta näitä koskevista suunnitelmista ei lausuta päätöksessä mitään. Päätöstä

ei perustella esimerkiksi uimarannan yleisellä virkistyskäytöllä. Alueen kaavamerkinnot eivät osoita kyseessä olevan etuosto-oikeuden käyttämiseen soveltuva alue, mikä oli ollut Janakkalan kunnan virkamiesten tiedossa. Päätöksen perustelemattomuus oli jo sinänsä hyvän hallintotavan vastaista. Janakkalan kunnan tekninen johtaja oli julkisuudessa jopa rehvastellut sillä, että kunnan ei tarvitse perustella etuostopäätöstä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Janakkalan kunnanhallituksen selvitys ja kantelijoille varattiin tilaisuus antaa siihen vastine.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian selvityspyynnössä kunnanhallitusta pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota kantelukirjoituksessa esitettyihin kanteluperusteisiin ja Kuntaliiton etuostoa koskevaan ohjeeseen, jonka mukaan, milloin etuoston kohteena olevan maan käyttötarkoituksenperuste ei ilmene esimerkiksi asemakaavasta tai yleiskaavasta, on huolehdittava siitä, että etuoston käytön perusteet ilmenevät kunnan päätöksestä (KHO 1984 II 126 ja KHO 1984 II 127).

Selvityspyynnössä viitattiin myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2009:4. Siinä todettiin muun ohella, että etuosto-oikeuttaan käyttääkseen kunnan tulee esittää selvitys alueen tulevasta käytöstä. Siitä, minkälainen tuon selvityksen tulee olla, ei ole etuostolaissa tarkemmin säädetty, vaan asia ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen. Kunta voi kaavoituksen tai suunnitelmien avulla taikka muulla tavoin osoittaa aikovansa käyttää aluetta lain edellyttämiin tarkoituksiin. Kun kysymys on maan hankkimisesta lomarakennusalueena käytettäväksi, tulee selvityksen alueen tulevasta käytöstä olla tavanomaista yksilöidympi, kun lomarakentamista ei pääsääntöisesti voida pitää yhdyskuntarakentamisena. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupungin asiassa esittämät selvitykset eivät osoittaneet, että kaupunki aikoo käyttää kysymyksessä olevaa palstaa etuostolain 1 §:n 3 momentissa mainittuihin tarkoituksiin kohtuullisen ajan kuluessa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kaupunginhallitus ei voinut käyttää etuosto-oikeuttaan kysymyksessä olevassa kiinteistön kaupassa.

Janakkalan kunnanhallituksen selvityksen mukaan kunnanhallituksen käsittelyn johdantotekstissä tai päätösesityksessä ei erikseen korostettu, että AT- ja ranta-alueet olivat etuoston perusteita, koska ne ovat yleiskaavan mukaisia varauksia. Ne olivat päätöksenteon pohjana ja johdantotekstistä luettavissa yhdyskuntarakentamiseen ja virkistystarpeeseen. Etuostolaissa ei ollut määritelty, minkä tasoisia suunnitelmia tai aikataulu kunnalla tulee olla alueen käyttämisestä yhdyskuntarakentamiseen tai suojelu- ja virkistystarpeisiin.

Kantelijoiden väitteille varapuheenjohtajan esteellisyydelle ei ollut laillisia perusteita. Hänen tai hänen puolisonsa maaomistus samassa kylässä ei tehnyt hänestä esteellistä eikä hän osallistunut päätöksentekoon. Hänellä oli ollut oikeus kunnan valtuuston varapuheenjohtajana osallistua kunnanhallituksen kokoukseen. Hänen ei voitu katsoa saavan hallintolain 28 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla erityistä hyötyä siitä, että kiinteistö siirtyi kunnan omistukseen. Kantelijoiden viittaus varapuheenjohtajan saamaan hyötyyn uimarannan käytöstä tekisi kaikki päätöksentekoon osallistuneet esteellisiksi.

Selvityksessä todetaan, että kantelijat eivät valittaneet kunnanhallituksen päätöksestä käyttää etuosto-oikeutta, jolloin heidän voidaan katsoa hyväksyneen tehty päätös. Kantelijoiden esittämä peruste olla valittamatta rahoitussyistä oli perusteeton, koska etuostolain 15 §:n mukaan kunta on velvollinen korvamaan muun muassa rahoituskulut etuostopäätöksen lainvoimaisuuteen asti.

Kunnanhallitus katsoi, että se oli menetellyt laillisesti kiinteistön etuosto-oikeuden käyttöä koskevassa päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuihin tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat hallintolain 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään esteellisyysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen, 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen, 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämiselvällisyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä.

Kuntalain 52 §:ssä säädetään esteellisyydestä kunnallishallinnossa. Pykälän 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Etuostolain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Pykälän 3 momentin mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Etuostolain 2 §:n 1 momentin mukaan etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeuden käyttämisellä (etuostolla), sitten kun se on loppuun saatettu, kunnan katsotaan tulleen kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupassa sovituilla ehdoilla. Myyjä ei voi vedota sellaiseen kaupan ehtoon, josta hän ei kehotuksesta huolimatta ole ilmoittanut kunnalle ja josta kunta päättäessään etuosto-oikeuden käyttämisestä ei muutoinkaan tiennyt. Kunnan asema kolmanteen henkilöön nähden on sama kuin ostajalla.

Etuostolain 9 §:n 1 momentin mukaan jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön, sen tulee kirjallisesti ilmoittaa tästä ostajalle, myyjälle ja sille kirjaamisviranomaiselle, jonka toimialueella kiinteistö on. Päätös on tehtävä ja siitä ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Päätös on annettava viivytyksettä todisteellisenä tiedoksiantona tiedoksi ostajalle ja myyjälle siten kuin hallintolaissa säädetään.

Etuostolain 15 §:n 1 momentin mukaan siihen saakka kun etuosto on loppuun saatettu, ostajan tulee huolehtia luovutuksensaajalle kauppakirjan mukaan tai muutoin kuuluvien veloitteiden täyttämisestä. Kun etuosto on loppuun saatettu, on kunnan korvattava ostajalle, mitä tämä on sitä ennen suorittanut, ei kuitenkaan ostajan laiminlyönnistä aiheutuneita suorituksia. Lisäksi kunnan on korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet rahoitus- ja muut tarpeelliset kustannukset. Sama koskee kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta aiheutuneita tarpeellisia kustannuksia. Pykälän 2 momentin mukaan ostajan 1 momentissa tarkoitetuille suorituksille kunnan on maksettava kunkin suorituksen maksupäivästä lukien korkolain 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa.

Etuostolain 21 §:n 1 momentin mukaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus. Kunnanhallitus voi päätöksestään ilmenevässä laajuudessa siirtää sen ratkaisemisen, ettei kunta käytä etuosto-oikeuttaan, määräämänsä viranhaltijan tehtäväksi.

Etuostolain 22 §:n 1 momentin mukaan edellä 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saavat ostaja ja myyjä hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2009:4

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan matkailuelinkeinotoiminnan nykyisen kehityssuunnan myötä monista matkailukeskuksista on kuitenkin muodostumassa tai muodostunut yhdyskunnan kaltaisia taajamia erilaisine palveluineen, asumismuotoineen ja rakenteineen. Tähän nähden etuostolain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu yhdyskuntarakentaminen on ymmärrettävä niin, että se sisältää paitsi perinteisesti yhdyskuntarakentamiseksi katsottuja maankäyttötarkoituksia, myös maan hankkimisen lomarakentamistarkoituksiin matkailukeskusten alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä, jos tarkoituksena on edistää matkailukeskuksen rakentumista osana kunnan yhdyskuntarakennetta ja yleiseltä kannalta merkittävänä alueena.

Korkein hallinto-oikeus totesi edelleen, että kaupunginhallitus ei hallinto-oikeudessa esittänyt yksilöityä selvitystä juuri nyt kysymyksessä olevaa palstaa koskevista suunnitelmista lähinnä muutoin kuin toteamalla, että alueelle ollaan laatimassa yleiskaavaa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaupunginhallitus lausui, että koska matkailukeskuksen suunnitelmallinen kehittäminen on vasta aluillaan, ei voitu tarkkaan sanoa, mitkä alueet tulevat osoitetuiksi lomarakentamiseen ja mitkä virkistykseen tai muuhun vastaavaan matkailua palvelemaan toimintaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan nämäkään selvitykset eivät osoittaneet, että kaupunki aikoi käyttää kysymyksessä olevaa palstaa etuostolain 1 §:n 3 momentissa mainittuihin tarkoituksiin kohtuullisen ajan kuluessa. Edellä lausuttuun nähden kaupunki ei ole voinut käyttää etuosto-oikeutta tiloja koskevassa kiinteistön kaupassa. Tämän vuoksi kaupungin valitus hylättiin.

Suomen Kuntaliiton maapolitiikan opas

Suomen Kuntaliiton oppaan mukaan etuostojärjestelmä luotiin helpottamaan kunnan maanhankintaa yhdyskuntarakentamiseen. Etuoston tavoitteen toteuttamisen ajankohta jää jossain määrin avoimeksi. Lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että alue tulee aiottuun tarkoitukseen ajassa, joka riippuu maankäytön suunnittelun vaiheesta ja hankkeen totutuksesta itsestään. Näin ollen alueen käyttö aiottuun tarkoitukseen voi toteutua vasta useamman vuoden kuluttua etuostosta. Kunnan ei siten tarvitse toteuttaa hanketta välittömästi etuoston jälkeen. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että maanalueiden hankinta vain maareserviksi, ilman yhteyttä esim. yhdyskuntarakentamiseen, ei ole lain tarkoituksen mukaista.

Kunnalla on etuosto-oikeus kunnan alueella sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Oppaassa todetaan, että kunta voi kuitenkin käyttää etuostoa vain maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Se, että etuosto-oikeutta käytetään yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaan ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat ja selvitykset sekä asianomainen etuostolain säännös. Perusteluina voi oppaan mukaan olla esim. kaava tai muu suunnitelma, mutta muukin vasta etuosto-oikeuden käyttötilanteessa esille tuotava kunnan esittämä asianmukainen peruste tulee kysymykseen.

Etuoston tavoitteiden toteuttaminen tulee aina olla etuostopäätöksen perusteena. Etuostoa ei saa käyttää vieraassa tarkoituksessa eli etuostoa ei saa käyttää maan hankkimiseksi muuhun kuin laissa mainittuihin tarkoituksiin ja sen tavoitteiden toteuttamiseksi (KHO 1991 A 38.)

Etuostolaissa ei ole asetettu etuoston perusteeksi esitettävän maankäytöllisen suunnitelman tasolle erityisiä vaatimuksia. Etuostolain muutoksella 654/1990 pyrittiin vahvistamaan kuntien maapoliittista asemaa ja poistettiin laista viittaukset hyväksytyyn yleiskaavaan, vahvistettuun asema- tai rakennuskaavaan ja rakennuskieltoon. Hallituksen esityksessä lain muutokseksi katsottiin, että "kuntien olisi pyrittävä hankkimaan maata ennen kuin kaavoitus on päässyt vaikuttamaan sen hintaa nostavasti".

Näin ollen oppaan mukaan myös kaavassa maa- ja metsätalousalueeksi osoitettu alue voi olla etuoston kohteena. Tällöin etuosto perustuu kuitenkin muuhun maankäytölliseen suunnitelmaan kuin kaavaan.

Milloin etuoston kohteena olevan maan käyttötarkoituksen peruste ei suoraan ilmene esim. asema-kaavasta tai yleiskaavasta, on oppaan mukaan huolehdittava siitä, että etuoston käytön perusteet ilmenevät riittävän kattavasti kunnan päätöksestä. Virkistys- ja suojelutarkoituksiin hankittavan maan osalta hankintatarvetta voidaan perustella eriasteisilla kaavoilla, virkistys- tai suojelusuunnitelmilla tai esim. virkistys- tai suojelutarvetta osoittavilla selvityksillä. Virkistystarkoituksiin voidaan hankkia alueita esim. yleisen uimarannan perustamiseksi.

Oppaan mukaan etuosto-oikeuden käyttämistä koskeva päätös on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Etuostolain 15 §:ään on sisällytetty säännökset ostajalle maksettavista korvauksista. Järjestelmän tarkoituksena on, että ostaja saatetaan samaan taloudelliseen asemaan kuin missä hän oli ennen kaupan solmimista. Säännöksen mukaan kunnan on korvattava ostajalle, mitä tämä on ennen etuoston loppuun saattamista suorittanut, ei kuitenkaan ostajan laiminlyönnistä aiheutuneita suorituksia. Lisäksi kunnan on korvattava ostajalle kaupan johdosta aiheutuneet tarpeelliset rahoitus- ja muut kustannukset sekä kiinteistön hallinnasta, hoidosta ja kunnossapidosta aiheutuneet tarpeelliset kustannukset.

Oppaassa todetaan vielä, että kunta on velvollinen maksamaan korvaukset heti sen jälkeen, kun etuosto on käynyt lopulliseksi eli päätös on saavuttanut lainvoiman eli tämän ajankohdan katsotaan eräännyttävien suoritukset. Mikäli kunnan maksusuoritus viivästyy tästä, kunta on velvollinen suorittamaan korkolain mukaisen viivästyskoron.

3.2

Tapahtumat

Janakkalan kunnanhallituksen pöytäkirjan 13.10.2008 mukaan kunnanhallituksen kokouksessa oli läsnä kunnanhallituksen jäseniä, valtuuston puheenjohtaja sekä valtuuston I, II ja III varapuheenjohtaja. Niin ikään kokouksessa oli läsnä esittelijänä toiminut kunnanjohtaja ja pöytäkirjanpitäjä.

Kokouksen § 244 kohdalla käsiteltiin etuosto-oikeuden käyttämistä. Riihimäen kaupunki myi 28.7.2008 allekirjoitetulla kauppakirjalla kantelijoille Viralan kylässä sijaitsevan kiinteistön 550 000 euron kauppahinnalla. Kauppankohteen pinta-ala oli 17,914 hehtaaria ja se sijaitsi Janakkalan kunnassa. Kiinteistö koostui kahdesta erillisestä palstasta, joista toinen noin 3,4 hehtaarin suuruinen palsta sijaitsee Janakkalan yleiskaavan mukaisella AT-alueella (kyläkeskus). Toinen noin 14,5 hehtaarin suuruinen palsta rajoittuu Viralanjärven ja se on osoitettu Janakkalan läntisessä rantayleiskaava 2025:ssä osittain maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M) ja osittain matkailupalvelujen alueeksi (RM).

Pöytäkirjassa todettiin, että etuostolain 1 §:n mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan yli 5 000 neliömetrin suuruisen kiinteistön tai määräalan kaupassa. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoitusta varten. Huomioiden kauppaehdot ja sijainnin paikkatietoinsinööri ehdotti, että kunta käyttää etuosto-oikeuttaan edellä selostetussa kiinteistökaupassa.

Kunnanhallituksen kokouksessa esittelijänä toiminut kunnanjohtaja esitti kunnanhallitukselle, että se käyttää etuosto-oikeuttaan Riihimäen kaupungin ja kantelijoiden välisessä kiinteistö koskevassa kaupassa. Kunnanhallitus päätti hyväksyä ehdotuksen.

Kantelukirjelmään liitettyjen lehtiartikkeleissa (Hämeen Sanomat 13.10.2008 ja Aamuposti 15.10.2008) selostettiin kunnan teknisen johtajan käsityksiä etuosto-oikeuden käyttämisestä. Hänen mukaansa perusteena etuosto-oikeuden käyttämiselle oli se, että kunta halusi lähinnä varmistaa, että kysymyksessä ollut alue voidaan säilyttää matkailupalvelukohteena ja myös se, ettei kylän yleinen uimaranta vaarannu. Kun kunta on alueen omistajana, rannan yleinen käyttö on turvattu. Teknisen johtajan mukaan tulevaisuudessa voidaan harkita kyläkeskusalueen jalostamista asuinkäyttöön. Tämä tarkoittaa asemakaavan laatimista alueella. Asemakaavan vahvistaminen ei ole lähivuosien asiaa. Kysymys on pitkän aikavälin strategiasta. Matkailupalvelut turvataan sillä, että alueelle haetaan vuokralaista, joka vastaa leirintäaluetoiminnasta. Omarantaisia tontteja ei kaavoiteta. Takamaaston metsää saatetaan tarvita asutuskäyttöön joskus 10-15 vuoden kuluttua. Vielä tekninen johtaja totesi, että kunnan ei tarvitse perustella päätöstään.

3.3

Arviointi

Esteellisyys

Päätettäessä Janakkalan kunnanhallituksen kokouksessa 13.10.2008 etuosto-oikeuden käyttämisestä kunnanvaltuuston puheenjohtaja sekä I, II ja III varapuheenjohtaja olivat tässä ominaisuudessaan läsnä kokouksessa.

Kantelukirjelmän mukaan valtuuston II varapuheenjohtaja ja hänen puolisonsa omistavat kiinteistön etuostopäätöksen kohteena olleen kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Lisäksi varapuheenjohtajan puolison sukulaisilla on omistuksessa muita etuostopäätöksen kohteena olleeseen kiinteistöön rajoittuvia tai niiden läheisyydessä olevia kiinteistöjä. Kantelijoiden näkemyksen mukaan etuostopäätöksen tekemisestä saattoi seurata hyötyä tai haittaa varapuheenjohtajalle. Yhdyskuntarakentamisen seurauksena lähialueen kiinteistöjen arvon nousisi ja etuostopäätös nopeuttaisi kaavoitusta, kun kunta pyrki hyödyntämään oma alueensa. Alueen aiemmin omistanut Riihimäen kaupunki oli kieltänyt alueen uimarannan käyttämisen kyläläisiltä. Kunnan edustaja oli julkisuudessa perustellut etuostopäätöstä kyläläisten yhteisen uimarannan käytön turvaamisella.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan varapuheenjohtajan esteellisyydelle päätöksenteossa ei ole laillisia perusteita. Varapuheenjohtajan tai hänen puolisonsa maaomistus samassa kylässä ei tehnyt hänestä esteellistä, eikä hän osallistunut päätöksentekoon. Hänellä oli oikeus valtuuston varapuheenjohtajana osallistua kokoukseen. Kunnanhallitus katsoi, ettei varapuheenjohtaja saanut erityistä hyötyä siitä, että kiinteistö siirtyi kunnan omistukseen. Uimarannan käytöstä saatava hyöty tekisi kaikki päätöksentekoon osallistuneet esteellisiksi.

Tältä osin totean seuraavan.

Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, hänen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Sovellettavaksi tulevat tällöin hallintolain 28 §:n 1 momentissa säädetyt esteellisyyisperusteet. Säännöksen 3 kohdan mukaan luottamushenkilö on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen (intressijävi). Läheisten piiri on rajoitettu luottamushenkilön puolisoon, lapsiin, lastenlapsiin, sisaruksiin, vanhempiin ja isovanhempiin sekä muuten erityisen läheiseen henkilöön, eli lähinnä niin sanottuun perhepiiriin. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan luottamushenkilö on myös esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muun erityisen syyn vuoksi vaarantuu (esteellisyyden yleislauseke).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2007:51) mukaan yhtymävaltuuston päätöksenteossa tapahtui menettelyvirhe, koska esteelliseksi todetun yhtymän toimitusjohtaja oli ollut pöytäkirjan pitäjänä läsnä vuoden 2005 talousarviota hyväksyessä.

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallinnon oikeusperiaatteet. Yksi niistä on vaatimus viranomaisten toiminnan puolueettomuudesta. Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta hallintolain esteellisyyssäännökset ovat keskeisiä. Niiden tarkoituksena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikuttaminen hallintoasian käsittelyyn. Säännökset vahvistavat viranomaisen menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen. Juuri yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne tulee aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja tehtävään päätökseen.

Asiakirjaselvityksen perusteella asiassa jää nähdäkseni tulkinnanvaraiseksi, millaista erityistä hyötyä tai haittaa etuostopäätöksestä voi seurata varapuheenjohtajalle sillä perusteella, että hänen ja hänen puolisonsa kiinteistö sijaitsi etuoston kohteena olleen kiinteistön välittömässä läheisyydessä, ja oliko varapuheenjohtajan puolueettomuus muusta erityisestä syystä vaarantunut. Yhtäältä kantelijoiden näkemyksen mukaan etuostopäätös voisi yhdyskuntarakentamisen myötä johtaa alueen kaavoitukseen ja lähialueiden kiinteistöjen arvonnousuun. Toisaalta kantelijat ovat kuitenkin perustelleet kanteluaan sillä, että kunnalla ei ollut mitään suunnitelmia alueen käyttämiseksi etuostolaissa edellytetyllä tavalla yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Esteellisyys intressijäävin perusteella edellyttää, että hyöty tai vahinko on luonteeltaan erityistä. Sen on siten oltava esimerkiksi taloudellisesti tuntuva tai muuten merkityksellistä. Sen sijaan vähäinen vahinko tai epäolennainen haitta eivät aiheuta esteellisyyttä. Esteellisyys yleislausekkeen perusteella korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Esteellisyyden aiheuttavan muun erityisen syyn tulee siten olla merkittävä ja sellainen, että se voi olla myös ulkopuolisen havaittavissa. Käytävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella minulla ei ole perusteita epäillä, että varapuheenjohtaja olisi ollut kantelussa esitetyillä perusteilla esteellinen ja että kunnanhallituksen päätös olisi tämän vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Yleisellä tasolla korostan kuitenkin, että yleisen luottamuksen turvaamiseksi hallintotoiminnan puolueettomuuteen, tulkinnallisessa tilanteessa luottamushenkilön tulisi vetäytyä osallistumisesta asian käsittelyyn.

Etuostopäätöksen perusteet

Janakkalan kunnanhallitus päätti 13.10.2008 etuosto-oikeuden käyttämisestä Riihimäen kaupungin ja kantelijoiden välisessä 28.7.2008 sovitussa kiinteistökaupassa. Kiinteistö sijaitsi kunnan alueella ja se koostui kahdesta erillisestä palstasta, joista toinen noin 3,4 hehtaarin suuruinen palsta sijaitsee Janakkalan yleiskaavan mukaisella AT alueella. Toinen noin 14,5 hehtaarin suuruinen palsta rajoittuu Viralanjärven rantaan ja se on osoitettu Janakkalan läntisessä rantayleiskaavassa 2025 maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi M ja osittain matkailupalvelujen alueeksi RM.

Päätöspöytäkirjan esittelytekstissä viitataan etuostolain 1 §:ään ja todetaan, että kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan yli 5 000 neliometriä suuruisen kiinteistön ja määräalan kaupassa. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamiseen sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Huomioiden kauppaehdot ja kiinteistön sijainnin pöytäkirjassa ehdotetaan, että kunta käyttää etuosto-oikeuttaan kiinteistökaupassa. Kunnanjohtaja esitti kunnanhallitukselle,

että se käyttää etuosto-oikeuttaan Riihimäen kaupungin ja kantelijoiden välisessä kiinteistöä koskevassa kaupassa. Kunnanhallitus päätti hyväksyä ehdotuksen.

Kantelijoiden näkemyksen mukaan etuostopäätös tehtiin, vaikka kunnalla ei ollut mitään suunnitelmaa alueen käytöstä etuostolain 1 §:ssä edellytetyllä tavalla yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelutarkoituksiin. Kantelijoiden mukaan alueen kaavamääräysten mukaan kysymys oli sellaisesta alueesta, johon etuosto-oikeutta ei ole. Kunnanhallituksen etuostopäätös oli täysin perustelematon. Kantelijat epäilevät, että syynä tähän oli se, ettei päätöstä haluttu perustella, koska sen lainvastaisuus olisi tullut perusteluista ilmi.

Kantelussa viitataan myös kunnan teknisen johtajan lehdissä esittämiin käsityksiin, joiden mukaan kunnan ei tarvitse perustella etuostopäätöstään. Hän oli myös todennut, että kunta halusi alueen omakseen, jotta voitaisiin varmistaa, että alue säilytetään matkailupalvelujen alueena. Lisäksi haluttiin, ettei kylän yhteisen uimarannan käyttö ei vaarannu. Vielä tekninen johtaja toteisi, että alueen asemakaavoittaminen ei ole lähivuosien asia. Aluetta saatetaan tarvita asuinkäyttöön joskus 10–15 vuoden kuluttua.

Kunnanhallitukselta pyydettiin kantelun johdosta selvitystä asiaan. Selvityspyynnössä viitattiin kantelussa esitettyihin perusteisiin. Lisäksi kunnanhallitusta pyydettiin kiinnittämään huomiota Kuntaliiton etuostoa koskevaan ohjeeseen, jonka mukaan, milloin etuoston kohteena olevan maan käyttötarkoituksen peruste ei ilmene esimerkiksi asemakaavasta tai yleiskaavasta, on huolehdittava siitä, että etuoston käytön perusteet ilmenevät kunnan päätöksestä. Vielä selvityksessä viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 2009:4).

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan sen päätöksen johdantotekstissä tai päätösesityksessä ei erikseen korostettu, että AT- ja ranta-alueet olivat etuoston perusteita, koska ne olivat yleiskaavan mukaisia varauksia. Ne olivat päätöksenteon pohjana ja johdantotekstistä luettavissa yhdyskuntarakentamiseen ja virkistystarpeeseen. Etuostolaissa ei ollut määritelty, minkä tasoisia suunnitelmia ja aikataulu kunnalla tulee olla alueen käyttämisestä yhdyskuntarakentamiseen tai suojelu- ja virkistystarpeeseen. Kantelijat eivät olleet valittaneet kunnanhallituksen päätöksestä. Heidän esittämänsä peruste olla valittamatta rahoitussyistä oli kunnanhallituksen näkemyksen mukaan perusteeton, koska etuostolain mukaan kunta on velvollinen korvaamaan muun muassa rahoituskulut etuostopäätöksen lainvoimaisuuteen asti. Näillä perusteilla kunnanhallitus katsoi menetelleensä laillisesti etuosto-oikeuden käyttöä koskevassa päätöksenteossa.

Kunnanhallituksen etuosto-oikeutta koskevan päätöksenteon ja kantelun johdosta annetun selvityksen osalta totean seuraavan.

Perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi viranomaisessa. Oikeus saada peruteltu päätös sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluvat muun ohella lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu muun ohella tarkoitussidonnaisuuden periaate. Viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin eikä viranomaisen saa käyttää harkintavaltaansa väärin. Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset.

Etuoistolaisissa säädetään kunnan oikeudesta lunastaa myyty kiinteistö myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta. Kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamiseen sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Yhdyskuntarakentamisella tarkoitetaan asunto-, liike- ja teollisuusrakennusten sekä julkisten rakennusten rakentamista ja myös liikenne- ja puistoalueiden rakentamista. Virkistys- ja suojelutarkoituksiin voidaan hankkia alueita esimerkiksi yleisen uimarannan perustamiseksi.

Kunnan on perusteltava maan hankkiminen laissa säädettyihin tarkoituksiin. Perusteluina voi olla esimerkiksi kaava- tai muu suunnitelma. Etuostolain esitöiden mukaan kuntien tulisi pyrkiä hankkimaan maata ennen kuin kaavoitus voi vaikuttaa sen hintaa nostavasti. Kuntaliiton ohjeissa tämän esitöiden maininnan on katsottu tarkoittavan sitä, että kaavassa maa- ja metsätalousmaaksi osoitettu alue voi olla etuoston kohteena. Tällöin etuosto kuitenkin perustuu muuhun maankäyttölliseen suunnitelmaan kuin kaavaan. Jos kohteen käyttötarkoituksen peruste ei ilmeeseen suoraan asema- tai yleiskaavasta, on huolehdittava siitä, että etuoston käytön perusteet ilmenevät kattavasti kunnan päätöksestä.

Etuoston tavoitteen toteutumisen ajankohta on jossain määrin avoin. Oikeuskäytännön mukaan tämän tulee kuitenkin tapahtua kohtuullisen ajan kuluessa. Ratkaisun KHO 2009:4 mukaan kunta ei ollut esittänyt yksilöityä selvitystä etuoston kohteena olevaa palstaa koskevasta suunnitelmista muutoin kuin toteamalla, että alueella oltiin laatimassa yleiskaavaa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kunta oli todennut, että matkailukeskuksen suunnitelmat olivat vasta aluillaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät kunnan esittämät selvitykset osoittaneet, että kunta aikoi käyttää palstaa etuoistolaisissa mainittuihin tarkoituksiin kohtuullisen ajan kuluessa. Tämän vuoksi kunnalla ei ollut etuosto-oikeutta tiloja koskevassa kiinteistön kaupassa.

Janakkalan kunnanhallituksen päätöksen perusteluna olivat vain viittaus yleiskaavatilanteeseen, kauppaehdot ja kiinteistön sijainti. Etuoston kohteena ollut suurin palsta oli pääosin maa- ja metsätalousmaata sekä osittain matkailupalvelujen aluetta. Toinen palsta oli kyläkeskusaluetta. Kunnan kaavassa alueita ei siten ollut osoitettu etuostolain edellyttämiin tarkoituksiin yhdyskuntarakentamiseen tai virkistys- ja suojelukäyttöön. Koska alueen käyttötarkoituksen peruste ei suoraan ilmennyt kaavasta, kunnan olisi tullut päätöksessään ilmoittaa, mihin suunnitelmiin tai selvityksiin lain edellyttämät käyttötarkoitukset perustuvat. Kun tämä selvitys puuttui kunnanhallituksen päätöksestä, sitä ei ollut perusteltu laissa tarkoitetulla tavalla.

Totean myös, että kunnanhallituksen kantelun johdosta antamasta selvityksestä ilmenevät perustelut eivät ole riittäviä sen arvioimiseksi, onko kunnan päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä perustunut etuoistolaisissa säädettyihin edellytyksiin ja tavoitteisiin. Nähdäkseni kunnanhallituksella oli asiassa korostettu selvitysvelvollisuus, koska kunnan tekninen johtaja oli lehtitietojen mukaan esittänyt kannanottoja, joiden perusteella kantelijoille oli syntynyt vahva epäily kunnan päätöksenteon perusteiden asianmukaisuudesta. Kunnanhallituksen velvollisuutena olisi ollut viimeistään tässä selvityksessään osoittaa, että sen harkintavallan käyttö asiassa perustui lakiin. Kiinnitän kunnanhallituksen huomiota siihen, että etuostopäätöksen perusteena tulee lisäksi olla se, että kunta käyttää tätä oikeuttaan maan hankkimiseen laissa säädettyihin tarkoituksiin kohtuullisessa ajan kuluessa.

Kunnanhallitus katsoi selvityksessään, että kantelijoiden perustelu, jonka mukaan he eivät rahoitusyistä voineet käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja, oli perusteeton.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpänä asteina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana tai sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee ensisijaisesti käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Etuostolaissa ovat säännökset ostajalle maksettavista korvauksista. Tarkoituksena on, että ostaja saatetaan samaan taloudelliseen asemaan kuin missä hän oli ennen kaupan solmimista. Korvattaviin kustannuksiin kuuluvat myös ostajalle kaupan johdosta aiheutuneet tarpeelliset rahoitus- ja muut kustannukset. Kunta on kuitenkin velvollinen suorittamaan nämä kustannukset vasta sen jälkeen, kun etuosto on käynyt lopulliseksi eli päätös on saavuttanut lainvoiman. Viime kädessä kunnan etuostopäätös voi saavuttaa lainvoiman vasta korkeimman hallinto-oikeuden asiassa antamalla ratkaisulla. Kiinnitän kunnanhallituksen huomiota siihen, että hallintolainkäyttöprosessi vie käytännössä useita vuosia ja kunnan korvausvelvollisuus lykkäytyy siksi, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Yksilön kannalta tällä seikalla voi olla merkitystä, kun hän arvioi mahdollisuuksiaan käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen esteellisyyssäännösten huomioon ottamisesta kunnallisessa päätöksenteossa kunnanvaltuuston II varapuheenjohtajan ja Janakkalan kunnanhallituksen tietoon.

Niin ikään saatan kunnanhallituksen tietoon käsitykseni sen menettelyn lainvastaisuudesta, kun etuosto-oikeutta koskevaa päätöstä ja kantelun johdosta annettua selvitystä ei ollut perusteltu sillä tavoin, että niiden perusteella olisi ollut mahdollista arvioida mitkä seikat ja selvitykset sekä sovellettavat oikeusohjeet olivat vaikuttaneet asian ratkaisuun ja sitä oliko kunnanhallituksen harkintavallan käyttö perustunut lakiin.

Näissä tarkoituksissa lähetän kunnanhallitukselle ja valtuuston II varapuheenjohtajalle jäljennökset tästä päätöksestäni.