

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 15/2005 vp**

**Hallituksen esitys laiksi etuostolain muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä huhtikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi etuostolain muuttamisesta (HE 24/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jyrki Hurmeranta, ympäristöministeriö
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Ari Ekroos.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi etuostolaisia siten, että kunnalla on eräin poikkeuksin etuosto-oikeus myös valtion tai sen laitoksen ollessa kiinteistön myyjänä. Säännöksiä kunnan etuostopäätöksen tiedoksi antamisesta kiinteistön ostajalle ja myyjälle ehdotetaan muutettaviksi samoin kuin säännöksiä kunnan velvollisuudesta maksaa korkoa suorituksille, jotka sen on maksettava kiinteistön ostajalle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Perusteluissa katsotaan, että merkitystä on myös perustuslain 92 §:n säännöksillä valtion omistuksista. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin jättänyt eduskunnan harkittavaksi, onko lain säätämisyjärjestyksestä pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Omaisuuđensuoja*

Kunnalla on voimassa olevan etuostolain 1 §:n perusteella etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Tätä oikeutta kunta voi käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Etuosto-oikeutta käyttämällä kunta tulee lain 2 §:n 1 momentin mukaan kaupantekohetkellä luovutuskirjaan merkityn ostajan sijaan kaupassa sovituin ehdoin.

Myyjän kannalta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee rajoitusta hänen oikeuteensa vapaasti määrätä luovutuksensaajasta (PeVL 5/1988 vp, s. 4/II). Myyjän varallisuusoikeudellista asemaa kuitenkin turvaa se, että kunta on lain perusteella sidottu myyjän ja ostajan välillä alunperin sovittuihin kauppaehtoihin. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta on lisäksi merkityksellistä, että etuosto-oikeuden taustalla on kunnan yhdyskuntarakentamiseen liittyviä painavia yhteiskunnallisia tarpeita, ja mainittu myyjän määräämisvallan rajoitus hänen varallisuusoikeudelliseen asemaansa on vähäinen. Kunnan etuosto-oikeuteen perustuva sääntely ei siten ole ongelmallista yksityisen myyjän omaisuudensuojan kannalta.

Ostajan näkökulmasta kysymys on siitä, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää häneltä saamatta. Etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee siten verraten vähäistä puuttumista ostajan oikeusasemaan. Omaisuudensuojan kannalta on lisäksi olennaista, että lakiehdotuksen 15 §:n säännösten perusteella kaupasta ostajalle aiheutuneet taloudelliset menetykset korvataan hänelle. Koska kunnan etuosto-oikeuden sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät edellä mainitut perusteet ja ostajan varallisuusoikeudellinen asema on lakiehdotuksen ja voimassa olevan etuostolain säännösin turvattu, ei sääntely muodostu ostajankaan omaisuudensuojan kannalta ongelmalliseksi.

#### *Valtion kiinteän omaisuuden myynti*

Kunta voi lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan käyttää etuosto-oikeuttaan myös silloin, kun kiinteistön myyjänä on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos. Etuosto-oikeutta ei 6 §:n 2 momentin mukaan kuitenkaan ole, jos kiinteistö myydään eduskunnan kaupalle antamassa suostumuksessa nimeämälle luovutuksensaajalle tai sellaiselle yhtiölle, jossa valtiolla on määräysvalta, taikka valtion rahastolle tai julkisoikeudellista tehtävää hoitavalle säätiölle niiden omaa käyttöä varten.

Valtion kiinteää omaisuutta voidaan perustuslain 92 §:n 2 momentin perusteella luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksen sisältämällä lakivarauksella viitataan perustuslain esitöiden mukaan valtion kiinteän omaisuuden luovutuksesta annettuun valtuutusluonteiseen yleislakiin (HE 1/1998 vp, s. 143/II). Perustuslaissa käytetty ilmaisu "sen mukaan kuin lailla säädetään" ei kuitenkaan merkitse, että tällaisen lakivarauksen tarkoittamasta asiasta olisi säädettävä tyhjentävästi yhdessä yleislaissa. Kysymys on ennen muuta siitä, että asia on lakivarauksella pidätetty lain alaan ja siten eduskuntalailla säänneltäväksi (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 10—12). Estettä ei näin ollen ole sille, että valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta säädetään esimerkiksi etuostolailla.

Perustuslain 92 §:n 2 momentin keskeinen tausta-ajatus liittyy pyrkimykseen turvata eduskunnan asema valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta päätettäessä. Kunnan etuosto-oikeuden ulottaminen lailla valtion myymään kiinteään omaisuuteen ei valiokunnan mielestä ole tältä kannalta ongelmallista. Eduskunnan aseman turvaamisen näkökulmasta on lisäksi merkityksellistä, että kunnalla ei ole lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteella etuosto-oikeutta, jos eduskunta on kaupalle antamassaan suostumuksessa nimennyt luovutuksensaajan. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

### *Muutoksenhakurajoitus*

Myyjä saa lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin perusteella hakea muutosta kunnan päätökseen etuosto-oikeuden käyttämisestä vain sellaisissa lain 6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa etuosto-oikeuden käyttämisestä voidaan pitää ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot ja muut olosuhteet huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomana. Ostajan muutoksenhakuoikeutta ei ole rajoitettu vastaavalla tavalla.

Kunnan päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä rajoittaa myyjän omistusoikeuteen sisältyvää oikeutta määrätä luovutuksensaajasta. Muutoksenhakuoikeuden rajoitus muodostuu sen vuoksi ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippu-

mattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valiokunta pitääkin perustuslain 15 ja 21 §:stä johdetuista syistä välttämättömänä, että lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentista poistetaan myyjän muutoksenhakuoikeutta rajoittava maininta lain 6 §:ssä tarkoitetuista tilanteista. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 22 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd  
jäs. Leena Harkimo /kok  
Annika Lapintie /vas  
Outi Ojala /vas  
Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk  
Simo Rundgren /kesk  
Seppo Särkiniemi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Rosa Meriläinen /vihr  
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

eduskuntasihteeri Marja Wallin  
valiokuntaneuvos Sami Manninen.