

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksestä laiksi etuostolain muuttamisesta

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1989 lähettänyt valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 104/1989 vp.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut edellä mainitusta esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Kangas ja vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg ympäristöministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, pääjohtaja Kalevi Hemilä maatilahallituksesta, johtava lakimies Alf Henriksson Suomen Kaupunkiliitosta, yli-insinööri Timo Linkola Suomen Kunnallislitiosta, jaostopäällikkö Henrik Wickström Finlands svenska kommunförbundista, apulaiskaupunginjohtaja Hans Korsbäck Espoon kaupungista, kaa-voitusarkkitehti Erkki Korhonen ja kaupungingeodeetti Aarre Kuusisto Kouvolan kaupungista, kaupungingeodeetti Kaarlo Kantola Rovaniemen kaupungista, osastopäällikkö Jouko Meriluoto Vantaan kaupungista, kunnanjohtaja Juhani Rouvinen Kiihtelysvaaran kunnasta, seutukaavajohtaja Timo Honkala Helsingin seutukaavaliitosta, seutusunnittelujohtaja Leo Barman Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliitosta, maapoliittinen asiamies Markku Tornberg Maataloustuottajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden Keskusliitosta, lakimies Katariina Pitkänen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Kari Kyttälä Maanomistajain Liitosta, lakimies Petteri Kuhanen Suomen Kiinteistöliitosta ja toiminnanjohtaja Lea Sarkameri Suomen Pienkiinteistöliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunnalla olisi etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa nykyisten, lain 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen rajoitusten estämättä. Etuostolain 6 000 neliömetrin pinta-alarajoitus ehdotetaan alennettavaksi 5 000 neliömetriin. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännöksiä lain kiertämisen estämiseksi.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että ei ole perusteita rinnastaa kunnan etuosto-oikeutta pakkolunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettussa merkityksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaankin, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Laki- ja talousvaliokunta toteaa, että kunnan etuosto-oikeuden laajeneminen merkitsee sitä, että lain soveltamisen piiriin kuuluvien kiinteistökauppojen määrä moninkertaistuu, mikä merkitsee kuntien maanhankintamahdollisuuksien paranemista.

Voimassa olevan maanhankintaoikeuslain (391/78) tarkoituksena on ehkäistä maa- ja metsätalouteen käytettävän maan siirtymistä muiden kuin viljelijäväestön omistukseen ja tällä tavoin edistää maansaantia tilakoon suurentamiseen. Tähän tavoitteeseen pyritään siten, että maa- ja metsätalousmaan osto on pääsääntöisesti tehty luvanvaraiseksi. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että samoja kiinteistökauppoja voivat vastaisuudessa tulla entistä useammin koskemaan sekä etuostolaki että maanhankintaoikeuslaki. Hallituksen esityksessä ei ole puututtu lainkaan tähän seikkaan. Valiokunta katsoo, että etuostolakia sovelletaan ensisijaisesti maanhankintaoikeuslakiin nähden. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että etuostolain ja maanhankintaoikeuslain soveltumisesta samoihin kiinteistökauppoihin mahdollisesti aiheutuvat ongelmat selvitetään ja että tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi.

Etuosto-oikeuden käyttäminen ei heikennä myyjän asemaa, sillä maanomistaja on jo luopunut kiinteistöstä ja myyjä saa maastaan alkuperäisen ostajan tilalle tulevalta kunnalta kauppakirjan mukaisen hinnan. Kunta tulee

alkuperäisessä kauppakirjassa mainitun ostajan tilalle samaan asemaan kuin missä tämä oli. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että alkuperäinen ostaja saattaa varsin usein joutua ottamaan kaupan rahoittamiseksi lainaa. Nykyisellä korkokannalla ei voimassa olevan lain mukainen viiden prosentin korko kata alkuperäisen ostajan kustannuksia. Lisäksi alkuperäinen ostaja on saattanut maksaa rahoituksen järjestämisestä muita kuluja, joita ei voimassa olevan etuostolain nojalla korvata alkuperäiselle ostajalle. Mainitut seikat saattavat johtaa siihen, että alkuperäinen ostaja joutuu etuostotapauksissa sellaiseen asemaan, että hänelle voi aiheutua taloudellista tappiota. Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin alkuperäisen ostajan aseman turvaamiseksi siten, että ostajalle korvataan kaikki ne todelliset kustannukset, jotka aiheutuvat kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä.

Lakiehdotuksen hyväksyminen merkitsee muun muassa sitä, että nykyisin voimassa olevassa laissa etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevat kunnan kaavoitustilanteeseen perustuvat rajoitukset poistuvat. Lakiin jäisi edelleen tarkoitusmääre siitä, että etuosto-oikeutta saadaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta edellyttää kunnan

etuosto-oikeuden laajentuessa, että hallitus seuraa tarkkaan kunnille myönnetyn etuosto-oikeuden käyttämisestä etuostolain tarkoitusten mukaisesti sekä ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin mahdollisesti ilmenevien ongelmien korjaamiseksi.

Voimassa olevan etuostolain 9 §:n mukaan kunnan tulee kolmen kuukauden kuluessa ilmoittaa ostajalle, myyjälle ja alioikeudelle, jos kunta on päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön. Monissa tapauksissa ostajan kannalta määräaika on kohtuuttoman pitkä. Tuona aikana ei voida lainhuutoa myöntää eikä kiinnitystä vahvistaa kiinteistöön velan vakuudeksi. Tämä vaikeuttaa muun muassa asunnon tai asumiseen tarkoitetun maa-alan hankkijoiden asemaa. Valiokunta edellyttääkin hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, voidaanko sitä määräaika lyhentää, missä ajassa kunnan tulee kirjallisesti ilmoittaa etuosto-oikeuden käyttämisestä ostajalle, myyjälle ja alioikeudelle.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä sellaisenaan.

Edellä olevan perusteella laki- ja talousvaliokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1990

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kokko, varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva sekä

jäsenet R. Aho, Dromberg, Joenpalo, Jurva, Kalima, Nyman, Pulliainen, Rajamäki, Sarapää, Siuruainen, Turunen, Valli ja Varpasuo.

Vastalause

Voimassa olevan lain mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kiinteistön kaupassa, jos kiinteistön pinta-alasta enemmän kuin puolet sijaitsee alueella, jolla kaupantekohetkellä on vahvistettu asema- tai rakennuskaava. Sanottu koskee myös aluetta, joka kaupantekohetkellä

kunnanvaltuuston hyväksymässä yleiskaavassa on osoitettu pääasiassa asuntoalueen muodostamista tai muuta yhdyskuntarakentamista varten taikka virkistys- tai suojelualueeksi. Lisäksi kunnalla on etuosto-oikeus alueella, joka kaupantekohetkellä on rakennuskiellossa asema-

tai rakennuskaavan laatimista varten taikka alueella, jolla ympäristöministeriö rakennuslain 32 §:n nojalla on määrännyt voimaan rakennuskiellon ja jolle suunnitellaan pääasiasa asuntoaluetta tai muuta yhdyskuntarakentamista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaikkien voimassa olevien ja edellä mainittujen kunnan kaavoitustilanteeseen liittyvien rajoitusten poistamista. Tämä merkitsee kunnan etuosto-oikeuden laajenemista pääosaan kiinteistökauppoja. Lähisukulaisuutta ja pinta-alaa koskevaa rajoitusta lukuun ottamatta etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää kaikissa kauppoissa maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tämä ns. tarkoituserä jää syntyvässä uudessa tilanteessa epämääräiseksi eikä tarkoituserään noudattamatta jättämiseen voida käytännössä puuttua mitenkään. Tilanteeseen ei vaikuta se hallituksen esityksen perusteluissa lausuttu, että etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää vain, jos aluetta kohtuullisen ajan kuluessa tarvitaan yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kunta voi vastaisuudessa miltei täysin vapaasti käyttää etuosto-oikeutta. Hallituksen esitys merkitsee etuoston ulottamista myös maa- ja metsätalousmaahan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että etuosto-oikeuden laajentaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla merkitsee ostajan ja myyjän sopimusvapauden poistamista tarpeettoman laajasti. Mainitun lausunnon mukaan kaupan osapuolten oikeusturvan kannalta on tarpeen, että lain soveltamisalaa alueellisesti tarkennetaan sitoen se esimerkiksi väestökeskuksen väkilukuun tai yhdyskunnan nopeaan kasvuun. Valiokunnan enemmistö ei ole katsonut aiheelliseksi kiinnittää huomiota mainittuun perustuslakivaliokunnan huomautukseen.

Tarkoituksenmukaisinta olisi säilyttää kunnan etuosto-oikeus ainoastaan niillä alueilla, joilla on olemassa kaavalliset edellytykset, eli säilyttää nykyinen laki voimassa.

Uudistus tulisi johtamaan myös byrokratian lisääntymiseen, koska tällä hetkellä kunnan alueella tapahtuvia kauppoja säädellään myös

lailla oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata.

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että etuostolakia sovelletaan ensisijaisesti maanhankintaoikeuslakiin nähden. Tälle kannanotolle ei ole valiokuntakäsittelyssä ilmennyt perusteita. Emme voi yhtyä tästä syystä kantaan. Katsomme, että etuostolain ja maanhankintaoikeuslain soveltuminen samoihin kiinteistökauppoihin tulee selvittää ja mahdolliset ongelmat korjata.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan edelleen, että ehdotettu etuosto-oikeuden laajentaminen rajoittaa omistajan valtaa päättää siitä, kenelle omaisuutta luovutetaan. Tälläkään perusteella hallituksen esitystä ei tulisi hyväksyä.

Ehdotettu pinta-alarajoituksen alentaminen 6 000 neliömetristä 5 000 neliömetriin on johtamassa etuostomenettelyn ristiriitaan kuntien rakennusjärjestysten vaatimusten kanssa. Rakennusjärjestyksessä rakennuspaikkojen vähimmäispinta-alavaatimuksena on yleisesti vähintään 5 000 neliömetriä. Kunta vaatii rakentajalta vähintään tämän suuruista rakennuspaikkaa, mutta etuostolaki antaa samalla kunnalle mahdollisuuden käyttää etuosto-oikeutta. Kunnat eivät todennäköisesti käytä etuosto-oikeuttaan pienten tonttien kohdalla. Joka tapauksessa lailla synnytetään tarpeeton säännösten ristiriitatilanne. Lisäksi on todettava, että maanmittaustoitimuksessa rakennusjärjestyksen edellyttämän 5 000 m²:n suuruisen kiinteistön kaupassa käytännössä muodostuu hievan yli 5 000 m²:n suuruisia kiinteistöjä. Vaikka omakotitontteja ja omakotitaloja ei lunastettaisikaan, aiheutuisi kunnille tarpeetonta lisätyötä pinta-alarajoituksen alentamisesta. Etuoston kaavallisten rajoitusten poistuessa olisi ollut tarpeen nostaa haja-asutusalueilla pinta-alarajoitusta nykyisestä.

Katsomme, että nykyistä etuostolakia ei tässä tilanteessa ole tarpeen muuttaa. Viittaamme samalla maapakettiin liittyvien hallitusten esitysten n:ot 103/1989 vp. ja 157/1989 vp. kohdalla jättämiimme vastalauseisiin.

Edellä olevan olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1990

Kimmo Sarapää

Eino Siuruainen

Heikki Kokko

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

7 päivänä marraskuuta 1989

Lausunto n:o 15

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 26 päivänä syyskuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 104 laiksi etuostolain muuttamisesta

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Lauri Nordberg ympäristöministeriöstä, vt. lainsäädäntöneuvos Pirkko Ignatius oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, erikoistutkija Christer Bengs Valtion teknillisestä tutkimuskeskuksesta, lakimies Kalevi Laaksonen Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, varatuomari Juhani Lahermaa ja maankäyttöpäällikkö Erkki Nieminen Enso-Gutzeit Oy:stä, professori Mikael Hidén, professori Erkki J. Hollo, professori Veikko O. Hyvönen, professori Antero Jyräki, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja professori Pekka V. Virtanen.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa lain 1 §:n 1 ja 2 momentissa nykyisin säädettyjen rajoitusten estämättä. Lain 6 000 neliömetrin pinta-alarajoitus ehdotetaan alennettavaksi 5 000 neliömetriin. Lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännöksiä lain kiertämisen estämiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltä-

vä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Lausuntoonsa n:o 5/1988 vp. viitaten perustuslakivaliokunta toteaa, että ei ole perusteita rinnastaa kunnan etuosto-oikeutta pakkolunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitetussa merkityksessä.

Saman lausunnon mukaisesti valiokunta katsoo kunnalla olevan etuosto-oikeuden sinänsä rajoittavan omistajan valtaa päättää siitä, kenelle omaisuutta luovutetaan. Rajoitus ei kuitenkaan valiokunnan käsityksen mukaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, mikä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Etuoosto-oikeuden alan laajeneminen merkitsee käytännössä sitä, että menettelyn piiriin kuuluvien kiinteistönkauppojen määrä moninkertaistuu. Valiokunta kiinnittää tämän vuoksi laki- ja talousvaliokunnan huomiota siihen, että samoja kiinteistönkauppoja saattaa koskea ns. maanhankintaoikeuslain mukainen menettely, ja edelleen siihen, että on ilmeisen tarpeellista pyrkiä yksinkertaistamaan etuostomenettelyä, jotta kauppojen osapuolet voivat välttyä aiheettomilta haitoilta ja vahingoilta.

Valiokunnan mielestä etuosto-oikeuden laajentaminen merkitsee myös ostajan ja myyjän sopimusvapauden poistamista tarpeettoman laajasti. Kaupan osapuolten oikeusturvan kan-

nalta on siksi tarpeen, että lain soveltamisalaa alueellisesti tarkennetaan sitoen se esimerkiksi väestökeskuksen väkilukuun tai yhdyskunnan nopeaan kasvuun.

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Häkämies, Jansson, Joutsensaari, Jääteenmäki, Kekkonen, Laitinen, Männistö,

Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto, Virolainen ja Vähänäkki sekä varajäsenet Anttila ja Ikonen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Valiokunnan arpomalla muotoutuneen enemmistön käsityksestä poiketen katsomme, ettei etuosto-oikeuden laajentaminen esityksessä ehdotetulla tavalla poista sopimusvapautta tarpeettoman laajasti, koska etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää ainoastaan maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Näihin tarkoituksiin tapahtuvaa maanhankintaa puoltaa niin

voimakas yhteiskunnallinen etu, että sopimusvapauden rajoitusta on myös muusta kuin säättämisyjärjestyksen näkökulmasta tarkasteltuna pidettävä aiheellisena.

Edellä esittämäämme viitaten katsomme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on asiasisällöltään tarpeellinen.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 1989

Markku Pohjola

Virpa Puisto

Matti Vähänäkki

Lauha Männistö

Antero Kekkonen

II

Hallituksen esityksessä etuosto-oikeudelle asetetuista kaavallisista esityksistä luovutaan ja oikeus ulotetaan koskemaan myös raakamaata. Ainoana edellytyksenä tulisi esityksen mukaan olemaan maan hankinta yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Ehdotus laajentaa etuosto-oikeuden myös maa- ja metsätalousmaahan.

Esitetty lainmuutos puuttuu voimakkaasti ostajan ja myyjän sopimusvapauteen sekä puuttuu ennen kaikkea ostajan mahdollisuuksiin hankkia maata vapailta markkinoilta. Monessa kunnassa ei ole välitöntä tarvetta etuostolain mukaiseen järjestelmään ja siksi sen ulottaminen koko maahan ei ole yleisen tarpeen vaatima.

Sopimusvapauteen puuttumiseen ulottuvat samat rajoitukset kuin lunastusmenettelyynkin, eikä kunnille myönnettävä etuosto-oikeus rakentamiseen hankkimiseksi ole ulotettavissa koko maahan muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edelleen lain sanamuodon voidaan katsoa antavan mahdollisuuden myös kesähuviloiden tonttien ja rantarakentamisen alistamiseen etuosto-oikeuden alaiseksi, ja tämäkin laajentaa sillä tavalla etuostolain käytön edellytyksiä, että tarvitaan perustuslainsäätämisyjärjestys.

Hallituksen esittämässä muodossa lakiesitys antaa julkisyhteisölle tarpeettomia toimivaltuuksia puuttua sopimusvapauteen ja omaisuuden suojaan.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että hallituksen esitykseen n:o 104 sisältyvä ehdotus laiksi etuostolain muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 1989

Sirkka-Liisa Anttila

Pirkko Ikonen
Gunnar Joutsensaari

Juhani Laitinen