Sami Sarvilinna

Kunnan kiinteistönluovutusten oikeudellinen valvonta

Lakimies
3–4/2021
s. 556–591

HAKUSANAT: kiinteistönluovutus, kunnallisoikeus, kunnallisvalitus, maanvuokra, muutoksenhaku hallinnossa, valtiontuki

1. Johdanto

Kunta on oikeushenkilö.[1] Oikeushenkilönä kunta on oikeuskelpoinen; sillä on oikeus tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia.[2] Kunnan yksityisoikeudellinen toimintavapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, vaan siitä on sanottu jopa, että yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.[3] Kunta ei yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena irrottaudu viranomaisasemasta ja muutu kokonaan yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Yksityisoikeudellisen suhteen osapuolenakin kunnan toimintaan kohdistuvat hallinto-oikeudelliset säännökset ja velvoitteet, kuten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, menettelytapasäännökset, toimivallan rajat ja virkavastuu.[4] Näiden velvoitteiden takuuna on muun muassa kuntalaisten oikeus valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta.

Julkisyhteisönä ja paikallisviranomaisena kunta harjoittaa maapolitiikkaa. Useimmat keskeiset maapolitiikan välineet ovat silti yksityisoikeudellisia: kiinteän omaisuuden myyminen, ostaminen ja vuokraaminen ovat keinoja, joilla kunta voi ylläpitää elinvoimaansa ja tavoitella kuntalaisten parasta. Kuntalaiset puolestaan voivat valvoa maapoliittisten toimenpiteiden julkisoikeudellista ulottuvuutta, millä voi olla vaikutuksia syntyvillä olevaan yksityisoikeudelliseen

* *Sami Sarvilinna*, OTL, VT, Helsingin kaupungin kansliapäällikkö. Asiat, joiden päätöksentekoon tai joita koskevaan kaupungin puhevallan käyttöön kirjoittaja on osallistunut virkansa puolesta, on jäljempänä merkitty asteriskilla.

1. Asiaa ei sinänsä ole mainittu lainsäädännössä, mutta se on itsestään selvä (Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019, s. 9).
2. Ks. Matti Muukkonen, Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 2017/13, s. 2–3, jossa todetaan, että kunnalla ei ole vain tällaista oikeutta vaan myös velvollisuus: ilman oikeudellisesti merkittäviä suhteita kunta ei voisi suoriutua tehtävistään mitenkään.
3. Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryynänen, Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press 2011, s. 260.
4. Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 139.

oikeustoimeen ja kunnan sekä sen sopimuskumppanin tahtotilan toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen. Yhden oikeus voi olla toisen oikeudenmenetys tai -viivytys.

Kunnan asemaa oikeushenkilönä sanotaan tutkitun vähän.[5] Tässä artikkelissa tarkastellaan maapolitiikkaa osana kunnan yleistä toimialaa, kiinteistönluovutuksen (myynnin ja vuokralle antamisen) julkisoikeudellisia edellytyksiä, kiinteistönluovutusta koskevia sopimuksia kunnan ollessa luovuttajana, valtiontukea koskevan sääntelyn vaikutuksia tällaisiin kiinteistönluovutuksiin, samoin kuin kunnan kiinteistönluovutuspäätöksiä niihin kohdistuvan oikeudellisen valvonnan ja erityisesti kuntalaisille kuuluvan kunnallisvalitusoikeuden kautta. Tarkastelun tavoitteena on vastata seuraaviin kysymyksiin: Millaiset oikeusnormit koskevat kunnan maapolitiikkaa? Saavutetaanko näiden normien soveltamisella ne vaikutukset, joita valvontaoikeudella tavoitellaan? Ja onko kunnan maapolitiikan altistaminen kuntalaisen valvontaoikeudelle edelleen oikeuspoliittisesti perusteltu ratkaisu?

Artikkelin 2–6 ja 8 jaksot ovat perustaltaan lainopillisia, tarkemmin käytännöllisesti lainopillisia. Niissä ei etsitä vastausta pelkästään siihen, mikä on nykyisen oikeustilan sisältö, vaan myös siihen, miten kunnan kiinteistönluovutusten valvontaoikeutta koskevat kysymykset olisi syytä ratkaista. Tarkastelukulma on siten normatiivinen, ei empiirinen.[6] Tavoitteena on systematisoida Suomessa voimassaolevan kuntien kiinteistönluovutuksia koskevan oikeuden sisältöä lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston ja aiemmin oikeus- ja viranomaiskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen kautta ja lisäksi esittää joitakin käytännön tulkintasuosituksia ja ehdotus lainsäädännön täsmentämisestä.[7] Artikkelin 7 jakso puolestaan ei ole normatiivinen, vaan empiirinen. Sen kohteena ovat eräissä hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 ratkaistut kiinteistönluovutuksia koskeneet kunnallisvalitusasiat ja tarkoituksena havainnoida, miten aiemmissa jaksoissa tunnistettuja oikeusnormeja on käytännön tasolla sovellettu.[8] Asioiden suhteellisen vähäisen lukumäärän johdosta tämä havainnointi on ollut mahdollista kohdistaa yksittäisten päätösten sisältöön määrällisen tai tilastollisen tarkastelun sijasta. Kokoavat huomiot sisältyvät artikkelin 9 jaksoon.

5. Tommi Oikarinen – Tomi Voutilainen – Anu Mutanen – Matti Muukkonen, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiö 2018, s. 9.
6. Ks. Aulis Aarnio, Oikeutta etsimässä: Erään matkan kuvaus. Talentum 2014, s. 98–99.
7. Ks. Jaakko Husa, Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Finnpublishers 1995, s. 134–135; Tapio Määttä – Mirjami Paso, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopisto 2019, s. 7.
8. Ks. Husa 1995, s. 194.

2. Kunnan maapolitiikka

2.1. Maapolitiikka osana kunnan yleistä toimialaa

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei ole tarkemmin määritelty, mikä on ymmärrettävää, koska kyseessä ovat kuntalain 7 §:ssä tarkoitetuin tavoin tehtävät, joita kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen. Viime kädessä asiasta päättää kussakin kunnassa valtuusto. Yleisen toimialan piiriin kuuluvat toimenpiteet eivät kuitenkaan ole täysin vapaita, vaan niitä määritetään esimerkiksi kuntalaissa ja Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä samoin kuin hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden kautta.[9]

Yleiseen toimialaan sisältyy esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistäminen, joka on kunnalle vapaaehtoinen toiminto, jonka se voi lähtökohtaisesti järjestää parhaaksi katsomallaan tavalla.[10] Elinkeinopolitiikkaan puolestaan voidaan lukea kunnan maapolitiikka, jota se harjoittaa muun muassa luodakseen ja parantaakseen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä luovuttamalla (ja hankkimalla) kiinteistöjä ja edistääkseen sitä kautta kunnan elinvoimaisuutta. Kunnan maapolitiikan tarkoituksena voi olla myös edistää maankäyttöön liittyvien tavoitteiden ja laajemminkin kunnan yhteiskuntapoliittisten (esimerkiksi asuntotuotantoon tai ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvien) tavoitteiden saavuttamista.[11] Maapolitiikan voidaan siten katsoa kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan.[12]

Maapoliittisessa tarkastelussa kiinteistönluovutus tarkoittaa sekä kiinteistön omistusoikeuden luovutusta että käyttöoikeuden luovutusta eli maanvuokrausta, koska nämä ovat maankäyttöön liittyviltä käytännön vaikutuksiltaan, asuntopoliittisesti ja elinkeinopoliittisesti lähellä toisiaan olevia toimenpiteitä.

Maapolitiikka on itse asiassa hyvin keskeistä kunnan toimintaa, jonka tavanomaisuutta kuvaa se, ettei kunnan kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ole annettu erityissäännöksiä. Näin siitä huolimatta, että maa on yksityisoikeudellisessa tarkastelussa erityisasemassa kaikkeen muuhun omaisuuteen nähden, onhan maankäyttöä ja maaomaisuuden vaihdantaa säännelty Suomen (Ruotsin) oikeudessa yksityiskohtaisesti jo vuosisatojen ajan.[13] Kunnan maaomaisuus ei

9. Harjula – Prättälä 2019, s. 163; Atte Korte, Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla. Karelia-ammattikorkeakoulu 2020, s. 74–75.
10. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp, s. 17/I; Harjula – Prättälä 2019, s. 163; Korte 2020, s. 73.
11. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus 2013, s. 10.
12. Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. WSOYpro 2009, s. 62; Harjula – Prättälä 2019, s. 181.
13. Jarno Tepora – Leena Kartio – Risto Koulu – Heidi Lindfors, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. Alma Talent 2010, s. 3. Kiinteän omaisuuden luovutusta koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn tiukkuus suhteessa muihin intressiltään merkittäviin luovutuksiin on nykyisin

lähtökohtaisesti ole vaihdannan ulkopuolelle jäävää maata eli sellaista maata, jota ei ole tarkoitettukaan yksityisille luovutettavaksi, vaan jonka yksinomaisena tehtävänä on palvella julkisoikeudellista tarkoitusta. Muiden julkisyhteisöjen – valtion ja kirkon – omistaman maan vaihdantakelpoisuutta sen sijaan on rajoitettu, vaikka se onkin yksityisoikeudellisesti siirtokelpoista.[14]

Maapolitiikan tavanomaisuutta kuvastaa myös se, että kunnan tilinpäätöksessä kiinteän omaisuuden luovutusvoitot tulee esittää (toimintakatteeseen vaikuttavissa) muissa toimintatuotoissa ja luovutustappiot vastaavasti muissa toimintakuluissa. Aktiivisesti maapolitiikkaa harjoittavilla kunnilla on tyypillistä, että maanmyyntivoittoja (tai -tappioita) syntyy jokaisena tilikautena, joten kyseessä on kirjanpidollisestikin ei-satunnainen toiminta.[15]

Maapolitiikkaan kuuluu myös maanhankinta, jota aikanaan seuraa kaavoitetun ja rakennetun kunnallistekniikan piirissä olevan maan luovuttaminen yksityisille toimijoille. Luovutuksista saatavilla myynti- tai vuokratuloilla pyritään kattamaan yhdyskuntatekniikan rakentamisen kustannukset. Tällaiset kustannukset on lähtökohtaisesti pyrittävä kattamaan luovutustuloilla. Eri asia on, että jotkut kunnat, erityisesti muuttotappioalueilla, ovat pyrkineet houkuttelemaan veronmaksukykyisiä asukkaita tarjoamalla tontteja, joiden luovutushinnat eivät kata kustannuksia.[16] Tällaistakin toimintaa voidaan pitää kunnan elinvoiman vahvistamisena ja siten kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvana. Sen sijaan, että kunta maksimoisi suoraan kiinteistönluovutuksesta saatavan tulon, se pyrkii maksimoimaan pitemmän aikavälin menestymistään niin kunnallisverotulokertymän kuin taloudellisen toimeliaisuuden edistämisen kautta.

Elinvoimaisuuden edistämisen ja maankäyttötavoitteiden toteuttamisen lisäksi kunnalla voi olla tavoitteena hyödyntää maaomaisuuttaan taloudellisesti eli hankkia sellaisia kiinteistönluovutustuloja, joilla se voi kattaa myös muita kuin maaomaisuuden kehittämiseen liittyviä kustannuksiaan. Tätäkin voidaan pitää asianmukaisena ja nykyaikaisena kunnan strategisena johtamisena. Luopumalla osasta kiinteistövarallisuuttaan kunta voi ”keventää tasettaan” ja kohdentaa vapautuvan pääoman kunnan toiminnan kannalta keskeisiin palvelutehtäviin.[17] Samoin silloin, jos kiinteistönluovutuksen kohteena on pelkän maapohjan lisäksi myös sillä sijaitseva, mahdollisesti huonokuntoinen rakennus, kunta voi

mahdollista jo kyseenalaistaa (Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä I: Kiinteistönkauppa ja muut luovutukset. Alma Talent 2016, s. 77).

14. Tepora ym. 2010, s. 24–25.
15. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta 23.10.2018, s. 10, 15 ja 19.
16. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198, 141–142.
17. Antero Oksanen, Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen. Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 251–273, 253.

luovutuksella tavoitella korjausvelkansa pienentämistä ja samalla odotettavissa olevien kustannustensa alentamista.

Kunta voi tavoitella maapolitiikalla myös markkinavaikutuksia. Tonttitarjonnalla voidaan vaikuttaa vapailla markkinoilla määräytyviin hintoihin, lähinnä siten, että vallitsevaa markkinahintatasoa halvemmalla tontinluovutuksella voidaan pyrkiä laskemaan tätä tasoa. Aktiivisella tonttien luovutus- ja hintapolitiikalla voidaan tehokkaasti puuttua rakennuspaikkojen hintojen nousuun.[18]

Jos kiinteistönluovutuksen ei katsottaisi kuuluvan tehtäviin, joita kunta saa itsehallintonsa perusteella hoitaa, oltaisiin perin oudossa tilanteessa, jossa kunta ei voisi hyödyntää omaisuuttaan sen enempää taloudellisesti kuin elinvoimaisuuden tai maankäytön edistämiseksikään. Huolimatta siitä, että kunnan yleistä toimialaa koskeva sääntely on muuttumassa yhä yksityiskohtaisemmaksi, toimialan rajauksia tehtäessä on tältä osin syytä noudattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössään korostamaa linjaa: Kunnalla itsellään on ensisijainen velvollisuus ja oikeus määritellä oma tehtäväpiirinsä. Muiden viranomaisten, kuten hallintotuomioistuinten, tehtävänä ei ole määritellä sitä, mikä on sallittua, vaan pelkästään ottaa yksittäistapauksessa kantaa siihen, mikä on kiellettyä.[19]

2.2. Maapoliittista harkintaa koskevat yleiset periaatteet

Sitä, luovuttaako kunta kiinteistön vai ei, voidaan pitää hyvänä esimerkkinä viranomaisen laajan harkintavallan piiriin kuuluvasta kysymyksestä. Harkintavalta on laajimmillaan, kun viranomaisen toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos riippuvat pääasiallisesti harkinnasta, jopa niin, ettei toimenpidettä välttämättä tarvitse tehdä lainkaan.[20] Kunnan maapoliittistakin harkintavaltaa ohjaavat silti myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Periaate edellyttää johdonmukaisuutta eli muun muassa sitä, ettei aiempaa lainmukaista käytäntöä tule muuttaa ilman perusteltua syytä. Jos päätökset perustuvat etukäteen ilmoitettuihin yleisiin perusteisiin, johdonmukaisuus on helpommin perusteltavissa kuin jos päätösharkinta tapahtuu jokaisessa tapauksessa erikseen.[21] Samoin jos kunnassa on ollut pääsääntönä tietty menettely, pää-

18. Hovila 2009, s. 140.
19. Harjula – Prättälä 2019, s. 164.
20. Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 285.
21. Mäenpää 2017, s. 149; Harjula – Prättälä 2019, s. 172. Ks. myös *KHO 2015:25, KHO 2017:115 ja KHO 2017:117; viimeksi mainitussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan toimintaa maanvuokrauksessa linjaavat päätökset liittyvät olennaisesti yhdenvertaisuuteen ja tasapuoliseen kohteluun.

säännöstä poikkeamiselle yksittäisessä tapauksessa on löydettävä hyväksyttävät perusteet.[22] Yhdenvertaisuusperiaatteella on erityistä merkitystä kunnan toimialan rajojen määrittelyssä[23] ja siksi se on maapolitiikan arvioinnissa olennainen. Periaate sisältää myös yksityisen tukemisen kiellon. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kunnan jäsenten tasaveroisuutta sekä luonnollisten ja oikeushenkilöiden tasaveroisuutta.[24] Periaate ei kuitenkaan edellytä poikkeuksetonta samanlaista kohtelua; yhdenvertaisuuden loukkauksesta ei ole kyse, jos erilaiseen kohteluun on hyväksyttävät perusteet.[25]

Edellä on mainittu muuttotappiokuntien pyrkimys elinvoimansa parantamiseen tonttitarjontaa hyväksi käyttäen, mitä voidaan siis pitää hyväksyttävänä. Kasvavilla kunnilla voi puolestaan olla päinvastainen ongelma. Tontteja ei voimakkaan kasvun ja rakentamisen aikana riitä kaikille halukkaille, jolloin joudutaan ratkaisemaan ongelma luovutuksensaajien valintaperusteista. Tontit voidaan esimerkiksi arpoa tai hakijat jyvittää ennalta määrättyjen perusteiden mukaisesti. Jyvitykseen voidaan kytkeä myös muita kuin puhtaasti maapolitiikkaan liittyviä päämääriä. Kunnat ovat jakoperusteilla pyrkineet muun muassa valikoimaan luovutuksensaajia sosioekonomisin perustein.[26] Jakoperusteet eivät silti saa olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.[27]

Objektiviteettiperiaate puolestaan edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa niin julkisoikeudellisissa kuin yksityisoikeudellisissakin tilanteissa. Periaatetta toteutetaan muun ohella esteellisyyssääntelyn kautta.[28]

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää sitä, että viranomainen toimii oman tehtävänsä ja laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Viranomaisen toiminnalla ei saa olla vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin.[29] Periaatteella on merkitystä eritoten arvioitaessa kiinteistönluovutuksen mahdollisen alihintaisuuden vaikutuksia. Kunnalle aiheutuu alihintaisesta luovutuksesta taloudellinen menetys, joka heikentää kunnan edellytyksiä suoriutua sille kuuluvasta kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistehtävästä.[30]

Luottamuksensuojan periaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen on lähtökohtaisesti voitava luottaa viranomaisen toiminnan

22. Sampsa Matilainen, Kunnan kiinteistönkauppa – Valmistelu ja sopimusmallit. Suomen Kuntaliitto 2012, s. 19.
23. HE 268/2014 vp, s. 14/II.
24. Ks. Hannus ym. 2009, s. 58.
25. Mäenpää 2017, s. 148; Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2018, s. 103.
26. Hovila 2009, s. 142.
27. Ks. esim. EOA dnro 2300/4/05 ja KHO 16.8.2011 T 2186.
28. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.
29. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.
30. Ks. Sini Sallinen, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen yliopisto 2007, s. 143. Alihintaista luovutusta voidaan arvioida myös taloudellisena tukena yksittäiselle henkilölle, mikä puolestaan on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista (Harjula – Prättälä 2019, s. 170).

oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen.[31] Luottamuksensuojan periaate suojaa yksityisen oikeutettuja odotuksia, jollaiset voivat perustua myös viranomaisen antamaan sitoumukseen tai lupaukseen.[32] Maapolitiikan kontekstissa periaatteella on siksi merkitystä myös arvioitaessa kunnan toimintaa neuvotteluosapuolena.

2.3. Sopimusneuvottelu kunnan maapoliittisen päätöksen valmisteluna

Kunta on samalla tavalla kuin muutkin oikeushenkilöt velvollinen noudattamaan yleistä lainsäädäntöä. Yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdessään kunta noudattaa sopimusoikeudellista lainsäädäntöä, kuten oikeustoimilakia, samoin kuin maanvuokralakia, maakaarta ja muuta kiinteistöjen vaihdantaa koskevaa lainsäädäntöä. Kiinteistönluovutukseen oikeustoimena kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikki sopimusoikeuden periaatteet. Sopimusvapaus on esimerkiksi erikseen mainittu maakaaren 2 luvun 9 §:n 1 momentin pääsääntönä. Sopimusvapauteen sisältyy muun muassa vapaus tehdä tai olla tekemättä sopimusta sekä valita sopimuskumppani.[33] Kunnan kohdalla sopimusvapaus ei kuitenkaan ole rajoitukseton, vaan päätöksentekoon kohdistuvat vaatimukset määrittävät sitä.[34]

On tavanomaista, että kunta neuvottelee maapoliittisista toimenpiteistä yksityisten toimijoiden kanssa ja tavoittelee sopimuksen tekemiseen johtavaa yhteisymmärrystä ennen kuin asiassa tehdään päätös. Myös toimijoiden on voitava luotettavasti suunnitella ja ennakoida toimenpiteidensä seurauksia. Usein neuvotteluissa on kyse kummankin osapuolen kannalta huomattavista taloudellisista intresseistä.

Kun kunta käy yksityisoikeudellisia neuvotteluja, on luottamuksensuojan periaate ja neuvottelulojaliteetti otettava asianmukaisesti huomioon.[35] Kiinteistön luovutusta koskevat neuvottelut voivat synnyttää neuvotteluosapuolelle sellaisia oikeutettuja odotuksia, joita tulisi kunnan myöhemmässä päätöksenteossa suojata luottamuksensuojan periaatteen nimissä. Neuvottelulojaliteettiin kuuluu velvollisuus käydä sopimusneuvotteluja rehellisesti ja hyvässä uskossa. Vastapuolen luottamusta siihen, että neuvottelut voivat johtaa sopimukseen, ei saa rikkoa.[36]

31. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.
32. Mäenpää 2017, s. 169.
33. Ari Saarnilehto – Vesa Annola, Sopimusoikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 17.
34. Sallinen 2007, s. 44; Matilainen 2012, s. 32.
35. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 2010/3, s. 7–69, 62.
36. Ari Saarnilehto – Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen, Varallisuusoikeus. Sanoma Pro 2012, s. 128.

Toisaalta sopimusneuvotteluihin kuuluu tavanomaisesti se, että sopimuksen sisältö syntyy vähitellen neuvottelujen ja asteittaisen sitoutumisen kautta. Eräs kunnan maapolitiikan harjoittamisen väline on ns. tontinvaraus, jolla kunta voi osoittaa omaa sitoutumistaan neuvottelukumppaniinsa päin. Jos neuvottelukumppani noudattaa varauspäätöksessä asetettuja ehtoja, kunta sitoutuu olemaan neuvottelematta saman kiinteistön luovutuksesta muiden tahojen kanssa. Tällaisella varauksella on yleensä merkitystä kunnan neuvottelukumppanin muissakin oikeussuhteissa, esimerkiksi potentiaalisten rahoittajatahojen kanssa käytävissä keskusteluissa.

Tontinvaraus ei silti sido kuntaa varsinaiseen kiinteistönluovutukseen, neuvottelun kohteena olevan hankkeen kannalta tarpeellisiin kaavamuutoksiin tai siihen, että hankkeelle myönnetään rakennuslupa. Nämä toimenpiteet edellyttävät päätöksentekoa kunnassa vielä erikseen. Siten tontinvarauspäätöstä on pidettävä kuntalain 136 §:ssä tarkoitettuna valmisteluna, johon ei liity muutoksenhakumahdollisuutta.[37]

Neuvotteluja käytäessä ja erityisesti vertailussa normaaliin yritysten väliseen kanssakäymiseen kuuluvaan luottamuksellisuuteen on lisäksi syytä pitää mielessä, että kunnan päätöksenteko on viimeistään päätöstä tehtäessä julkista, missä suhteessa se poikkeaa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tahdonmuodostuksesta.[38]

Osana luottamuksen suojaamista ja neuvottelulojaliteettia kunnan on aktiivisesti pidettävä neuvottelukumppani tietoisena muun ohella siitä, millaiset julkisoikeudelliset edellytykset vaikuttavat kunnan yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemiseen. Neuvottelukumppanin on syytä olla tietoinen sekä kunnan toimivaltaisen viranomaisen viimekätisestä oikeudesta hyväksyä tai hylätä saavutettu neuvottelutulos että kuntalaisten oikeudesta valvoa asiassa tehtävän päätöksen laillisuutta. Neuvottelulojaliteettiin tulee toki voida luottaa myös kunnan puolella: kunnallisen päätöksenteon hyvänä ohjenuorana on pidettävä sitä, että päätöksentekoon vietävä sopimus on sellainen, jonka hyväksyminen myös toisen osapuolen toimesta on varmaa tai ainakin hyvin todennäköistä.

37. Ks. OKV/41/10/2020, s. 3, jossa todetaan, ettei [apulais]oikeuskansleri ole muutoksenhakuelin eikä näin ollen ratkaise sitä, olisiko kantelussa tarkoitetusta päätöksestä pitänyt voida valittaa, mutta ettei asiassa kuitenkaan ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa kaupungin menetelleen lainvastaisesti liittäessään päätökseen ilmoituksen valituskiellosta.
38. Saarnilehto ym. 2012, s. 339; Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020, s. 111.

3. Toimivalta kiinteistönluovutuksia koskevissa päätöksissä

Olipa kyse millaisesta yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta tahansa, siitä päättäminen kuuluu kunnan jonkin viranomaisen toimivaltaan.

Ylin ja yleinen toimivalta kuuluu valtuustolle. Tämä tarkoittaa muun muassa taloudellista vallankäyttöä, johon lähtökohtaisesti sisältyy myös kiinteän omaisuuden luovuttaminen ja hankkiminen.[39] Vallankäyttö voidaan hajauttaa toimivallan siirtämisen eli delegoinnin avulla siten kuin kuntalain (410/2015) 91 §:ssä säädetään. Valtuustolle laissa erikseen säädettyjä tehtäviä ei kuitenkaan saa delegoida. Kiinteän omaisuuden luovuttaminen tai hankkiminen ei ole tällainen erikseen säädetty tehtävä, joten sitä koskeva päätösvalta on vapaasti delegoitavissa.[40]

Kiinteän omaisuuden luovuttamista koskeva delegointimahdollisuus on laajentunut vähitellen ja vapautunut kokonaan vuoden 1995 kuntalaista (365/1995) alkaen. Vielä vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) mukaan valtuusto ei voinut delegoida kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevaa toimivaltaa, eräin rakennustontteja koskenein poikkeuksin. Kyseessä oli myös tuolloin ollut toimivallan rajoituksen lievennys, koska kiinteän omaisuuden luovutusta koskeva valtuuston päätöksenteko oli aiemmin edellyttänyt määräenemmistöä. Määräenemmistövaatimuksen tarkoituksena oli ollut korostaa huolellisen harkinnan tarpeellisuutta sellaisten päätösten tekemisessä, jotka ovat kunnan talouden kannalta merkittäviä. Vuoden 1976 lakia valmisteltaessa kuitenkin arvioitiin, että kunnallishallinnon taso oli ”yleisesti noussut niin, että harkitsemattomien päätösten syntymisen vaara on pienempi kuin joskus aikaisemmin”.[41]

Kunnan päätösvalta kiinteän omaisuuden luovuttamisessa on usein delegoitu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on muutenkin sopimusten ja muiden oikeustoimien tekeminen kunnan puolesta.[42] Kuntalain 14 §:n nojalla päätösvalta kiinteistönluovutuksessa kuuluu mahdollisesta delegoinnista huolimatta silti valtuustolle sellaisten merkittävien oikeustoimien osalta, joilla on vaikutusta talousarvioon tai varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteisiin. Tällaisia oikeustoimia esiintynee käytännössä harvoin. Lähtökohtaisesti useimmissa tapauksissa päätösvalta on siis kunnanhallituksella, mutta käytännössä päätösvaltaa on ainakin suuremmissa kaupungeissa siirretty myös viranhaltijatasolle.[43]

39. Hannus ym. 2009, s. 126–127.
40. Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä II: Kirjaaminen ja lainhuudatus. Sanoma Pro 2012, s. 240–241.
41. KM 1973:60, Kunnallishallintokomitean mietintö – Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait, s. 61. Kehityskulun voidaan toivottavasti katsoa edelleen jatkuneen.
42. Niemi 2012, s. 240–241.
43. Marjut Jokela – Leena Kartio – Ilmari Ojanen, Maakaari. Talentum 2010, s. 282.

4. Kiinteistön luovutusta koskeva sopimus

4.1. Kunnan sopimustoiminta

Kuntien sopimustoiminta, mukaan lukien kiinteistön luovuttamista koskevat sopimukset, on viime vuosina ollut laajenevan kiinnostuksen kohteena. Tätä ilmentää ensinnäkin kuntalain 6 §:n 2 momentin laaja määritelmä kunnan toiminnasta mm. sopimukseen perustuvana toimintana. Toiminnalla tarkoitetaan tässä kunnan hankkimia ostopalveluja, mutta myös muita kunnan käytössä olevia sopimusmalleja. Kunnan viranomaisten tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa.[44] Myös Suomen Kuntaliitto korostaa sopimusohjauksen ja sopimusten hallinnan olennaisuutta. Kuntaliiton mallihallintosääntöön onkin otettu sopimusten hallintaa koskeva pykälä, jonka pohjalta kunnanhallituksen tulisi linjata sopimushallintaa koskevissa ohjeissaan ainakin riskiarviointia, vastuuhenkilöiden tehtäviä, sopimusten valmistelua ja valvontaa, raportointia sekä reklamointia ja sisäistä tiedonkulkua.[45]

Kiinteää omaisuutta koskevat kunnan sopimukset ovat tyypillisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia, joita tehdessään kunta ei käytä julkis[oikeudellis]ta valtaa.[46] Siten kuntien kiinteistönluovutus sijoittuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden alueiden väliselle yhteiselle kentälle. Siihen liittyy kaksi toisistaan erillään pidettävää puolta, kunnan oma sisäinen päätöksentekoprosessi, joka on julkisoikeutta, ja kunnan suhde sopimuskumppaniin, joka on yksityisoikeutta. Jälkimmäisessä on kyse sopimussuhteesta, jossa sopimusosapuolet ovat tasavertaisia.[47] Toisaalta kiinteistönluovutuksen julkisoikeudellinen puoli ei varsinaisesti koske syntyvillä olevaa oikeussuhdetta, vaan sitä, että kunnan oma päätöksenteko on asianmukaista eli että päätös syntyy oikeassa järjestyksessä ja muutenkin lainmukaisesti.

On paikallaan, että kunnanhallitus linjaa sopimusehtojen ja sopimushallinnan kysymyksiä myös kiinteistön luovuttamista koskevien sopimusten osalta. Mahdollisia kunnassa ennalta päätettyjä kiinteistöjen myyntiä koskevia linjauksia on yhdenvertaisuusperiaatteen nimissä joka tapauksessa noudatettava kiinteistön kaupan hyväksymispäätöstä tehtäessä.[48]

Yleisesti ottaen kiinteistön kaupassa ei ole ollut tarvetta vakiosopimusten käytölle. Julkisyhteisöjen, kuten kuntien, kaupat muodostavat kuitenkin poik-

44. Harjula – Prättälä 2019, s. 159.
45. Kunnan hallintosääntö. Suomen Kuntaliitto 2016, s. 30.
46. Oksanen 2008, s. 265. Ks. myös Sallinen 2007, s. 47; Mäenpää 2019, s. 140; Korte 2020, s. 76, jossa todetaan vakiintuneena käsityksenä, että kunnan yleisen toimialan tehtävät rajoittuvat sellaisiin tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.
47. Matilainen 2012, s. 11–12.
48. Matilainen 2012, s. 13.

keuksen.[49] Niinpä esimerkiksi Kuntaliitto on julkaissut kiinteistönkaupan sopimusmalleja, joiden eräänä hyvänä puolena on pidettävä sitä, että vakioiduilla sopimusehdoilla voidaan tavoitella myös vakioitua neuvottelukumppanien kohtelua ja siten yhdenvertaisuusperiaatteen parempaa toteutumista.

Vakiosopimusten hyödyllisyydestä huolimatta on syytä pitää mielessä, että jokainen luovutus on yksilöllinen ja saattaa sisältää erityispiirteitä. Yhdessä tapauksessa käytetty sopimus ehtoineen ei välttämättä turvaa kunnan etua jossain toisessa tapauksessa. Luovutuksen ehdot on syytä harkita aina kussakin tapauksessa erikseen, sillä ylimalkaisesti hoidettu omaisuuden luovutus voi olla kunnalle niin sanottu ”kallis oikeustoimi”.[50]

Kuten edellä on todettu, kunta voi lähtökohtaisesti varsin vapaasti valita sen, kenen kanssa neuvottelee mahdollisesta kiinteistön luovutuksesta, ottaen kuitenkin huomioon kuntalain 130 §:n sääntely ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Samaan tapaan kunta voi myös varsin vapaasti valita sen, millaisia luovutustoimia se tekee. Käytännössä eri kunnat tekevät erilaisia ratkaisuja. Toiset kunnat ovat valmiita vain vuokraamaan, toiset myös myyvät maa-alueita eri tarkoituksiin.[51]

4.2. Sopimusehdot

Eräs kunnan maapolitiikkaan liittyvä erityispiirre on se, että kunta pyrkii ohjaamaan tonteilla tapahtuvaa rakentamista. Luovutuksensaajan on esimerkiksi rakennettava tietty määrä kaavassa sallitusta kerrosalasta tarkemmin sovittavan aikataulun mukaisesti tai tontilla on toteutettava tietyn tyyppistä asuntotuotantoa. Kunnan luovuttamaa tonttia ei yleensä sopimusehtojen mukaan saa rakentamattomana luovuttaa edelleen. Tällaisen mahdollisuuden ylläpitäminen on tarpeen huolimatta siitä, että sopimusehdot, jotka rajoittavat kiinteistöjen vaihdantaa, on yleisesti ottaen säädetty pätemättömiksi.[52] Maakaaren 2 luvun 11 §:ään otettu poikkeus ostajan määräämisvaltaa rajoittavan ehdon pätemättömyydestä onkin säädetty nimenomaan maapoliittisista ja asuntopoliittisista

49. Jokela ym. 2010, s. 21.
50. Matilainen 2012, s. 12.
51. Matti Kasso, Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Talentum Media 2014, s. 1–2.
52. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 120/1994 vp, s. 47/I, jonka mukaan tällainen vallintarajoitus on kohtuullinen, koska kunta voi luovuttaa tonttimaata käypää hintaa edullisemmin edellyttäen, että rakentaminen toteutuu sopimuksen mukaisesti. Rakentamisvelvoite on tässä kauppaehto, jolla on vaikutusta kaupan kohteen hinnan muodostumiseen ja ”käyvällä hinnalla” viitataan tonttimaan hintaan tilanteessa, jossa tällaista ehtoa ei käytetä; alihintaisia luovutuksia säännös ei oikeuta. Ks. myös Niemi 2016, s. 218.

syistä.[53] Tämä ei ollut aiemman oikeuden mukaan mahdollista, mitä oli pidettävä kunnan maapolitiikan kannalta epäkohtana.[54]

Luovutuksen kohteen tulevaa käyttöä koskevien ehtojen lisäksi on joissain tapauksissa mahdollista, että sopimusosapuolet haluavat sitoutua kauppaan jo ennen kuin kunnan sopimuksen tekemistä päätös on saanut lainvoiman. Päätöksiin, jotka eivät ole lainvoimaisia, liittyy muutoksenhakuriski ja tätä kautta kunnan päätöksen kumoamisriski, joka on kaupassa otettava huomioon. Kuntaliitto suosittelee, että tällainen sopimus toteutetaan ehdollisena.[55]

Ehdollisuudella tarkoitetaan maakaaren systematiikan mukaisesti omistusoikeuden lopullisen siirtymisen ehdollistamista kaupan osapuolten kesken. Vaikka ehdollista kiinteistönkauppaa koskevaa säännöstä ei sovelleta suoraan käyttöoikeuden luovutukseen, periaatteita voidaan kuitenkin soveltaa siihen analogisesti.[56] Käytännössä ehdon sisältönä on, että kiinteistön luovuttajalla, kunnalla, on oikeus purkaa sopimus jos käy niin, että luovutuspäätös kumotaan. Kiinteistönkaupan ehdollisuudelle maakaaren 2 luvun 2 §:ssä säädetty viiden vuoden määräaika todennäköisesti riittää ajallisesti, vaikka kunnan päätöksen laillisuutta jouduttaisiin tutkimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Jos kiinteistönluovutusta koskeva päätös lainvoimaisesti kumottaisiin, kunnalla on siis purkuoikeus ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen myötä myös purkuvelvollisuus.

Kunnan velvoittautuessa esisopimuksella myöhemmin tehtävään kiinteistön luovutukseen, sen päätöksentekoa koskevat samat vaatimukset kuin jos kyse olisi lopullisesta päätöksenteosta. Jos esisopimuksen tekoa koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi ja samalla kunnan velvoittautuminen on tullut vahvistetuksi, on katsottava, että varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei tarvitse enää altistaa muutoksenhaulle, vaan sitä voidaan arvioida esisopimuksen tekemistä koskeneen päätöksen täytäntöönpanotoimena. Muu johtaisi kunnan kannalta vaikeaan ristiriitatilanteeseen, jos varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistettu muutoksenhaku estäisi esisopimuksen noudattamisen ja samalla esisopimuksen toinen osapuoli hakisi yleisestä tuomioistuimesta suoritustuomiota, vahingonkorvausta ja/tai sopimussakkoa. Sinänsä sopimussakkomääräyksellä voidaan varautua myös luovutuksesta vetäytymiseen; kunta voisi tällaisella määräyksellä varautua hyvittämään toiselle osapuolelle myös muutoksenhausta johtuvan esteen tai viivästymisen.

Muussa kuin esisopimuksen määrämuodossa tapahtuva ja sopiminen tulevasta kiinteistön luovutuksesta (aiesopimus) voitaneen ainakin periaatteessa katsoa tontinvarauksen kaltaiseksi valmistelutoimeksi, johon ei saa hakea muutosta.

53. Hovila 2009, s. 142–143.
54. Jokela ym. 2010, s. 77; Tepora ym. 2010, s. 143; Kasso 2014, s. 216.
55. Matilainen 2012, s. 35.
56. Niemi 2016, s. 135–136.

Asiaa on kuitenkin syytä arvioida toisin, jos aiesopimukseen sisältyy kunnan sitoutuminen hyvityksen suorittamiseen tai muihin vastaaviin seuraamuksiin, jos kiinteistön luovutus ei toteudukaan.

4.3. Kunnan edustaminen sopimusta tehtäessä

Kunnan viranomaisilla (toimielimillä ja viranhaltijoilla) on toimivaltansa rajoissa oikeus päättää yksityisoikeudellisista oikeustoimista, mutta esimerkiksi kiinteistön luovutuksessa viranomainen toimii muodollisesti kiinteistön omistajana olevan kunnan puhevallan käyttäjänä. Julkisyhteisö tulee velvoitetuksi oikeustoimesta, johon sen viranomainen on sitoutunut.[57] Siksi lähtökohtana on oltava, että kunta-oikeushenkilön puolesta toimiva viranomainen tai muu toimii ainoastaan, mikäli päätöksenteko asiassa on suoritettu siten kuin kuntalaki ja muu sääntely edellyttää.[58]

Ei ole myöskään merkityksetöntä, kuka käytännössä edustaa kuntaa yksityisoikeudellisesti kiinteistönluovutusta toimeen pantaessa, vaan kuntalain edustamista ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset on otettava asianmukaisesti huomioon.[59] Edustajalla tulee joko olla sellainen asema kunnan organisaatiossa, että siihen liittyy lain tai hallintosäännön nojalla kelpoisuus oikeustoimen tekemiseen, tai sitten valtuutus sellaiselta kunnan viranomaiselta, jolla on oikeus päättää kiinteistön luovuttamisesta.[60]

Kelpoisuudesta kiinteistön luovutuksessa vallitsee erilaisia näkemyksiä. Erään näkemyksen mukaan on lähtökohtaisesti kunnanhallituksen asiana tehdä sopimukset ja muut oikeustoimet kunnan puolesta. Hallintosäännössä voidaan myös siirtää tällainen toimivalta kunnan muille viranomaisille. Esimerkiksi kunnanjohtajalla ei ole ilman kunnan hallintosääntöön perustuvaa tai erikseen annettua valtuutusta oikeutta oikeustoimien tekemiseen kunnanhallituksen puolesta, toisin kuin kunnan puhevaltaa käytettäessä.[61] Toisen näkemyksen mukaan kuntalain 41 §:n 3 momentin ja 44 §:n 5 momentin mukainen kunnanjohtajan ja pormestarin oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta ei ole rajoitettu asiointiin tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa, vaan se

57. Mäenpää 2017, s. 200.
58. Muukkonen 2017, s. 8.
59. Ks. Mäenpää 2019, s. 141, jossa todetaan, ettei yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekeminen – kuten sopimuksen allekirjoittaminen – sinänsä ole hallintoasian käsittelyä eikä siihen sovelleta julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Sopimuksen sitovuus, pätevyys ja oikeusvaikutukset määräytyvät yksityisoikeudellisten säännösten mukaan. Yksityisoikeudellisten toimenpiteiden valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn ja -toimivaltaan sovelletaan silti julkisoikeudellista sääntelyä.
60. Niemi 2016, s. 81.
61. Hannus ym. 2009, s. 170. Näkemys on peräisin vuoden 1995 kuntalain voimassaoloajalta. Sääntely ei tältä osin kuitenkaan ole muuttunut.

kattaa myös sopimuksien tai muiden oikeustoimien tekemisen olkoonkin, että yksittäisen asian luonne saattaa olla sellainen, että kunnanhallituksen tai jopa valtuuston on otettava siihen kantaa.[62] Katson, että ensin mainittua näkemystä on pidettävä oikeana. Kunnanhallituksen oikeus tehdä sopimuksia on kuntalain esitöissä, samoin kuin vuoden 1995 kuntalain esitöissä, kytketty kunnan edustamista *ja* puhevallan käyttöä koskevaan kunnanhallituksen päätösvaltaan *yhdessä*.[63] Kunnanjohtajalle ja pormestarille on puolestaan annettu kuntalaissa oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta, mutta ei oikeutta edustaa kuntaa kunnanhallituksen puolesta. Toisen toimivaltaelementin puuttuessa kunnanjohtajan tai pormestarin suoraan lakiin perustuva toimivalta ei ole yhtä laaja kuin kunnanhallituksen toimivalta eikä hänellä nähdäkseni siksi ole oikeutta tehdä sopimuksia kunnan puolesta. Kunnanjohtajalle tai pormestarille voidaan hallintosäännössä tietenkin delegoida nimenomainen oikeus edustaa kuntaa. Vaihtoehtoisesti kunnanhallituksen sopimussuhteeseen ryhtymistä koskeviin päätöksiin voidaan ottaa nimenomainen kehotus tehdä sopimus kunnan puolesta. Näihin vaihtoehtoihin turvautuminen on lisäksi käytännössä selkeämpi ja siten oikeusvarmempi toimintatapa kuin puhevallan käyttämisen tulkintaan ja siitä johdettuun toimivaltaan perustuva toimintatapa.

Sillä, kuka viranhaltija tai työntekijä edustaa kuntaa kiinteistönluovutuksessa, on silti merkitystä kirjaamismenettelyssä. Nimittäin jos kiinteistön luovuttamista koskevan sopimuksen on allekirjoittanut kunnan puolesta kunnanjohtaja tai pormestari, tämän kelpoisuutta tai toimivaltaa ei tutkita eikä kunnan päätöstä tarvitse kirjaamismenettelyä koskevan ohjeistuksen mukaan esittää.[64] Linjaus perustunee tulkintaan, jonka mukaan kunnanjohtajan tai pormestarin oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta kattaa myös sopimustoimivallan. Jos sopimuksen sen sijaan on allekirjoittanut muu viranhaltija tai työntekijä, päätös ja sen lainvoimaisuus lähtökohtaisesti tutkitaan. Nimenkirjoitusoikeutta sen sijaan ei tutkita, mikä perustuu siihen, että oikeustoimi sitoo kuntaa, mikäli sopimuskumppani oli vilpittömässä mielessä ja tähän lähtökohtaan voidaan kirjaamismenettelyssä luottaa. Päätöksen ja sen lainvoimaisuuden esittämiseksi riittää, jos sopimuksessa on mainittu päätöspäivämäärä, päätöspykälä ja lainvoimaisuus. Muissa tilanteissa päätös on liitettävä hakemukseen ja sen lainvoimaisuus selvitettävä asianomaiselta kunnalta tai toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta. Lainvoimaisuusvarmistuksen voi tehdä myös puhelimitse tai sähköpostilla.[65]

62. Harjula – Prättälä 2019, s. 336.
63. Hallituksen esitys Eduskunnalle [vuoden 1995] kuntalaiksi 192/1994 vp, s. 86/II ja HE 268/2014 vp, s. 166/II. Korostus tässä.
64. Kirjaamismenettelyn käsikirja. Maanmittauslaitos 4.12.2019, s. 172–173. Ks. myös Niemi 2012, s. 241.
65. Kirjaamismenettelyn käsikirja, s. 173.

Kunnallishallinnossa noudatettavan toimivaltarajojen jäykkyyden periaatteen mukaan kukin viranomainen on oikeutettu ja velvollinen itse käyttämään sille kuuluvaa toimivaltaa.[66] Niinpä esimerkiksi oikeustoimen tekemistä koskevaa toimivaltaa ei voi käyttää pormestari/kunnanjohtaja, jos toimivalta on delegoitu jollekulle muulle, vaikka tällaisella menettelyllä voitaisiinkin välttää päätöksen ja sen lainvoimaisuuden selvittäminen kirjaamismenettelyssä.

Ohjeilla ja käsikirjoilla on kirjaamiskäytännön muodostumiseen ehkä suurempi vaikutus kuin millään julkaistuilla kommentaareilla.[67] Myös kovaa vauhtia yleistyvässä sähköisessä kiinteistönvaihdannassa haetaan uusia, tehokkaita menettelytapoja kirjaamisasioiden käsittelemiselle ja ratkaisemiselle, poistamatta kuitenkaan oikeudellista arviointia.[68] Kuntien liittyminen sähköiseen kiinteistönvaihdantapalveluun on viime aikoihin asti ollut varsin hidasta, varsinkin siksi, että kunnan kiinteistönluovutuksen julkishallinnollista puolta, kuten päätösten lainvoimaisuutta, koskevat tiedot eivät ole saatavissa rekistereistä. Kunnan kiinteistönluovutuspäätöksen lainvoimaisuuden selvittämisessä kuitenkin luotetaan lähtökohtaisesti kunnan omaan ilmoitukseen. Kauppakirjaan tai maanvuokrasopimukseen tehtävän lainvoimaisuusmerkinnän mahdollisuuden lisäksi myös sähköisessä kiinteistönvaihdantapalvelussa on kohta lainvoimaisuuden merkitsemistä varten; jos kunta tekee tällaisen merkinnän, lainvoimaisuutta ei tutkita. Jos merkinnät puuttuvat, kirjaamisviranomainen siis pyytää erikseen lainvoimaisuustodistuksen tai jättää hakemuksen lepäämään.[69]

5. Kunnallisvalitus valvontavalituksena

Paitsi asianosaisen oikeussuojakeino, kunnallisvalitus on kansalaisvalitus (*actio popularis*), jollaisen voi tehdä jokainen kunnan jäsen.[70] Kuntalaisen valittaessa kunnan päätöksestä on kyseessä kunnan hallinnon ja talouden laillisuuden valvonta. Valitusoikeus antaa kuntalaiselle aseman ja mahdollisuuden puuttua

66. Harjula – Prättälä 2019, s. 45. Ks. myös Hannus ym. 2009, s. 134, jossa todetaan, että tiedon siitä, mikä kunnan viranomainen on missäkin asiassa toimivaltainen, tulisi olla helposti ja kootusti saatavilla.
67. Esa Hakkola, Arvostelu Juhani Mähösen teoksesta Lainhuudon laillisuusperiaate ja ehdollisen saannon lainhuudatus (2004). Lakimies 3/2005, s. 508–509, 508.
68. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 146/2010 vp, s. 24/II.
69. Tiedot perustuvat sähköpostikirjeenvaihtoon Maanmittauslaitoksen (johtava asiantuntija Pauliina Heikkilä ja maanmittausneuvos Markku Markkula) ja kirjoittajan välillä 18.–27.2.2020 sekä 12.3.2021.
70. Harjula – Prättälä 2019, s. 898. Kunnan jäsenestä käytetään jäljempänä nimitystä ”kuntalainen”.

käytännössä kunnallishallinnon hoitamiseen.[71] Valitusoikeutta on pidetty jopa kuntalaisen keskeisimpänä vaikuttamismahdollisuutena.[72]

Valvontavalitusta perustellaan muun muassa sillä, että se muodostaa osan kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnon sanotaan edellyttävän monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita, joista yksi on kuntalaisen oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.[73] Kyse on ruotsalaiseen (ja samalla suomalaiseen) oikeusperinteeseen kuuluva oikeus, jolla on kylläkin liittymä myös modernimpaan käsitykseen kuntalaisten osallistumisoikeuksista. Erityisesti 2000-luvulla hallinnossa on pyritty monin tavoin lisäämään ihmisten osallisuutta päätöksentekoon. Tavoitteena on asioiden mahdollisimman hyvä ratkaiseminen ensi asteen hallinnossa. Valitusoikeus on tällöin tärkeä takuu sille, että kunta toimii laillisesti ja ottaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet vakavasti.[74]

Kuntalain viimeaikaisissa esitöissä huomautetaankin, että kuntalaisen valitusoikeus on tapa valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Kuntalaisella on kuntalain mukaan muitakin osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä oikeus tiedonsaantiin.[75]

Hallinto-oikeuden kunnallisvalitusasiassa antamasta ratkaisusta valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 12 luvun mukaan valituslupaa. Valituslupamenettely ei kuitenkaan kavenna kuntalaisen lähtökohtaista mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa kunnallisvalituksella, koska siihen ei sisälly rajoituksia oikeuteen valittaa hallinto-oikeuteen. Itse asiassa lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen ja korkeimman hallinto-oikeuden parantuvan mahdollisuuden ohjata oikeuskäytäntöä voidaan katsoa parantavan niin asianosaisten kuin kuntalaistenkin oikeusturvaa.[76]

Kuntalaisella on objektiivisesti arvioiden suurempi intressi valvoa kunnan julkisen vallan käyttöä ja viranomaistoimintaa kuin sen muuta, lähinnä yksi-

71. Hannus ym. 2009, s. 572.
72. Sallinen 2007, s. 237.
73. Harjula – Prättälä 2019, s. 7.
74. Eija Mäkinen, Kunnallisvalitus — Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010, s. 30–31.
75. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta 61/2019 vp, s. 4. Viittaus oikeussuojamerkitykseen jää tässä yhteydessä kuitenkin irralliseksi, koska valvontavalituksen tekevä kuntalainen ei nimenomaisesti ole hakemassa itselleen oikeussuojaa, toisin kuin asianosaisvalituksen osalta olisi laita. Muutoksenhakua ei muutenkaan ole mainittu kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevassa kuntalain 5 luvussa eikä varsinkaan lain 22 §:ssä, joka sisältää luettelon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Mainintaa ei ollut myöskään vuoden 1995 kuntalaissa. Muutoksenhaun vaikuttamisvälinearvoa ei enää siis ainakaan korosteta.
76. HE 61/2019 vp, s. 14.

tyisluontoista toimintaa. On kuitenkin todettava, että vaikka kiinteistönluovutus on oikeustoimena yksityisoikeudellinen eikä siihen sisälly yleisen määritelmän mukaista julkisen vallan käyttöä (toisin sanoen kyseessä ei ole lakiin perustuvan, yksipuolisen valtasuhteen puitteissa tehty toimenpide, joka kohdistuu toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen[77]), se on kunnan maapoliittisena toimenpiteenä asianmukainen valvonnan kohde. Kunnan maaomaisuuden luovuttaminen ja sen käyttötarkoitus ovat seikkoja, joilla pitkällä tähtäimellä on luovutusoikeustoimen välitöntä asianosaispiiriä laajempia vaikutuksia.

Viimeaikaista määrällistä tutkimusta kunnallisvalitusten jakautumisesta valvontavalituksiin ja asianosaisen omassa intressissään tekemiin valituksiin on suhteellisen vähän. Tutkimus voi olla haasteellista myös siksi, ettei valitusten luokittelu ole aivan helppoa. Kuntalaisvalittajalla saattaa esimerkiksi olla myös oma intressi asiassa, vaikka hänen asianosaisuutensa ei ilmenisi asiakirjoista. Olemassa olevat tutkimustulokset indikoivat, että valvontavalituksia tehdään kuitenkin vähemmän kuin asianosaisvalituksia ja että suhdeluku on muuttumassa edelleen asianosaisvalitusten suuntaan.[78]

6. Kunnan kiinteistönluovutusten valtiontukitarkastelu

6.1. EU:n sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen

Kunta on EU-oikeudellisessa tarkastelussa osa valtiota ja kuntien on otettava jäsenvaltioita koskevat velvoitteet ja unionin oikeuden etusija huomioon omassa toiminnassaan. Ne eivät saa tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sitoumuksia.[79] Euroopan unionin perussopimuksissa ei sinänsä ole määräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat unionille toimivaltaa kiinteistöoikeuden sääntelyn alalla. On kuitenkin olemassa huomattava määrä johdettua oikeutta ja tuomioistuinratkaisuja, joissa jäsenvaltioille tunnustetaan toimivalta jollakin alalla, mutta lisätään edellytys, jonka mukaan

77. HE 268/2014 vp, s. 33/I.
78. Mirka Kallio, Kunnallisvalitusinstituution funktiot: Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkein hallinto-oikeus 2003, s. 51; Mäkinen 2010, s. 157–158 ja 164–165. Ks. myös Eija Mäkinen, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriö 2019, s. 54–55, jossa on tehty mahdollisimman systemaattista luokittelua yhdessä kunnallisvalitusten alaryhmässä. Myös tässä tutkimuksessa varsinaisten valvontaintressissä tehtyjen valitusten osuus otoksesta oli pieni, 7 %.
79. Sallinen 2007, s. 22–23.

tätä toimivaltaa on käytettävä yhteisön oikeutta kunnioittaen, esimerkiksi liittyen valtiontukea koskeviin määräyksiin.[80]

Valtiontukien valvonta on EU-kilpailupolitiikan väline, jonka avulla pyritään estämään unionin sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen siksi, että jäsenvaltiot suosivat eräitä toimijoita toisten kustannuksella.[81] Kansallisesta näkökulmasta valtiontuen periaatteellinen kielto on siten valtiosääntöoikeudellinen rajoite julkisten varojen käytölle. Se muun muassa rajoittaa julkisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä sopimuksia, joista saattaa koitua sopimuskumppanille hyötyä, jota muut toimijat eivät saa.[82]

EU-oikeudellisissa yhteyksissä valtion käsite on ymmärrettävä laajasti. Esimerkiksi valtion tukitoimiin liittyvissä kysymyksissä käsite kattaa myös paikalliset julkiset viranomaiset.[83] Niinpä kunta on valtiontukiviranomainen.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion (siis myös kunnan) myöntämä taikka sen varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. tukitoimen soveltumista sisämarkkinoille arvioidaan siten neljän kriteerin kautta: tukitoimen lähde, tukitoimen valikoivuus eli selektiivisyys, tukitoimen vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja tukitoimen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutus).

Tukitoimen käsitettä ei tämän enemmälti ole määritelty yksiselitteisesti. Tämä ei olisi sisämarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista, koska erilaisia tukitilanteita ja tukitarpeita on niin paljon. Tukitoimi on joka tapauksessa laajempi käsite kuin tukipalkkio, joka viittaa rahanarvoiseen suoritukseen julkiselta vallalta yksityiselle. Tukitoimen käsite kattaa esimerkiksi sellaiset *julkisen vallan toimenpiteet, joilla alihintaisten kiinteistöjen* tai tavaroiden ja palveluiden *alivastikkeellisten luovutusten* avulla kohennetaan tietyn yrityksen taloudellista asemaa. Tukitoimen sallittavuutta arvioitaessa olennaista ei ole sen tarkoitus tai tavoite, vaan se, että vastaanottaja saa toimesta hyötyä, jolla on todellista vaikutusta markkinoiden kannalta.[84]

Euroopan unionin vaikutukset kunnallishallintoon ovat aiemmin olleet pääasiassa välillisiä.[85] Tällä hetkellä kuntien toiminnan kilpailuneutraliteettia kuitenkin turvataan kuntalain 15 luvun nimenomaisilla säännöksillä, joissa osin

80. Allan Rosas, Kiinteistö ja kiinteä omaisuus EU-oikeudessa. Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 289–300, 290–291.
81. Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020, s. 603.
82. Julius Parikka – Kristian Siikavirta, EU:n valtiontukisäännöt. Edita 2010, s. 11.
83. Raitio – Tuominen 2020, s. 611.
84. Raitio – Tuominen 2020, s. 606–608. Korostus tässä.
85. Harjula – Prättälä 2019, s. 119.

varmistetaan EU:n valtiontukisäännösten noudattamista ja osin tiukennetaankin sen asettamia vaatimuksia.[86]

6.2. Menettely valtiontukiarvioinnissa

Kunnan kiinteistönluovutusta koskeva päätös saattaa sisältää valtiontukea. Tämä mahdollisuus on päätöstä tehtäessä arvioitava, mikä edellyttää asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä hallintolaissa säädetyin tavoin. Pelkkä yleishallinnollisten säännösten selvittäminen ei tietenkään riitä, vaan valtiontukea koskevien kysymysten selvittämisessä on huomioitava sekä kuntalain menettelysäännökset että koko EU-oikeudellinen valtiontukisääntely. Selvittämisvelvollisuus koskee niin asiaa valmistelevaa kunnan työntekijää tai viranhaltijaa, päätöksen esittelevää viranhaltijaa kuin päätöksen lopulta tekevääkin toimielintä tai viranhaltijaa.[87]

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta ei ollut lainkaan säännöksiä vuoden 1995 kuntalaissa, vaan kunnalla oli lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta luovuttaa omistamansa kiinteistö. Tätä harkintavaltaa rajoittivat lähinnä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Suomen EU-oikeudelliset velvoitteet ovat kuitenkin johtaneet siihen, että nykyiseen kuntalakiin on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää 130 §:n säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Tämä johtuu erityisesti siitä, ettei valtiontukisäännösten soveltamisesta kunnan kiinteistöasioissa ollut sääntelyä, vaikka niitä onkin sovellettu suoraan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.[88]

Valtiontukisäännöksiä sovelletaan, jos oikeustoimen toisena osapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.[89] Kuntalain 130 §:ssä säädetään menettelytavoista, joita noudattamalla voidaan varmistua siitä, että luovutus on markkinaehtoinen ja ettei siihen sisälly kiellettyä valtiontukea.[90] Tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä.

86. Harjula – Prättälä 2019, s. 173–174.
87. Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta. Focus Localis 4/2020, s. 6–24, 8–9.
88. Ks. esim. KHO 2009:89 ja KHO 2015:72, joissa katsottiin kunnan päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä, kun valtiontukitarkastelua ei ollut tehty.
89. Harjula – Prättälä 2019, s. 876.
90. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 19, jossa katsotaan, että kuntalaissa omaksutun mallin myötä kiinteistönluovutukset eivät olisi valtiontukiarvioinnin piirissä. Pikemminkin kyse on kuitenkin siitä, että noudattamalla kuntalain 130 §:n menettelytapasäännöksiä kunta ja samalla kunnan sopimuskumppani voivat pyrkiä varmistamaan, että kiinteistönluovutusta ei jälkikäteen todeta kielletyksi valtiontueksi. Jälkikäteisen valtiontukiarvioinnin kohteeksi ne voivat silti joutua, tapahtuipa tämä sitten muutoksenhaun tai Euroopan komissiolle osoitetun kantelun kautta.

Jos oikeustoimen toisena osapuolena sen sijaan on yksityishenkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa tai toimi jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, kiinteistön kauppaa koskevat Euroopan komission menettelytapaohjeet eivät koske oikeustointa[91] eikä kuntalain 130 §:ää sovelleta siihen. Tällaisessakin luovutuksessa kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että hallinnon yleiset oikeusperiaatteet tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi eikä luovutus esimerkiksi tapahdu syrjivästi tai alihintaan.

Kuntalain 130 § ei myöskään estä kiinteistön luovutusta käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti edellyttäen, että menettelytapasäännöksiä on noudatettu.[92] On kuitenkin syytä huomata, että luovutusta tulee tarkastella myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja kunnan toimialankin kannalta: hyvin halvalla tapahtuva kiinteistönluovutus, jossa on noudatettu menettelytapasäännöksiä, ei silti välttämättä ole lainmukainen, jos luovutusta ei pystytä perustelemaan kunnan tai kuntalaisten edulla tai jos se esimerkiksi tulee edellyttämään alaskirjausta kunnan kirjanpidossa.[93]

Euroopan komissio on vuonna 2016 antanut tiedonannon valtiontuen käsitteestä.[94] Sen mukaan julkisyhteisön omaisuuden luovutuksessa sovellettavan ns. markkinataloustoimijatestin tarkoituksena on selvittää, onko julkisyhteisö myöntänyt yritykselle etua, koska se ei ole toiminut markkinataloustoimijan tapaan kyseessä olevaa oikeustointa tehdessään. Jos näin ei ole, oikeustoimen toinen osapuoli, eli tuensaajayritys, on saanut taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja jonka johdosta sen tilanne on edullisempi kuin sen kilpailijoiden. Merkitystä ei ole sillä, onko oikeustoimi julkisyhteisön kannalta järkevä toimenpide yhteiskuntapolitiikkaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.[95]

91. KHO 2012:105.
92. Vrt. Hannus ym. 2009, s. 544, jossa mainitaan, että vuotta 2009 aikaisemmassa oikeuskäytännössä esiin tulleet EY-oikeuden vaatimukset, ja erityisesti julkista tukea kiinteistökaupoissa koskeneet väitteet, oli kunnallisvalitusperusteina katsottu ”muu lainvastaisuus” -perusteiksi ja siten aineellisoikeudellisiksi väitteiksi. Kuntalain 130 §:n säätämisen myötä kyseessä on nykyään kuitenkin nimenomaan menettelyn arviointi.
93. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21.
94. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä. Euroopan unionin virallinen lehti 2016/C 262/01. Tällä yleisellä käsitetiedonannolla korvattiin komission vuonna 1997 antama tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (kiinteistönkauppatiedonanto). Kiinteistönkauppatiedonannolla on kuitenkin edelleen vaikutusta, koska siinä säänneltiin nimenomaan kiinteistönluovutuksia koskevia menettelytapoja huomattavasti käsitetiedonantoa yksityiskohtaisemmin ja koska kuntalain 130 §:n sääntely perustuu tältä osin aiempaan tiedonantoon (Harjula – Prättälä 2019, s. 876). Vaikka kiinteistönkauppatiedonannossa annetut suuntaviivat eivät ole sinänsä enää voimassa, niissä käsitellyt perusperiaatteet esimerkiksi riippumattoman arvioijan palveluiden käyttämisestä eivät ole vanhentuneet (Mikko Alkio – Olli Hyvärinen, Valtiontuet. Alma Talent 2016, s. 105).
95. EUVL 2016/C 262/01, 76. kappale.

Käsitetiedonannossa todetaan, että jos omaisuuden myynti tai muu vastaava oikeustoimi toteutetaan kilpailuun perustuvan, läpinäkyvän ja syrjimättömän tarjouskilpailun jälkeen, johon ei liity ehtoja, voidaan olettaa, että kyseinen oikeustoimi on markkinaehtoinen.[96] Syrjimättömiä ehtoja voidaan edellä todetusta huolimatta asettaa esimerkiksi häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi, keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi, lakiin perustuvan kaupunki- ja aluesuunnittelun toteuttamiseksi tai vaikkapa sosiaalisen asuntotuotannon tavoitteiden toteuttamiseksi.[97]

Ilman tarjouskilpailua tapahtuvassa luovutuksessa saattaa syntyä helpommin tilanne, jossa luovutus tehdään alle markkinahinnan. Jos oikeustointa ei ole toteutettu tarjousmenettelyn kautta, tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että se ei olisi markkinaehtoinen. Tällaisissa tapauksissa markkinaehtoisuutta voidaan arvioida vertailuanalyysin (*benchmarking*) tai muiden arviointimenetelmien avulla.[98] Kun on kyse kiinteistönluovutuksesta, riippumattoman asiantuntijan markkina-arvon vahvistamiseksi ennen neuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksyttyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on periaatteessa riittävä.[99] Arvioon voidaan tarvittaessa hyväksyä viiden prosentin liikkumavara tilanteessa, jossa maa-alueita ja rakennuksia on kohtuullisin ponnistuksin yritetty myydä markkina-arvoon ja on käynyt selväksi, että arvioijan ilmoittamaa hintaa ei saada.[100] Harvoin tarjolla olevien kiinteistöjen kohdalla voi olla tarkoituksenmukaista käyttää useampaa kuin yhtä riippumatonta arvioijaa.

Huolimatta siitä, että avoin tarjouskilpailu on pääsääntö, kunnalla on laaja harkintavalta valita kiinteistön luovutuksessa käyttämänsä menettely. Harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata eikä arviokirjamenettelyn valinnalla esimerkiksi saa pyrkiä poikkeamaan yhdenvertaisuusperiaatteesta suosimalla yhtä potentiaalista ostajatahoa.[101]

Jos kunta päätyy luovuttamaan kiinteistön muutoin kuin kuntalain 130 §:ssä säädetyin tavoin, sen on joka tapauksessa noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan määräyksiä, mikä tarkoittaa muun muassa toimenpiteen ennakkoilmoitusvelvollisuutta Euroopan komissiolle.[102]

Kunnan valtiontukena arvioitava tuki voi olla muutakin kuin alhaisen myyntihinnan kautta toteutuvaa suoraa tukea, se voi olla esimerkiksi markkinahin-

96. EUVL 2016/C 262/01, 89. kappale.
97. HE 268/2014 vp, s. 232/I.
98. EUVL 2016/C 262/01, 97. kappale.
99. EUVL 2016/C 262/01, 103. kappale. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 20, jossa tällaista menettelyä kutsutaan ”arviokirjamenettelyksi”. Nimitys on napakkuudessaan osuva.
100. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 106.
101. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 20.
102. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21.

taa alhaisempi vuokra.[103] Valtiontukiriski ja riski kuntalain toimialasäännösten vastaisesta toiminnasta otetaan myös silloin, jos kunta hankkii maata käypää markkinahintaa korkeammasta vastikkeesta.[104]

6.3. Valtiontukitarkastelun merkitys

Kunta on siis valtiontukiviranomainen, jonka tulee kiinteistönluovutuksen yhteydessä varmistaa, että päätös on tehty valtiontuen valvonnan kannalta oikeassa järjestyksessä. Tästä huolehtiminen on järkevää ja tarkoituksenmukaista niin siksi, että päätös joka tapauksessa on tavanomaisen kuntalaisvalvonnan piirissä, kuin myös siksi, että oletettua kiellettyä tukea saaneen yrityksen kilpailijoilla[105] on oikeus kannella siitä Euroopan komissiolle.[106]

Kilpailevien yritysten mahdollisuus valvoa kunnan kiinteistönluovutuksen laillisuutta valtiontukinäkökulmasta kytkeytyy tosin yleensä siihen, ovatko ne päätöksen tehneen kunnan jäseniä vai eivät. Jos kunta nimittäin luovuttaa kiinteistön kuntalain 130 §:ssä tarkoitetun tarjouskilpailun perusteella, kilpailuun osallistuneet muutkin yritykset ovat asianosaisia, joilla olisi asemansa perusteella valitusoikeus, mutta kilpailu toisaalta osoittaa, että luovutus on tehty markkinaehtoisesti eikä menestyvälle valtiontukiväitteelle liene aineellisia edellytyksiä. Jos kunta sen sijaan luovuttaa kiinteistön arviokirjamenettelyn perusteella, asialla ei ole muita asianosaisia kuin ostajayritys. Tällöin yrityksellä, joka ei ole kunnan jäsen, ei ole valitusoikeutta.[107]

103. Harjula – Prättälä 2019, s. 849–850.
104. Oksanen 2008, s. 256. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21, jossa huomautetaan, että kunnan on jopa oltava valmis käyttämään lunastusmenettelyä, jos hankittavan kiinteistön markkina-arvosta ei päästä yhteisymmärrykseen.
105. Artiklan 108 TEU soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen ((EU) 2015/1589) 24 artiklan 2 kohdan ja 1 artiklan h kohdan mukaan kanteluoikeus on henkilöllä, yrityksellä tai yritysten yhteenliittymällä, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa. Tällä tarkoitetaan m. m. kilpailevia yrityksiä. Esim. kuntalaisella ei ole kanteluoikeutta pelkän kuntalaisaseman nojalla.
106. Tätä oikeussuojakeinoa myös käytetään aktiivisesti (Sami Hartikainen, Sääntöjenvastainen valtiontuki ja takaisinperintä. Defensor Legis 3/2008, s. 390–414, 393).
107. Mahdollisuuksien rajoissa on tietenkin, että yritys, joka ei ole kunnan jäsen ja jolla ei siksi ole kunnallisvalitusoikeutta, saa jonkun kunnan jäsenen toimimaan puolestaan. Tällaisten kunnallisvalitusten yleisyydestä Suomessa ei ole tutkimustietoa, mutta ilmiön yleisyyttä voitaneen suuntaa-antavasti arvioida ruotsalaisen tutkimuksen perusteella. Vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä ilmeni, että noin 6 % otoksen kunnallisvalituksista (laglighetsprövning) oli sellaisia, joissa oli todennäköistä, että yksityishenkilö oli valittanut oikeushenkilön puolesta (SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden: Del A, s. 494). Arvioinnin suuntaa-antavuuteen vaikuttaa kuitenkin se, ettei tuo tarkastelu rajoittunut pelkästään valtiontukiasioihin ja sen vertailukelpoisuutta arvioitaessa on lisäksi muistettava, ettei laglighetsprövning ole Ruotsissa asianosaisen oikeussuojakeino, joten asianosaisenakin olevan ulkokuntalaisen on käytettävä välikättä saadakseen kunnan päätöksen laillisuuden tutkittavaksi laglighetsprövningin kautta.

Jos kunnan kiinteistönluovutuspäätöksestä valitetaan ja esitetään väite kielletystä valtiontuesta ja jos asianmukaista valtiontukiarviointia ei ole tehty, kunnan päätös todennäköisesti kumotaan. Asia joudutaan valmistelemaan uudelleen. Prosessi saattaa kestää vuosia ja kiinteistönluovutus on saattanut jo menettää merkityksensä joko kunnan tai kunnan sopimuskumppanin kannalta. Siksi olisi tärkeää, että kunnallisen päätöksenteon valmistelussa tunnistetaan EU-oikeuden vaikutukset ja otetaan ne huomioon.[108]

On selvää ja samalla valtiontukinäkökulmasta hyödyllistä, että kunnan kiinteistönluovutuspäätökset ovat kunnallisvalituskelpoisia. Tämän voidaan itsessään olettaa edistävän valtiontukimenettelysääntöjen noudattamista ja toisaalta kansallisen tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja antaa mahdollisuuden ratkaista valtiontukeen liittyviä kysymyksiä suoraan kansallisella tasolla.[109] Valtiontukimenettelyn arviointi suomalaisessa hallintolainkäytössä on nopeampaa ja joustavampaa kuin Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen hidas, raskas ja vaikeaselkoinen tutkinta- ja oikeudenkäyntimenettely.[110]

Lisäksi koska laittomaksi valtiontueksi todetun tukitoimen säännönmukainen korjaustoimenpide on tukea antaneen viranomaisen velvollisuus periä tuki saajaltaan takaisin, valtiontukikysymysten huolellisella selvittämisellä ja luovutuspäätöksen valituskelpoisuudella ennen varsinaista kiinteistönluovutusta on myös elinkeinopoliittinen ja maapoliittinen intressi. Jos toimenpide on ehditty jo toteuttaa, kunnan tulee vaatia antamansa tuki takaisin korkoineen ja takaisinperinnän kielteiset vaikutukset kohdistuvat siten tuensaajaan, jonka taloudellinen asema ja jopa olemassaolo ovat tällöin uhattuina.[111] Kunnassa toimivan yrityksen konkurssi ei ole omiaan edistämään kunnan elinvoimaisuutta.

108. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 7. Jos tällainen arviointi on ensivaiheen päätöksenteossa jäänyt tekemättä, on prosessiekonomisista syistä jopa suositeltavaa, että kunta itse korjaa tilanteen jo siinä tapauksessa, että sen uudelleenarviointiin tarjoutuu oikaisuvaatimuksen johdosta tilaisuus (mt., s. 22).
109. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 541.
110. Arvio perustuu omakohtaiseen kokemukseen Helsingin Bussiliikenteen tapauksesta (ks. Aarne Puisto – Tatu Kärhä, Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis 5/2020, s. 807–824, 814–816). Väitetty valtiontuki oli annettu vuosina 2002–2012, kilpailija kannellut komissiolle vuonna 2011 ja komissio antanut päätöksensä vuonna 2019. Helsingin kaupungin ja Helsingin Bussiliikenteen samana vuonna nostamat kumoamiskanteet ovat tätä kirjoitettaessa vuonna 2021 edelleen vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa.
111. Puisto – Kärhä 2020, s. 808.

7. Kunnallisvalitus kiinteistönluovutusta koskevassa asiassa

7.1. Yleistä

Hallinnossa tehdään jatkuvasti päätöksiä. Säännöstö voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista tai päätöksen perusteena oleva aineisto vajavaista, eikä päätöksen tekijäkään välttämättä ole erehtymätön. Muutoksenhaku on siksi keskeinen asianosaiselle kuuluvan oikeussuojan osa samoin kuin väline, jolla kuntalainen voi valvoa kunnan päätöksenteon laillisuutta.

Sopimusasiassa tehty kunnan päätös on muutoksenhakukelpoinen, koska se ei sisällä pelkkää valmistelua tai täytäntöönpanoa, vaan on kunnan lopullinen kannanotto. Näin riippumatta siitä, onko päätöksen sisältönä ollut sopimuksen tekeminen tai sellaisen tekemättä jättäminen.[112]

Tässä artikkelissa tarkasteltava empiirinen aineisto koostuu Helsingin, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 annetuista 30 kunnallisasiaratkaisusta, jotka ovat liittyneet kiinteistönluovutuksiin, ja samoissa asioissa annetuista Korkeimman hallinto-oikeuden 12 ratkaisusta.[113] Valituksista jätettiin tutkimatta neljä, hyväksyttiin kolme ja hylättiin 23. Korkein hallin-

112. OKV/1386/1/2008.

113. Jotkin hallinto-oikeuksista ovat ratkaisseet samaa kunnan päätöstä koskevat useammat kunnallisvalitukset yhdellä päätöksellä ja toiset puolestaan jokaisen erillisellä päätöksellä, joten ratkaisujen lukumäärä ei täysin vastaa muutoksenhaun kohteina olleiden päätösten lukumäärää. Tarkasteluaineiston valinnassa on käytetty esimerkkinä Eija Mäkisen vuonna 2010 julkaistussa teoksessa ”Kunnallisvalitus” tehtyä empiiristä tarkastelua, jossa kohteena olivat Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa vuosina 2006 ja 2008 ratkaistut kunnallisvalitusasiat. Hän harkitsi myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisujen sisällyttämistä tutkimukseensa, mutta päätyi kuitenkin työekonomisista syistä rajaamaan ne pois. Tuon aineiston muodosti yhteensä 635 kunnallisvalitusta (Mäkinen 2010, s. 93–94). – Koska tämän artikkelin kohteena on varsin rajattu kunnallisvalitusten alaryhmä, tarkastelu on laajennettu alueellisesti myös Helsingin hallinto-oikeuteen ja ajallisesti neljän vuoden jaksoon. Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosina 2016–2019 keskimäärin 108 itsehallintoasiaa, joista 99 oli tilastoitu luokkaan ”kunnallisasia” ja 55 edelleen luokkaan ”muu kunnallisasia”. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaistiin samana ajanjaksona keskimäärin 145 itsehallintoasiaa, joista 138 oli tilastoitu luokkaan ”kunnallisasia”. Vaasan hallinto-oikeudessa puolestaan ratkaistiin samana ajanjaksona keskimäärin 62 itsehallintoasiaa (Helsingin, Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksien toimintakertomukset 2016–2019). Erot hallinto-oikeuksien julkaisemien tilastojen yksityiskohtaisuudessa tekevät ratkaisujen määrällisestä vertailusta jossain määrin haasteellista. Kun kiinteistönluovutuksia koskeneita kunnallisvalitusasioita yhteensä vuosina 2016–2019 ratkaistiin Helsingin hallinto-oikeudessa 9, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 15 ja Vaasan hallinto-oikeudessa 6, tarkasteluaineisto on suppeahko ja ratkaisuja on mahdollista tarkastella jopa yksittäin. Kiitos aineiston ripeästä tunnistamisesta ja toimittamisesta koronakriisin aikanakin kuuluu seuraaville: Notaari Iiris Aalto (Vaasan hallinto-oikeus), informaatikko Henna Classen (Helsingin hallinto-oikeus), informaatikko Sirpa Piekkari (Hämeenlinnan hallinto-oikeus) ja tietopalvelupäällikkö Satu-Maarit Tarkkanen (Korkein hallinto-oikeus).

to-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta yhtään kertaa. Aineisto tarjoaa suppeudestaan huolimatta kuvaavia esimerkkejä siitä, millaisilla perusteilla kuntalaiset ovat kyseenalaistaneet kuntien maapoliittisia ratkaisuja ja miten näihin on hallintolainkäytössä suhtauduttu.[114]

Tässä jaksossa ei tarkastella – joitakin hajahuomioita lukuun ottamatta – kunnallisvalitusta edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta eikä asianosaisten tekemiä kunnallisvalituksia, koska niissä ei yleensä ole kyse kunnan toimintaa koskevasta laillisuusvalvonnasta, vaan asianosaisen pyrkimyksestä saada aikaan muutos omassa oikeusasemassaan.[115]

Valvontavalitukset. Kuntalainen oli hallinto-oikeudessa valittajana 22 tapauksessa.[116] Osassa kuntalaisen tekemiä valituksia valittajana oli itse asiassa luottamushenkilö, joka oli osallistunut kunnan (kuntayhtymän) päätöksentekoon, mutta jäänyt vähemmistöön, ja tämän jälkeen hakenut päätökseen muutosta. Luottamushenkilöt ovat kuntalaisia, joten heillä tietenkin on sama oikeus kuin muillakin kuntalaisilla valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. On kuitenkin olemassa riski siitä, että tällainen toiminta on omiaan sumentamaan kunnan demokraattisen päätöksenteon ja siihen kohdistettavan jälkivalvonnan välistä suhdetta. Näin siitä huolimatta, että yksi harvoista tarkasteluaineistoon sisältyneistä hyväksytyistä kunnallisvalituksista oli luottamushenkilön tekemä.

Asianosaisvalitukset. Asianosainen oli hallinto-oikeudessa valittajana kahdeksassa tapauksessa. Valittajien asianosaisasema perustui useisiin eri seikkoihin, useimmiten kilpailevan tarjouksen jättämiseen. Myös kunnan sopimuskumppani valitti asianosaisena sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä, kun hän oli sopimuksen sisältöön tyytymätön. Samoin asianosaisasema oli sillä, jonka kanssa kunta oli ensi vaiheessa päättänyt tehdä sopimuksen, mutta päätös oli sittemmin muun tahon tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta kumottu.[117]

Tutkiminen. Valtaosa tarkasteluaineistoon sisältyvistä kunnallisvalituksista otettiin hallinto-oikeudessa tutkittavaksi ilman erityisiä mainintoja. Tutkimatta jätettiin neljä

114. Kunnallisvalitusta koskevasta aiemmasta empiirisestä tutkimuksesta ks. muun muassa Kallio 2003; Susanna Wähä, Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Ympäristöministeriö 2004; Kimmo Malin, Muutoksenhaku kaava-asioissa – Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriö 2008; Mäkinen 2010; Heikki Holopainen – Kimmo Huttunen – Kimmo Malin – Hanna Partinen, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa: Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriö 2013; Mäkinen 2019. Enin osa aiempaa tutkimusta kohdistuu erityisesti kaavoitusta koskeviin valituksiin.
115. Tarkasteluaineistoon perustuvat havainnot on jatkossa esitetty sisennettynä tekstinä.
116. Ks. kuitenkin jäljempänä viite 144.
117. Tässä tarkastelussa valvontavalitusten ja asianosaisvalitusten lukumäärien suhde poikkeaa Kallion (2003) ja Mäkisen (2010, 2019) erilaisia kunnallisvalituksia koskeneissa tutkimuksissa havaitusta asianosaisvalitusten enemmyydestä. Ero johtuu todennäköisimmin siitä, että kunnan kiinteistönluovutuspäätöksillä ei usein ole muita asianosaisia kuin luovutuksensaaja.

valitusta. Perusteina olivat muun muassa muutoksenhakukelvoton täytäntöönpanopäätös[118], määräajan ylitys[119] ja täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus, kun samassa asiassa ei ollut valitusta vireillä[120].

Yksi kunnallisvalitus jätettiin tutkimatta, koska kyseessä oli markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluva asia. Valittajina olleet kuntalaiset vaativat Tampereen Kansi ja Areena -hanketta koskevan valtuuston päätöksen kumoamista. Hallinto-oikeus totesi, että kyseessä oli jakamaton sopimuskokonaisuus, jonka pääpaino oli hankintamenettelyssä. Sopimusjärjestely kuului kokonaisuudessaan hankintalainsäädännön soveltamisalaan ja siten markkinaoikeuden toimivaltaan. Päätökseen ei saanut hakea muutosta kuntalain mukaisesti huolimatta siitä, että valtuuston pöytäkirjaan sisältyneen muutoksenhakuohjeen mukaan asiassa oli kunnallisvalitusoikeus siltä osin kuin asia ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan. Korkein hallinto-oikeus vahvisti, että tuolloin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 102 §:n [vastaa voimassaolevan hankintalain (1397/2016) 163 §:ää] mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvasta kunnallisen hankintayksikön päätöksestä ei voi tehdä valvontavalitusta siinäkään tilanteessa, että valitus ei koske kilpailutukseen liittyviä asioita. Kyseessä oli muutos aiemmin vallinneeseen oikeustilaan.[121]

Lisäksi tarkasteluaineistoon sisältyy yksi hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden toimivallan rajanvetoa koskeva tapaus, jossa hallinto-oikeus päätyi ottamaan valituksen tutkittavaksi. Valittajana ollut kuntalainen vaati Helsingin Jätkäsaaressa sijaitsevan ns. Bunkkerin kiinteistön myyntiä ja kehittämistä sekä rakennuksessa toteutettavien liikuntatilojen takaisinvuokrausta koskevan valtuuston päätöksen kumoamista. Valtuuston päätökseen oli liitetty kunnallisvalitusosoitus, mutta kaupunki oli hallinto-oikeudessa vaatinut valituksen tutkimatta jättämistä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvana. Hallinto-oikeus totesi, että kyseessä oli jakamaton sopimuskokonaisuus, jossa kiinteistön myyntiä koskevan osion suhteellinen osuus ja arvo olivat sellaiset, että kyseessä oli pääasiallisesti kiinteistön kauppa eikä hankintasopimus. Hallinto-oikeus tutki asian kunnallisvalituksena.[122]

Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen valitus. Vaikka se hyväksyttäisiin, tuomioistuin ei voi muuttaa kunnan päätöstä, vaan vain kumota sen ja tarpeen mukaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnistä hallinto-

118. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 16.10.2017 nro 17/0638/3. Tutkimatta jättämisen lisäksi kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antama päätös poistettiin.
119. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 6.6.2017 nro 17/0187/2. Kunnallisvalitus oli tehty 8 vuotta myöhässä.
120. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.2.2018 nro 18/0141/3. Samaan valitukseen sisältynyt vaatimus kunnan maanvuokrausta koskevan hankkeen keskeyttämisestä sen sijaan tutkittiin ja hylättiin sillä perusteella, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu hankkeiden keskeyttäminen yleisellä tasolla. Myös tämä vaatimus olisi perustellusti voitu jättää tutkimatta.
121. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 15.11.2016 nro 16/0925/3 ja KHO 30.6.2017 T 3126.
122. Helsingin hallinto-oikeus 11.9.2017 nro 17/0675/2.

asioissa annetun lain esitöiden mukaan kassatorisuus ei ole ehdotonta, vaan jos asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellyttää, tuomioistuin voi kunnallisvalituksen hyväksyessään myös muuttaa hallintopäätöstä.[123] Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että hallintotuomioistuinten toimivaltaa tällä tavoin laajennettaisiin myös asioihin, joiden käsittely kuuluu yleisille tuomioistuimille.[124]

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

> On ilmeistä, että valittajat eivät useinkaan jäsentele valitusperusteitaan kovinkaan tarkasti. Hyvin tyypillistä on, että päätöstä vaaditaan kumottavaksi usealla tai kaikilla valitusperusteilla. Samoin on mahdollista, ettei valittaja välttämättä viittaa mihinkään nimenomaiseen valitusperusteeseen, vaan kuvailee yleisemmin päätöksen virheellisyyttä ja hallintotuomioistuin tulkitsee, mistä valitusperusteesta saattaisi olla kyse.

> Näin esimerkiksi asiassa, jossa asianosainen, jonka kanssa kunnanhallitus oli päättänyt tehdä maanvuokrasopimuksen, vaati päätöksen kumoamista ja sen oikaisemista sikäli kuin se loukkaa valittajan laillisia oikeuksia, koska sopimus ei vastannut sitä, mitä neuvotteluissa oli sovittu. Hallinto-oikeus totesi, ettei kunnanhallitus ollut ylittänyt toimivaltaansa, kun se ei ollut hyväksynyt kaikkia valittajan neuvotteluissa esittämiä ehtoja.[125] Valitus olisi perustellusti voitu jättää myös tutkimatta, koska sopimuksen sisältö ja sen mahdollinen kohtuuttomuus ovat yksityisoikeudellisia kysymyksiä eikä valittaja ollut esittänyt varsinaisia julkisoikeudellisia perusteita valitukselleen. Tutkittavaksi ottaminen perustui valittajan kannalta myönteiseen tulkintaratkaisuun.[126] Samoin asiassa, jossa hallinto-oikeus totesi valittajan väitteen sopimuksen kohtuuttomuudesta olevan yksityisoikeudellinen asia, mutta otti kysymyksen kuitenkin tutkittavaksi hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta koskevana.[127] Näin pitkälle vietyä valittajaystävällisyyttä voidaan arvostella siitä näkökulmasta, että linjaus saattaisi periaatteessa altistaa kaikenlaiset yksityisoikeudelliset sopimukset myös sisällöllisesti hallintolainkäytön järjestyksessä tarkasteltaviksi.

123. Korkein hallinto-oikeus oli tehnyt näin jo viranhaltijan palkkausta koskevassa ratkaisussaan KHO 2009:10.
124. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018 vp, s. 148.
125. Helsingin hallinto-oikeus 9.8.2016 nro 16/0580/2.
126. Tällainen ”valittajaystävällisyys” saattaa olla suomalaisille hallintotuomioistuimille tyypillistä, ks. Olle Lundin – Eija Mäkinen, Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland — kan vi förklara skillnaderna? Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2016, s. 37–55, 44.
127. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 22.4.2016 nro 16/0362/3.

7.2. Valitusperusteet: menettelyvirhe

Menettelyvirheellä tarkoitetaan sitä, että kunnan päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu laissa säädettyjä tai hallintosäännössä määrättyjä menettelytapoja. Virhe voi tapahtua myös asian valmisteluvaiheessa, esimerkiksi jos asianosaista ei ole kuultu tai jos valmisteluun on osallistunut esteellinen henkilö.[128]

Kiinteistön luovutusta koskevassa kunnallisvalituksessa voidaan vedota menettelyvirheenä myös siihen, että päätös sisältää kiellettyä valtiontukea. Sen tutkiminen, onko kunta täyttänyt sille valtiontukiviranomaisena kuuluvat velvollisuudet, edellyttää kuitenkin, että valittaja on esittänyt nimenomaisesti tätä koskevan väitteen. Jäsenvaltion tuomioistuimet noudattavat valtiontukiasioiden tutkimisessa sisäisen oikeusjärjestyksen mukaisia menettelysääntöjä. EU:n oikeudesta ei seuraa tuomioistuimelle yleistä velvollisuutta tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa on esitetty, jos tämä ei ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista.[129]

Jos valittaja on vedonnut valtiontukisäännösten vastaisuuteen, hallintotuomioistuin tutkii, onko kunta asianmukaisella tavalla selvittänyt, sisältyykö toimenpiteeseen valtiontukea ja onko mahdollinen tuki myönnetty EU:n valtiontukisäännösten ja -määräysten edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi kiinteistön kaupassa 130 §:ssä säädetyn menettelyn noudattaminen yleensä tarkoittaa, että myös EU:n sääntelyn edellyttämää menettelyä on noudatettu, mutta tuomioistuimen on tutkittava, onko näin myös tapahtunut.[130]

> Yleisin tarkasteluaineistoon sisältyvissä asioissa ilmenevä valitusperuste oli juuri se, että kunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Tätä koskevat väitteet liittyivät useimmin päätöksen puuttuviin tai vajavaisiin perusteluihin, jonkun valmisteluun tai päätöksentekoon osallistuneen henkilön esteellisyyteen, valtiontukiasioissa sovellettavan menettelyn noudattamatta jättämiseen, hallintolain 41 ja 42 §:ssä säädetyn vaikuttamismahdollisuuden puuttumiseen tai yleisemmin hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten luottamuksensuojan tai yhdenvertaisuuden, rikkomiseen.
>
> Yhdessä harvoista *hyväksytyistä* valituksista perusteena oli päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, kun kuntayhtymän ja kunnan välistä kiinteistönkauppaa koskevassa asiassa yhtymävaltuuston päätöksentekoon oli osallistunut henkilöitä, jotka kuuluivat myös ostajakunnan valtuustoon. Hallinto-oikeus katsoi, että asia oli sellainen, jossa osapuolten etujen voitiin katsoa olevan ristiriidassa keskenään, joten kuntalain ns. yhteisöjäävin poikkeusta koskevaa säännöstä ei ollut sovellettava.[131]

128. Harjula – Prättälä 2019, s. 921.
129. KHO 6.10.2014 T 2969.
130. Harjula – Prättälä 2019, s. 854.
131. Vaasan hallinto-oikeus 4.4.2019 nro 19/0100/1. Kyseessä on esimerkki menestyneestä luottamushenkilön tekemästä valituksesta.

Toinen hyväksytyistä valituksista puolestaan koski edellä jo mainittua Bunkkerin kiinteistön luovutusta. Sopimuskokonaisuudessa, jota oli päätöstä tehtäessä käsitelty julkisena hankintana, ei ollut noudatettu kuntalain 130 §:ssä säädettyjä menettelyjä eikä siitä ollut tehty ennakkoilmoitusta Euroopan komissiolle. Kun asia kuitenkin tutkittiin pääasiassa kiinteistönkauppaa koskevana kokonaisuutena, päätöskin oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.[132]

Hylättyjä valituksia koskeneet perustelut olivat monimuotoisempia. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos valittaja ei ole vastannut hänelle osoitettuun täydennyspyyntöön[133] tai jos esteelliseksi väitetty henkilö ei ole ollut esteellinen[134]. Samoin jos toimivaltainen toimielin on tehnyt päätöksen, sen on katsottava todenneen, että valmistelu on ollut riittävää.[135] Hallintolain 41 ja 42 §:ssä säädetty yleinen kuntalaisten kuulemis- ja osallistamisvelvollisuus ei koske yksittäistä kiinteistönluovutusta, koska sellaisella ei ole huomattavaa vaikutusta elinympäristöön[136]; kuntalain mukaisen tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönti puolestaan ei ole sellainen menettelyvirhe, joka johtaisi päätöksen kumoamiseen[137].

Valtiontukea koskeva menettelyvirheväite ei aina menesty. Eräässä tapauksessa valittajana ollut kuntalainen vaati kiinteistön myyntipäätoksen kumoamista, koska asiassa ei ollut noudatettu kuntalain 130 §:n 1 momentin pääsääntöä avoimesta tarjouskilpailusta ja koska arviokirja oli virheellinen. Hallinto-oikeus totesi, että kunta voi harkintavaltansa puitteissa sinänsä päättää kenelle ja millaisin ehdoin se myy omaisuuttaan, mutta se on kuitenkin valtiontukiviranomainen. Kunta oli noudattanut kuntalain 130 §:n 2 momentin mukaista menettelyä eikä ollut osoitettu, ettei arviokirjan antaja olisi toiminut huolellisesti ja objektiivisesti. Kauppa oli perustunut lakiin ja komission käsitetiedonantoon sisältyviin periaatteisiin.[138]

7.4. Valitusperusteet: toimivallan ylitys

Toimivallan ylityksestä voi olla kyse, jos kunnan päätös koskee asiaa, joka ei lainkaan kuulu kunnan toimialaan. Lisäksi kunnan viranomainen on voinut tehdä toimialaan muodollisesti kuuluvan päätöksen, mutta samalla ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Toimivallan ylitys on kyseessä myös silloin, jos kunnan päätöksen on tehnyt eri viranomainen kuin se, jonka toimivaltaan asia lain tai hallintosäännön mukaan kuuluu.[139]

132. Helsingin hallinto-oikeus 11.9.2017 nro 17/0675/2.
133. Helsingin hallinto-oikeus 24.1.2019 nro 19/0049/2.
134. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.9.2016 nro 16/0759/3.
135. Helsingin hallinto-oikeus 31.5.2019 nro 19/0412/2.
136. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 2.11.2016 nro 16/0860/3.
137. Vaasan hallinto-oikeus 21.2.2018 nro 18/0067/1.
138. Helsingin hallinto-oikeus 10.6.2019 nro 19/0443/2.
139. Harjula – Prättälä 2019, s. 923–924.

> Kun valitusperusteena on viitattu toimivallan ylitykseen, kyseessä on vain harvoin ollut nimenomainen väite siitä, ettei päätöksen tehneellä kunnan viranomaisella olisi ollut delegoitua toimivaltaa tehdä kyseistä päätöstä. Huomattavasti yleisempää on ollut, että valittaja väittää kaupan olleen alihintainen ja siten suosineen kunnan sopimuskumppania. Hallintotuomioistuimet ovat tällaisia asioita koskevissa ratkaisuissaan olleet johdonmukaisesti sillä periaatelinjalla, että jos kunnan viranomainen tekee alihintaisen sopimuksen, se käyttää harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se on ollut käytettävissä ja siten ylittää toimivaltansa.
>
> Näin esimerkiksi *hyväksytyssä* valituksessa, jossa hallinto-oikeus totesi, että kunnan omaisuuden myynti ilmeiseen alihintaan on harkintavallan väärinkäyttöä. Kun kauppa oli tehty ilman tarjouskilpailua tai arviokirjaa, ja kun kiinteistöstä aiemmin annettu hinta-arvio oli ollut huomattavasti korkeampi, valtuusto oli kaupasta päättäessään ylittänyt toimivaltansa.[140]
>
> Toisessa *hylätyssä* alihintaväitettä koskevassa asiassa hallinto-oikeus puolestaan totesi, että arviokirjan antaja ei ollut ollut esteellinen eikä arviokirjan perusteella voitu päätellä, että oikeustoimi olisi ollut alihintainen. Ilmeiseen alihintaan tapahtuva kiinteistön luovutus sinänsä olisi harkintavallan väärinkäyttöä, mutta tässä ei ollut näin käynyt.[141]

Kiinteistön luovutus alihintaan voi olla valtiontukea, kuten edellä on todettu. Tästä huolimatta pelkkä väite alihinnasta tuskin menestyisi valtiontukikysymyksenä hallinto-oikeudessa, koska hallintotuomioistuimet eivät tutki sisällöllisesti onko kyseessä ollut valtiontuki vai ei, vaan pidättäytyvät menettelysäännösten ja -määräysten noudattamisen arvioinnissa.

> Toimivallan ylityksestä ei ole kyse, jos tarjouskilpailussa hylätään tarjous, jossa on erityisiä ehtoja[142] tai tarjoaja, joka ei täytä asetettuja edellytyksiä[143]. Toimivallan ylityksenä ei ole pidetty myöskään sitä, että kunta ei järjestä tarjouskilpailua, vaan soveltaa sen sijaan arviokirjamenettelyä.[144] Vaikka päätösvalta kiinteistön myymiseen on valtuustolla, kunnanhallitus ei ylitä toimivaltaansa laittaessaan kiinteistön myyntiin, koska tämä on valtuuston päätöksen valmistelua.[145] Toimivallan ylityksestä ei ole kyse myöskään silloin, kun kunnanhallitus oikaisuvaatimuksen johdosta päättää sittenkin olla myymättä kiinteistöä.[146]

140. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.6.2019 nro 19/0788/2.
141. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 10.1.2018 nro 18/0019/3.
142. Helsingin hallinto-oikeus 25.1.2017 nro 17/0057/2.
143. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 29.6.2016 nro 16/0580/3.
144. Helsingin hallinto-oikeus 18.10.2017 nro 17/0794/2. Kyseessä vaikuttaa olevan esimerkki siitä, että kuntalainen valittaa kunnan päätöksestä ei-kuntalaisen yrityksen puolesta.
145. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.5.2016 nro 16/0499/3.
146. Vaasan hallinto-oikeus 5.6.2019 nro 19/0208/1.

7.4. Valitusperusteet: muu lainvastaisuus

Muusta lainvastaisuudesta on kyse, jos päätös on aineellisoikeudellisten säännösten tai määräysten vastainen. Perusteen soveltaminen on ongelmatonta, kun kyse on hallinto-oikeudellisista normeista, mutta valitusperusteena ei sen sijaan voida käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen.[147] Hallinto-oikeus jättää yksityisoikeudellisella perusteella tehdyn valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Rajanveto tutkimisen ja tutkimatta jättämisen välillä tehdään sillä perusteella, onko säännös, jonka rikkomisesta on kyse, julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen ja onko kysymys tarkoitettu ratkaistavaksi hallintolainkäytön vai muussa järjestyksessä.[148] Kunnallisvalituksen käytännöllinen merkitys on tällaisessa asiassa joka tapauksessa vähäinen, koska varsinainen asiakysymys ei kuulu valitusviranomaisen toimivaltaan.[149]

> Tarkasteluaineistoon sisältyvissä valituksissa viitattiin vain suhteellisen harvoin muuhun lainvastaisuuteen valitusperusteena. Esimerkkejä ovat väitteet siitä, että kiinteistö luovutetaan kaavan vastaiseen tarkoitukseen, mitä on pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain rikkomisena, samoin kuin kilpailulain vastaisuus, kun kunnan on väitetty olleen kiinteistömarkkinoilla toimiva elinkeinonharjoittaja. Myös kuntalain 130 §:n noudattamatta jättämiseen on viitattu muuna lainvastaisuutena.
>
> Kaikki tällä perusteella tehdyt kunnallisvalitukset *hylättiin*. Esimerkiksi kiinteistönluovutusta koskevaa kunnan päätöstä ei ole pidetty MRL:n vastaisena, vaikka kohde on luovutettu muuhun kuin kaavassa mainittuun tarkoitukseen, koska mahdollista poikkeamista ja rakennuslupaa koskeva asia ratkaistaan erikseen.[150]

8. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Yleensä muutoksenhaulla on kunnan päätösten toimeenpanoa viivästyttävä vaikutus, mikä tarkoittaa sitä, että muutoksenhakua voidaan ainakin periaatteessa

147. Mäenpää 2019, s. 142. Myöskään kuntalaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta ei voida tehdä sillä perusteella, että päätös olisi yksityisoikeudellisen lainsäädännön vastainen (Leena Halila – Janne Aer, Oikaisumenettely hallinnossa. Alma Talent 2011, s. 88). Mahdollista kuitenkin on, että yksityisoikeudellisten säännösten vastainenkin päätös saattaa oikaisuvaatimusmenettelyssä tulla kumotuksi tai muutetuksi sillä perusteella, ettei se ole tarkoituksenmukainen.
148. Harjula – Prättälä 2019, s. 924–925.
149. Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020, s. 119.
150. Vaasan hallinto-oikeus 4.6.2018 nro 18/0207/1.

(väärin)käyttää yhteisten asioiden hoitamisen hankaloittamiseen ja kunnan tavoitteiden saavuttamisen hidastamiseen.

Havainto tehtiin myös kuntalain voimassa olevia muutoksenhakusäännöksiä valmisteltaessa, jolloin todettiin, että kuntalaisten yleiseen valitusoikeuteen liittyy aina myös väärinkäytön mahdollisuus. Haitan- tai kiusantekotarkoituksessa tehdyt ns. shikaanivalitukset katsottiin kuitenkin yksittäistapauksiksi, joskin kiusallisiksi. Samalla todettiin, että myös hallintolainkäytössä on mahdollista tuomita oikeudenkäyntikulut hävinneen osapuolen maksettavaksi ja että tätä mahdollisuutta tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa käyttää. Vielä todettiin, että valitukset tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa ratkaista viipymättä, jotta tarpeeton epävarmuus ei jatkuisi.[151]

Nyttemmin on kuitenkin todettava, että toimivaa keinoa shikaanivalitusten estämiseen on vaikea löytää rajoittamatta valitusoikeutta samalla yleisemminkin. Kokemus on osoittanut, että yksityinen määrätään vain poikkeuksellisesti korvaamaan kunnalle kunnallisvalituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.[152] Hallintotuomioistuinten ratkaisuista ei myöskään ilmene, että valitusoikeuden selvää väärinkäyttöä olisi käytetty perusteluna asian käsittelemiselle viipymättä tai edes tavanomaista nopeammin.

Viivästystä voidaan yrittää lieventää nojaamalla kuntalain 143 §:n säännökseen, jonka mukaan kunnan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ei kuitenkaan silloin, jos muutoksenhaku käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos muutoksenhakua käsittelevä viranomainen kieltää täytäntöönpanon. Käytännössä säännöstä on tulkittu niin, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovinkaan suurta vahinkoa. Esimerkiksi kiinteistönluovutusoikeustoimissa tämä voidaan toteuttaa ehdollisuuden avulla, jolloin kunnalla on oikeus purkaa sopimus, jos sopimuksen hyväksymistä koskeva kunnan päätös lainvoimaisesti kumotaan. Tällöin käytännön täytäntöönpanoon, kuten kauppakirjan allekirjoittamiseen, voidaan ryhtyä ennen päätöksen lainvoimaa.[153] Täytäntöönpanosta on aihetta tehdä erillinen, nimenomainen päätös, koska kyse on kuntalaissa olevan poikkeamissäännöksen soveltamisesta.[154]

Sellaisessakin tilanteessa, jossa täytäntöönpano käytännössä johtaisi muutoksenhaun käymiseen hyödyttömäksi, täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, jos erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Näin voi olla silloin, jos täytäntöönpanon edut arvioidaan selvästi haittoja suuremmiksi ja erityisesti jos

151. HE 192/1994 vp, s. 64/I. Ks. myös Eija Mäkinen, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina. Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, s. 253–267, 266, jossa todetaan, että kiusantekovalitukset ovat varsin marginaalinen ilmiö ja että valitukset ovat suurelta osin aiheellisia ja asiallisia.
152. Harjula – Prättälä 2019, s. 983.
153. Harjula – Prättälä 2019, s. 976.
154. Muukkonen 2017, s. 8.

täytäntöönpanon lykkääminen aiheuttaa sen, että varsinainen päätös käy hyödyttömäksi.[155] Harkintaa helpottaa, jos voidaan olla melko varmoja, että päätöksenteossa ei ole laillisuusvirheitä eikä valitus siten tule menestymään.[156] Jos täytäntöönpanoa harkitaan tällä perusteella, oikeussuojajärjestelmän kunnioittamiseen ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu se, ettei täytäntöönpanoa kiirehditä vaan että se altistetaan muutoksenhakuviranomaisen tarkasteltavaksi niin, että sillä on halutessaan mahdollisuus kieltää täytäntöönpano. Siksi täytäntöönpanotoimeen ryhtymisestä on paikallaan antaa muutoksenhakuviranomaiselle ennakkotieto ja sen jälkeen odottaa lyhyt, mutta kohtuullinen aika ennen toimen varsinaista toteuttamista. Näin jopa siinä tapauksessa, että muutoksenhakija ei olisi erikseen vaatinut täytäntöönpanon kieltämistä. Muutoksenhakuviranomaisella on oikeus kieltää täytäntöönpano ilman sitä koskevaa vaatimusta, vaikka tämä onkin kunnallisasioissa harvinaista.[157]

> Edellä jo mainitun Bunkkerin kiinteistön osalta päädyttiin valtuuston ensimmäisen päätöksen tultua kumotuksi siihen, että kiinteistö myytiin ns. arviokirjamenettelyllä. Sama kuntalainen, joka oli valittanut aiemmasta päätöksestä, valitti myös valtuuston uudesta päätöksestä ja vaati sen täytäntöönpanon kieltämistä. Helsingin kaupunginhallitus oli päättänyt panna uuden päätöksen täytäntöön erittäin painavien yleiseen etuun liittyvien syiden vuoksi, yhtäältä koska ostotarjouksen voimassaoloaika oli rajoitettu ja toisaalta koska ahtaassa ympäristössä rakennustöiden toteuttaminen turvallisesti kävi sitä hankalammaksi, mitä pidemmälle töiden aloittaminen siirtyi. Kaupunki oli todennut, ettei se ryhdy kiinteistökaupan konkreettiseen täytäntöönpanoon ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus on ratkaistu. Vaatimus hylättiin.[158]

Jos täytäntöönpano on jo suoritettu, sitä ei tarvitse peruuttaa ennen kuin päätöstä koskeva valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.[159] Tätä linjausta on pidetty epätyydyttävänä, koska täytäntöönpanokiellon tarkoituksena on ehkäistä vahinkoja ja hankaluuksia, jotka muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä aiheutuu, jos ilmenee, että päätös onkin ollut virheellinen ja että se tulee kumota.[160] Täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen käsittelyn odottaminen ennen varsinaista täytäntöönpanoa on tästäkin syystä suositeltavaa.

155. Harjula – Prättälä 2019, s. 976.
156. Riitta Myllymäki – Stiina Torkkel (toim.), Muutoksenhakuopas 2020. Suomen Kuntaliitto 2020, s. 56. Tällaisen varmuuden saavuttaminen voi käytännössä kuitenkin olla haasteellista.
157. Harjula – Prättälä 2019, s. 977.
158. Helsingin hallinto-oikeus 15.6.2018 nro 18/0473/2 ja KHO 5.10.2018 T 4539. Helsingin hallinto-oikeus on sittemmin (24.6.2020 nro 20/0554/2) hylännyt myös pääasiaa koskeneen valituksen; asian käsittely jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.
159. Harjula – Prättälä 2019, s. 978.
160. Pekka Viljanen, Tjänsteansvar — finns det även i kommunerna? JFT 2–4/2017, s. 730–744, 733–734.

De lege ferenda on paikallaan mainita, että maakaaren 12 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaan lainhuutohakemus on jätettävä lepäämään, jos saannon perusteena oleva oikeustoimi tai viranomaisen päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi. Jos kunnan kiinteistönluovutusta koskevasta päätöksestä valitetaan, päätöksen lainvoimaiseksi tuleminen voi kestää hyvinkin pitkään. Jotta kuntalaissa sallittu päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta tulisi asianmukaisesti huomioiduksi myös kirjaamismenettelyssä, edellä mainittua maakaaren säännöstä tulisikin täydentää sanoilla ”…tai täytäntöönpanokelpoiseksi…”.

9. Lopuksi

Kunnan maapolitiikka ja sen keskeinen väline, kiinteistönluovutus, ovat hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden alaisia ja niistä säädetään niin kuntalaissa kuin EU-oikeudessakin. Kunnan tulee lisäksi sopeuttaa yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemistä koskevat toimenpiteensä hallinto-oikeudellisiin toimivalta- ja menettelysäännöksiin. Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on varmistaa, että kunnan kiinteistönluovutusta koskeva päätös on niin muodollisesti kuin sisällöllisestikin oikea. Päätös on kuntalaisen valvontavalitusoikeuden alainen, mikä mahdollistaa sen, että säännösten noudattamista voidaan tarvittaessa arvioida tuomioistuimessa.

Kuntalaisen valvontaoikeuden ja kiinteistönluovutuksen osapuolien, niin kunnan kuin luovutuksensaajankin, ripeää etenemistä koskevien odotusten ja intressien välillä vallitsee ristiriita. Näin siitä huolimatta, että keskustelua viivyttävistä valituksista on sinänsä käyty jo 1800-luvulla, mikä osoittaa, että valitusjärjestelmään on sisäänrakennettuna aina harmi siitä, että valitus estää tai viivästyttää käytännön toimenpiteitä. On silti varsin ymmärrettävää, että tämä kysymys nousee esille nykyajan kiireisessä hankemaailmassa.[161] Valvonnan mahdollisuuden ja ripeän etenemisen keskinäisessä punninnassa on suurempi painoarvo annettava ensin mainitulle. Huolimatta siitä, että kiinteistönluovutus on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, sillä toteutetaan kunnan maapolitiikkaa, jonka valvonta on asianmukaisesti kuntalaisten oikeuksien piiriin kuuluva asia; perusteita valvontaoikeuden rajoittamiselle ei ole.

Samaa puoltaa se, että kiinteistönluovutukset on EU-lainsäädännössä ja nyttemmin myös kuntalain 130 §:ssä tunnistettu toimenpiteiksi, joilla voi olla valtiontukivaikutuksia. Myös valtiontukimenettelysääntöjen noudattamista voidaan edistää sillä, että tehtävät päätökset ovat valituskelpoisia. Kansallisen tuomiois-

161. Mäkinen 2010, s. 22.

tuimen tarjoama oikeussuoja on kuitenkin nopeampaa ja joustavampaa kuin menettely Euroopan unionin toimielimissä.

Näin myös siksi, että aidosti kiireelliset hankkeet, joissa voidaan perustellusti arvioida, että päätökseen kohdistettu valvontavalitus kohtuuttomasti hidastaa hankkeen toteuttamista ja todennäköisesti ei ole perusteltu, voidaan lopulta kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Vaikka kyseessä onkin poikkeusmenettely, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi kaikkien kiinteistönluovutusten yhteydessä, se tarjoaa riittävän suojan shikaanimielessä tehtyjä valituksia vastaan – sikäli kuin sellaisia ylipäätään on olemassa.

Judicial control of local authorities' real estate transactions

SAMI SARVILINNA, LL.Lic., City Manager of the City of Helsinki

Local authorities have a legitimate interest in pursuing economic development by means of land policy, that is, the selling and leasing of real estate. As a party to a real estate transaction, a local authority is subject to the same private-law rules and requirements governing the transaction as any person, but it must also observe the public-law rules and requirements governing decision-making by public authorities.

Finnish law allows for persons domiciled in a local authority to seek judicial review of the decisions of that authority merely by virtue of their domiciled status (actio popularis). This means that any resident or business domiciled in the local authority can file an appeal for the review of the legality of a decision to sell or lease real estate.

The author discusses the rules and requirements governing such transactions, including the principles of good government, decision-making competency within the local authority, contracting, and representation of the local authority, as well as the significance of the right to seek judicial review as a means to control the legality of the decisions of the local authority. The author then discusses the specific issue of EU State Aid rules and their application to local authorities' real estate transactions.

The article contains an empirical discussion of 30 Administrative Court review cases in point, examining how the relevant norms have been applied in practice. It is also noted that under certain circumstances a pending judicial review does not preclude the implementation of the transaction, which allows for sufficiently important policy goals to be achieved regardless of review.

The author concludes that, by and large, there is reason to uphold the current system of judicial control of local authorities' real estate transactions. This ensures that the interests of the residents are not overlooked, that there are fewer adverse effects on fair competition, and that there is less need for the more onerous control of State Aid compliance performed by the institutions of the EU.