

"Laajemmin sopimisen" rajoitukset maankäyttö sopimuksissa

Rauli Elenius

OTM-tutkielma

OTMU2501, Ympäristöoikeus murroksissa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Toukokuu 2021

OTM-tutkielma, tiivistelmä sivu

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Tekijä: Rauli Elenius

Otsikko: "Laajemmin sopimisen" rajoitukset maankäyttösopimuksissa

Ohjaaja: Anne Kumpula

Sivumäärä: XI+67 sivua

Päivämäärä: 23.5.2021

Maankäyttöä on Suomessa järjestelty kuntien ja maanomistajien välillä solmituilla sopimuksilla vuosikymmeniä. Maankäyttösopimuksia ei säännelty lainsäädännössä nimenomaisesti ennen kuin ensimmäiset niitä koskevat säännökset otettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Sopimusten oikeudellisen luonteen kannalta merkittävä muutos oli uuden 12 a luvun lisääminen maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2003. Uudet säännökset muuttivat perustavanlaatuisesti sitä, kuinka sopimuksia on arvioitava esimerkiksi sisältövapauden näkökulmasta.

Tässä maisterintutkielmassa tarkastellaan, miten maankäyttösopimuksia koskevaa sopimusvapautta on arvioitava oikeudessamme. Keskeisenä säädösmateriaalina on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) maankäyttösopimuksia, kehittämiskorvauksia ja kaavoitusta koskevat säännökset, mutta tutkielmassa analysoidaan myös yleisemmin hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitystä maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden kannalta. Tarkoituksena on hahmotella niitä rajoja, joissa kunnan ja maanomistajan välisessä sopimuksessa on voimassa olevan lain mukaan pysyttävä. Tutkimusaihe on tärkeä, koska maankäytön ohjaus on merkittävä kunnallinen tehtävä ja maankäyttösopimuksilla sovitaan sekä kuntien että maanomistajien kannalta huomattavista sopimuskorvauksista. Tutkimuksen tulokset ovat hyödyllisiä maankäytön suunnittelun kanssa työskenteleville, mutta erityisesti kunnille ja maanomistajille. Samalla tutkimus on suunnattu lainsäätäjälle.

Tutkimustulosten perusteella maankäyttösopimuksia on pidettävä hallintosopimuksina, joten niitä koskevat riidat tulee ratkaista hallintotuomioistuimissa. Maankäyttösopimuksia on lainsäädännön näkökulmasta arvioita siten, että niillä voidaan sopia vain kunnalle syntyvien kustannusten kattamisesta, ei yleisestä arvonnousun perimisestä. Kolmantena keskeisenä tuloksena tutkimuksessa on, että kunnan laissa säädetty kaavoitusvelvollisuus on otettava huomioon, kun arvioidaan kunnan mahdollisuutta vapaasti sopia maankäytöstä maanomistajien kanssa.

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen, mutta sitä täydentävät lainsäätäjälle osoitetut suositukset täsmentää sääntelyä, sillä tutkimustulosten ja aiempien tutkimusten ja selvitysten perusteella näyttää siltä, että sopimuskäytännössä on tehty linjauksia, joita ei kaikilta osin voi pitää lain mukaisina. Tutkielmassa suositellaan, että lainsäätäjä täsmentäisi ainakin toimivaltaisen tuomioistuimen maankäyttösopimuksia koskevien riitojen ratkaisemisissa sekä sen, voidaanko sopimuksin sopia vapaasti maanomistajan maksuvelvollisuudesta vai rajoittuuko sopimuskorvauksen mahdollinen taso maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun tarkoituksen perusteella.

Avainsanat: ympäristöoikeus, sopimusoikeus, maankäyttö, maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, julkisyhteisöt, julkisoikeus, yksityisoikeus, kiinteistöt, rakennusoikeus

Turun yliopiston laaturjärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYS

Sisällys.....	III
Lähteet	IV
Lyhenteet	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen aihe.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rakenne.....	2
1.3 Maankäyttösopimuksia koskeva normipohja	4
2 KUNTA SOPIMUSKUMPPANINA.....	6
2.1 Maankäyttösopimusten käyttö ja sitovuus	6
2.1.1 Rakennusoikeuden myymisen kieltö ja sopimuksen sitomattomuus	6
2.1.2 Kunnan sopimuspuoli	10
2.2 Maankäyttösopimus: yksityis- vai julkisoikeudellinen sopimus.....	12
2.2.1 Yksityis- ja julkisoikeudellisista sopimuksista	12
2.2.2 Yksityisoikeudelliset piirteet	13
2.2.3 Julkisoikeudelliset piirteet	17
2.3 Kunnan asemasta julkisyhteisönä johtuvat rajoitukset	20
2.3.1 Epätasavertaiset sopimuskumppanit	20
2.3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet kunnan toiminnassa	22
2.3.3 Hankintalaki ja maankäyttösopimukset.....	23
2.4 Hallinnolliset veloitteet ja sopimuksellistaminen	26
3 SOPIMUSKORVAUSTA KOSKEVAT RAJOITUKSET	28
3.1 Merkittävän hyödyn ja kustannusten syntymisen vaatimus.....	28
3.2 Kehittämiskorvausta koskevien säännösten tulkintavaikutus.....	31
3.2.1 Kehittämiskorvauksen määrää koskevat rajoitukset	31
3.2.2 Onko sopimuskorvauksella ja kehittämiskorvauksella yhteyttä?	36
3.2.3 Muut kehittämiskorvauksen reunaehdot.....	38
3.3 Arvonnousun periminen kunnalle.....	39
3.3.1 Maksu ei voi perustua pelkkään arvonnousuun – vai voiko?	39
3.3.2 Arvonnousu ja sopimuskorvaus	41
3.4 Perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan merkitys maankäyttösopimuksille	42
3.5 Yhteenveto maksujen luonteesta	45
4 KUNNAN KAAVOITUSVELVOLLISUUS JA MAANKÄYTTÖSOPIMUS.....	46
4.1 Kunnan kaavoitusmonopolista	46
4.2 Kunnan abstrakti asemakaavoitusvelvollisuus	48
4.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §.....	48
4.2.2 Kaavoitusvelvollisuuden laiminlyönti.....	52
4.3 Uuden maan kaavoittaminen, täydennyskaavoittaminen ja aloitteentekijä	54
4.4 Rakennusoikeuden vähentämisen korvaaminen.....	57
4.5 Kunnan harkintavalta ja kaavoitusvelvollisuus.....	61
4.6 Rajoittaako kaavoitusvelvollisuus kunnan sopimusvapautta?	64
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	65

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.

Alexander, Ernest R., A Transaction Cost Theory of Planning. American Planning Association. Journal of the American Planning Association, Spring 1992 vol. 58 No. 2, s. 190–200.

Alterman, Rachelle, Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights. American Bar Association 2010.

Bell, Abraham, Should Decreases in Property Value Caused by Regulations Be Compensated? s. 232–254 teoksessa Ingram, Gregory K. – Hong, Yu-Hung (toim.), Property Rights and Land Policies. Lincoln Institute of Land Policy 2009.

Björne, Lars, Yksityisoikeus ja julkisoikeus – jaon historiasta. Lakimies 7–8/2006 s. 1093–1103.

Eerolainen, Jussi, Maankäyttösopimukset. Suomen Kaupunkiliitto 1990.

Ekroos, Ari, Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä, s. 23–38 teoksessa Lohi, Tapani (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita 2005.

Ekroos, Ari, Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen, s. 17–33 teoksessa Hakkola, Esa (toim.), Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivulissuhteita, juhlijulkaisu Jarno Tepora 60 vuotta. Edita Prima 2007.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Edita 2018.

Forss, Matias, Maankäyttömuodon muuttamisen mahdollisuus osana maanomistusta. Business Law Forum 2010, s. 67–92.

Forss, Matias, Oikeustapauskommentti 2011:11. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 87–93.

Forss, Matias, KHO 2012:31 – Maankäyttösopimuksen määritelmä ja sen merkitys. Lakimies 5/2012 s. 782–787.

Forss, Matias, Kunnan vuokramiehen asema kaavamuutoksessa. Business Law Forum 2013, s. 246–270.

Freeman, Jody, The contracting state. Florida State University Law Review 2000, 28(1), 155–214.

Hakkola, Esa, KHO 2006:14, Lakimies 6/2006 s. 1037–1047.

Hakkola, Esa, Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. Lakimies 5/2007, s. 723–745. (Hakkola 2007a)

- Hakkola, Esa, Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana, s. 35–52, teoksessa Hakkola, Esa (toim.), Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, juhlijulkaisu Jarno Tepera 60 vuotta. Edita Prima 2007. (Hakkola 2007b)
- Hakkola Esa, Oikeustapauskommentti KHO:2006:80. Defensor Legis 1/2007, s. 136–148. (Hakkola 2007c)
- Hakkola, Esa, Maankäyttösopimuksia koskevien yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisusta. Business Law Forum 2009, s. 175–199.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Hemmo, Mika, Prekontraktuaaliset sopimukset ja neuvotteluvastuun sääntely, s. 77–90 teoksessa Ruokonen, Pekka – Sundblad, Hans – Ylöstalo, Matti, Juhlijulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta. Vammala 1999.
- Hemmo, Mika, Sopimusoikeus 1. 2., uudistettu painos. Talentum 2007.
- Hemmo, Mika. Sopimusoikeus. 2. 2., uudistettu painos. Talentum, 2003.
- Hollo, Erkki J., Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum 2006.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198.
- Hovila, Ilari, Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7–69.
- Hovila, Ilari, Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex-artikkeli 6.4.2013, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/9548.pdf>.
- Hovila, Ilari, Valtakunnansuunnittelun kehittäminen suurhankkeiden kaavoitukseen. Oikeus 2016 (45); 1: 92–112.
- Hyvönen, Veikko O., Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Ky Veikko Hyvönen & Co 1988.
- Hyvönen, Veikko O., Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Ky Veikko Hyvönen & Co 1993.
- Hyvönen, Veikko O., Arvonleikkauksesta tonttitarjontaan ja sen jälkeen, s. 125–153 teoksessa Hakkola, Esa (toim.), Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, juhlijulkaisu Jarno Tepera 60 vuotta. Edita Prima 2007.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Helsinki 2016.
- Häkkänen, Martti, Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4.
- Jacobs, Harvey M. U.S. Private Property Rights in International Perspective, s. 52–69 teoksessa Ingram, Gregory K. – Hong, Yu-Hung (toim.), Property Rights and Land Policies. Lincoln Institute of Land Policy 2009.

- Juntunen, Tiina, Vaikutusten arvioinnin funktiot ja oikeudelliset kriteerit asemakaavoituksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018, s. 263–327.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Rakennustieto 2014.
- Kaisto, Janne – Hakkola, Esa: Maankäyttösopimukset erityisesti varallisuus-oikeuden näkökulmasta. Business Law Forum 2010 s. 3–66.
- Kallio, Pasi – Mesimäki, Marja – Lehvävirta, Susanna, Monitoiminnalliset viherkatot ja maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöjuridiikka 2/2014, s. 98–138.
- Knuutinen, Reijo, Legalityperiaate vero-oikeudessa. Lakimies 6/2015, s. 811–833.
- Konstari, Timo, Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalainen lakimiesyhdistys 1979.
- Kumpula, Anne, Ympäristösopimukset itsesääntelyä vai yhteisohjausta, s. 147–162 teoksessa Vihervuori, Pekka – Hemmo, Mika – Tammi-Salminen, Eva (toim.), Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.
- Kuusiniemi, Kari, Kolme kertomusta maanomistajan prosessuaalisesta asemasta kaava- ja maankäyttöasioissa, s. 221–241 teoksessa Lohi, Tapani (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita 2005.
- Laakso, Seppo, Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala, s. 99–126 teoksessa Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo (toim.), Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampere 2006.
- Laine, Ville, Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ja sekatyypiset sopimukset. Defensor Legis 5/2007, s. 772–780.
- Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja, s. 473–510 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martti – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. WSOY 1999.
- Majamaa, Vesa, Pätevä, vaan ei sitova sopimus, s. 195–207 teoksessa Ruokonen, Pekka – Sundblad, Hans – Ylöstalo, Matti, Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta. Vammala 1999.
- Majamaa, Vesa, Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis 4/2003, s. 599–607.
- Majamaa, Vesa, Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. Lakimies 7–8/2006, s. 1240–1251.
- Mattila, Pauli K., Kiinteistöihin kohdistuvien verojen kumuloituminen, s. 215–229 teoksessa Laaksonen Kalevi, Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Lakimiesliiton kustannus 1999.
- Mäenpää, Olli, Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan ongelmia. Lakimiesliiton kustannus 1989.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018.

- Mäkinen, Eija, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy 2000.
- Mäkinen, Eija, Kaavan toteuttamiskustannukset – kaavoitusarvomaksu – sääntelyn vaihtoehtoista. Asiantuntija-artikkeli, Edilex-artikkeli 5.3.2002, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/43.pdf>.
- Mäkinen, Eija, Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2007 s. 22–48.
- Mäkinen, Eija – Luoto, Ilpo, Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakaan hallintoriitoina? Lakimies 7–8/2012, s. 1168–1186.
- Määttä, Tapio, Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999.
- Määttä, Tapio, Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa, s. 265–300 teoksessa Lohi, Tapani (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita 2005.
- Nykänen, Pekka, Perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimus ja välitön verotus. Oikeus 2/2017, s. 224–249.
- Oksanen, Antero, Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen, s. 251–273 teoksessa Vihervuori, Pekka – Hemmo, Mika – Tammi-Salminen, Eva (toim.), Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.
- Pölönen, Pasi, Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7–8/2012 s. 1149–1167.
- Renard, Vincent, Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries, s. 216–229 teoksessa Ingram, Gregory K. – Hong, Yu-Hung (toim.), Property Rights and Land Policies. Lincoln Institute of Land Policy 2009.
- Rintamäki, Vesa, Maankäyttösopimus. Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita 2007.
- Selmi, Daniel P., The Contract Transformation in Land Use Regulation. Stanford Law Review, vol. 63, no. 3, March 2011, s. 591–646.
- Soininen, Niko, Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. Lakimies 1/2012 s. 102–124.
- Syrjänen, Olavi, Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy 1999.
- Syrjänen, Olavi, Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto 2005.
- Takalo-Eskola, Tapio, Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 2005.

- Tarasti, Lauri, Pohdintoja maankäyttösopimuksista, s. 397–409 teoksessa Nuolimaa, Risto – Virhervuori, Pekka – Klemettinen Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000.
- Tuori, Kaarlo, Onko maksu maksu vai vero vai ...?, s. 463–484 teoksessa Nuolimaa, Risto – Virhervuori, Pekka – Klemettinen Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Ungern, Henrik, Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. Julkaisematon lisensiaatintutkielma. Helsingin yliopisto 1997.
- Vihervuori, Pekka, Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Nuolimaa, Risto – Virhervuori, Pekka – Klemettinen Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Virtanen, Pekka V., Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto 2000.
- Wähä, Susanna, KHO 2015:95, oikeustapauskommentti. Edilex-artikkeli 19.1.2016, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/16067.pdf>.
- Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 1/2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toivuudesta 2013. Edita Prima 2014.

Virallislähteet

EOA 9.5.2008	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen ratkaisu kunnan maapolitiittisen ohjelman laatimisesta, Dnro 1730/4/06
EV 248/1998 vp	Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi
HaVL 21/1998 vp	Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi
HE 91/1954 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
HE 101/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta
HE 167/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 81/2006 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
HE 70/2008 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi
HE 268/2014 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 334/2014 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
HE 108/2016 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi
PeVL 38/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi
PeVL 53/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
YmVM 22/2002 vp	Ympäristövaliokunnan mietintö – Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Muut lähteet

Helsingin kaupunki: Täydennysrakennusprojektin kulku (sivu päivätty 13.3.2018) <https://www.hel.fi/kanslia/taydennysrakentaminen-fi/tietoa/taydennysrakennusprojektin-kulku/> (luettu 9.5.2021).

Kuntaliitto: Yksi kuntakaava ja sen simulointi eri kaavatilanteissa (sivu päivätty 15.9.2020) <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistus-mrl/yksi-kuntakaava-ja-sen-simulointi-eri-kaavatilanteissa> (luettu 3.5.2021).

Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma 2018–2021.

Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet, 28.5.2020.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Consorts Richet ja Le ber v. Ranska, nrot. 18990/07 ja 23905/07 (18.11.2010).

N.K.M v. Unkari, nro. 66529/11 (13.5.2013).

Korkein oikeus

KKO 1999:48

KKO 1999:128

KKO 2008:36

KKO 2013:19

KKO 2016:8

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1970 A 48

KHO 1995 A 31

KHO 1995:30

KHO 4.4. 2003 t. 851

KHO 2004:87

KHO 2005:5

KHO 2006:14

KHO 7.3.2006 t. 499

KHO 2006:80

KHO 2008:71

KHO 2011:11

KHO 31.10.2011, t. 3124

KHO 2011:112

KHO 30.2.2012 t. 763

KHO 2012:31

KHO 2015:95

KHO 2015:116

KHO 11.11.2015 t. 3204

KHO 2016:52

KHO 2016:89

KHO 2017:117

KHO 2020:52

LYHENTEET

AKL	asemakaavalaki (145/1931)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	hallituksen esitys
HanL	laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
HL	hallintolaki (434/2003)
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KuntaL	kuntalaki (410/2015)
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OikTL	laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PeV	eduskunnan perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RakL	rakennuslaki (370/1958)
VHanL	laki julkisista hankinnoista (348/2007)
vp	valtiopäivät
YVL	yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)
YmV	eduskunnan ympäristövaliokunta

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maankäyttösopimuksia ja varsinkin niihin liittyvää sopimusvapautta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Kunnan ja maanomistajan välisiä sopimuksia kaavoituksesta ja maankäytöstä on käytetty jo pitkään,¹ vaikka niistä ei ole alun perin ollut asemakaavalaissa (AKL, 145/1931) tai sitä seuranneessa rakennuslaissa (RakL, 370/1958) taikka muuallakaan lainsäädännössämme nimenomaisia säännöksiä. Kunnat ovat sopineet maanomistajien kanssa omien maankäyttöön liittyvien tavoitteidensa ajamina ja saadakseen kunnalle osan maan arvonnoususta johtuvasta hyödystä. Maanomistajat puolestaan ovat saaneet haluamansa laatuista rakennusoikeutta toivomansa määrän. Lisäksi erityisillä aluerakentamissopimuksilla on voitu kehittää laajoja alueita yhteistyössä rakennusliikkeiden kanssa kaupunkien nopean kasvun vaiheessa erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla.²

Maankäyttösopimukset tyypillisesti solmittiin AKL:n ja RakL:n aikaan kunnissa ajatuksin, että niitä voidaan sopimusvapauden nimissä solmia siten kuin osapuolet parhaaksi katsoivat, kun niitä ei ollut kiellettykään. 1990-luvulla oikeuskäytännössä alettiin kuitenkin katsoa, että monet asiat, joista oli tyypillisesti sovittu, eivät tosiasiallisesti olleet kunnan sovittavissa.³ Maankäyttösopimusten oikeudellinen asema alkoi horjua. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 132/1999) otettiin maankäyttösopimuksia koskeva 11 §, jolla luotiin oikeudellinen perusta sopimusten solmimiselle. Uusi sääntely ei kuitenkaan tyydyttänyt eduskuntaa täysin,⁴ minkä vuoksi alettiin välittömästi laatia uusia säännöksiä selkiyttämään sitä, millä edellytyksillä maanomistajan voitiin katsoa olevan velvollinen korvaamaan kaavoituksesta ja yhdyskuntatekniikasta kunnalle johtuvia kustannuksia. Vuonna 2003 hyväksytyllä lakimuutoksella (222/2003) kumottiin MRL 11 § ja lisättiin lakiin kokonaan uusi 12 a luku, jossa säädetään maanomistajan velvollisuudesta korvata niitä kustannuksia, joita kunnalle syntyy yhdyskuntatekniikasta. Maankäyttösopimukset sisällytettiin lakimuutoksen yhteydessä tähän kokonaan

¹ Virtanen 2000, s. 87. Maankäyttösopimusten historiasta ks. Mäkinen 2000, s. 1–17; Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 589–591. Vaikka maankäytöstä sopiminen on ollut Suomessa käytäntö jo pitkään, joissain muissa maissa sitä ei ole kaikilta osin pidetty toivottavana tapana järjestää maankäyttöä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa maankäyttösopimukset ovat yleistyneet vasta 1990-luvulta alkaen. Selmi 2011, s. 610–611.

² Syrjäsen (1999, s. 207) ja Mäkisen (2000, s. 8) mukaan huonoista aluerakentamissopimuksista seurasi laatuongelmia, mikä on johtanut sittemmin epäilevään suhtautumiseen vastaavan kaltaisia järjestelyjä kohtaan.

³ HE 167/2002 vp, s. 13; Tarasti 2004, s. 398; Majamaa 2006, s. 1242.

⁴ EV 248/1998 vp, s. 1.

uuteen lukuun. Maankäytöstä sopiminen asemakaavoituksen yhteydessä on nykyisin hyvin vaikiintunut tapa järjestää kunnan ja maanomistajan velvollisuuksia. Tyypillisesti tärkeimmät sopimusehdot koskevat rakennusoikeuden määrää ja laatua sekä maanomistajan maksamaa sopimuskorvausta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rakenne

MRL 91 b §:n (222/2003) 3 momentissa säädetään seuraavasti:

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Tässä tutkielmassa keskitytään siihen, mitä lainatun momentin ”laajemminkin sopia” tarkoittaa ja varsinkin siihen, miten maankäyttösopimusten käyttöä on oikeudessaamme rajoitettu. Tutkimuskysymykseni siis on: Mitä maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin ”laajemminkin sopia” tarkoittaa? Lähestyn kysymystä seuraavien alateemojen kautta:

1. Ensimmäiseksi paneudun luvussa 2 kunnan erityisasemaan liittyviin piirteisiin, koska julkisen vallan käyttäjänä kunta on yksityistä rajoitetumman sopimusvapauden piirissä. Ensimmäinen alakysymykseni on: Miten kunnan asema julkisyhteisönä rajoittaa sen sopimusvapautta erityisesti silmällä pitäen maankäyttösopimuksia?
2. Toiseksi luvussa 3 tarkastelen kysymystä MRL 12 a luvun kokonaisuuden ja siinä säädettyjen kehittämiskorvausten näkökulmasta. Toinen alakysymykseni on: Millaisia rajoituksia maankäyttösopimuksissa sovittaville sopimuskorvauksille on katsottava sisältyvän lainsäädäntöömme, ja asettavatko erityisesti MRL 12 a luvussa säädetty kehittämiskorvaukset lain systematiikassa MRL 91 b § 3 momentin sanamuodosta huolimatta jonkinlaisia rajoituksia sopimiselle?
3. Kolmanneksi tutkin luvussa 4 maankäytön periaatteisiin kuuluvan kunnan niin kutsutun kaavoitusvelvollisuuden vaikutusta kunnan sopimusvapauteen. Kolmas alakysymykseni on: Miten MRL 51 §:ssä (204/2015) säädetty asemakaavoitusvelvollisuus vaikuttaa kunnan maankäyttösopimuksia koskevaan sopimusvapauteen?

Tutkimuskysymykset ovat relevantteja, sillä ensinnäkin näyttää siltä,⁵ että ainakin jotkut kunnat maapoliittisissa ohjelmissaan linjaavat maankäyttökorvausten tasosta tai tosiasiaassa

⁵ Häkkänen 2020.

käyttäytyvät sopimuksia solmiessaan tavalla, joka on ristiriidassa MRL:n säännösten ja oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen kanssa. Lisäksi ongelmaksi saattaa muodostua se, että kun maankäyttö sopimukset usein katsotaan käytännön sopimustoiminnassa ensisijaisesti yksityisoikeuden alaan ja sopimusvapauden piiriin kuuluviksi, ei välttämättä tunnusteta niitä rajoituksia, joita lainsäädäntömme kunnalle asettaa sen toimiessa sopimuskumppanina. Kaavoitusvelvollisuus rajoittaa kunnan harkintavaltaa yksittäisessä kaavoitusratkaisussa vain poikkeuksellisesti, mutta sillä on merkittävä asema osana MRL:n kokonaisuutta ja siten se on otettava huomioon myös maankäyttö sopimusten käyttöalaa arvioitaessa. Tutkielman tarkoituksena on hahmottaa lainmukaisen sopimisen rajoja sekä kuntien että maanomistajien hyödyksi, mikä mahdollistaa oikeusvarmuuden ja maanomistajan oikeusturvan vahvistumisen. Maankäytön eri toimijoiden näkökulmasta on konkreettista merkitystä sillä, mikä on MRL:n tarkoituksesta ja systematiikasta katsoen se "liikkumavara", joka kaavoitukselle ja siitä sopimiselle oikeudellisessa merkityksessä jää.

Parhailtaan MRL:a ollaan uudistamassa kokonaan.⁶ Hallituksen esitys on tarkoitus antaa loppuvuodesta 2021 tai alkuvuodesta 2022. Ympäristöministeriön teettämän selvityksen ja siinä esitettyjen johtopäätösten mukaan maankäyttö sopimuksia koskevaa sääntelyä on tarkoitus täsmentää nykyisestä. Kuitenkin selvitys ennakoii muutosten heijastelevan niitä kannanottoja, joita oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on tehty.⁷ Jos lakiesitys ei merkittävästi poikkea selvityksen ehdotuksista, voidaan esimerkiksi maankäyttö sopimusten kohdalla puhua lähinnä oikeustilan kodifioinnista. Niinpä tässä tutkielmassa voidaan ennakoida, minkä sisältöiseksi uusi sääntely tulee muodostumaan. Asiassa on toki esitettävä merkittävä varaus, koska virkamiesvalmistelun jälkeen hanketta edelleen arvioidaan poliittisesti, eikä siis voi olla varmuutta uudistuksen tulevasta sisällöstä. Tutkimus on pääasialliselta otteeltaan lainopillinen, mutta erityisesti ottaen huomioon MRL:n tuleva kokonaisuudistus mukana on myös *de lege ferenda* -tyyppinen oikeuspoliittinen näkökulma. Maankäyttö sopimuksia koskevaa sääntelyä olisi joiltain osin syytä täsmentää.

Koska maankäyttö sopimusten problematiikan kannalta olennaista on se, millaisella kaava hierarkialla maankäytössä operoidaan, on tarpeen tehdä yksi huomautus tulevaan lakiuudistukseen liittyen. Alustavasti ministeriövalmistelussa ehdotettiin yleis- ja asemakaavojen

⁶ Uudistuksella on omat verkkosivut osoitteessa <https://mrluudistus.fi/>.

⁷ Ks. Häkkänen 2020, s. 93–95.

korvaamista yhdellä kuntakaavalla, mutta tästä ehdotuksesta on luovuttu.⁸ Jos tällainen muutos tehtäisiin, voisi maankäyttösopimuksista tulla vielä nykyistäkin merkittävämpi instrumentti maankäytön suunnittelussa. Tämä johtuu siitä, että nykyisellään yleiskaava määrittää pitkälti asemakaavan sisällön, joten kaavahierarkia käytännössä rajoittaa sopimisen rajoja asemakaavavaiheessa.⁹ Jos siirryttäisiin yhden kaavatason malliin kunnan alueella, voitaisiin maankäyttösopimuksin vapaammin määritellä myönnettävien rakennusoikeuksien määrää ja laatua – siitä huolimatta, ettei rakennusoikeuden myyminen sinänsä ole sallittua. Näyttää kuitenkin siltä, ettei tällaista muutosta ole tulossa, joten voimassa olevan oikeuden sisältöön keskittyvä tutkielma on tuleva lakimuutos ennakkoidenkin perusteltu myös tältä osin.

1.3 Maankäyttösopimuksia koskeva normipohja

Käytännön sopimustoiminnan kannalta keskeinen oikeudellinen ongelma on se, milloin sopimus on tulkittava maankäyttösopimukseksi. Maankäyttösopimuksella ei ole varsinaista määrämuotoa¹⁰ ja kun ne on MRL 91 b §:ssä määritelty vain niin, että ne liittyvät kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen, voi konkreettisessa tilanteessa olla tulkinnanvaraista, tuleeko sopimusta pitää maankäyttösopimuksena vai jonakin muuna. Kaisto ja Hakkola ovat muotoilleet näkemyksensä niin, että maankäyttösopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jossa maanomistaja sitoutuu jonkinlaiseen suoritukseen ja kunta puolestaan luopuu oikeudestaan määrätä kehittämiskorvausta.¹¹ Myös oikeuskäytännössä tuomioistuimet ovat joutuneet erikseen arvioimaan kysymystä siitä, sovelletaanko kiistan kohteena olevaan sopimukseen maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä vai ei.¹² Maankäyttösopimus on siis tunnistettavissa ainoastaan analysoimalla sen sisältöä, kun sen paremmin muotovaatimuksia kuin tarkkoja sisältöä koskeviakaan säännöksiä ei ole. Maankäyttösopimuksen tunnistaminen on ratkaisevan tärkeää, koska eri oikeustoimilla on hyvin erilaisia oikeusvaikutuksia. Maankäyttösopimusten kohdalla on nimittäin erikseen säädetty siitä, milloin sopimus ei ole sitova. Vastaus kysymykseen siitä, pitääkö sopimusta pitää juuri maankäyttösopimuksena, voi tämän erityissäätelyn vuoksi merkitä sitä, ettei keskeisilläkään sopimusehdoilla ole oikeusvaikutuksia.

⁸ <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistus-mrl/yksi-kuntakaava-ja-sen-simulointi-eri-kaavatilanteissa>.

⁹ Suhteessa maankäytöstä sopimiseen, ks. HE 167/2002 vp, s. 12.

¹⁰ Lain esitöissä nimenomaisesti todetaan, että ”[m]aankäyttösopimusten sisältöä koskevia säännöksiä lakiin ei ehdoteta. Näin mahdollistetaan edelleen käytännössä toimivaksi osoittautuneet sopimusjärjestelyt, joissa on hyvinkin monipuolisesti saatettu sopia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä.” HE 167/2002 vp, s. 16.

¹¹ Kaisto – Hakkola 2010, s. 57.

¹² Esim. jäljempänä tarkasteltava KHO 2012:31.

Ennen vuotta 2000 maankäyttösopimukset¹³ perustuivat vain sopimusvapauteen ja muodostuneeseen käytäntöön. MRL 11 §:n ja vuonna 2003 voimaan tulleen 12 a luvun tarkoituksena oli kodifioida vuosikymmeniä käytäntönä ollut maankäytöstä sopiminen ja toisaalta ratkoa siihen liittyneitä ongelmia, erityisesti sitä laajalti tunnustettua tilannetta, että vaikka RakL:ssa kiellettiin rakennusoikeuden myyminen, tosiasiasa juuri tätä tapahtui kunnissa käytännössä avoimesti.¹⁴ MRL 12 a luvun nimenomaisena tarkoituksena onkin 91 a §:n (222/2003) mukaan säännellä sitä, miten asemakaavoituksesta merkittävää hyötyä saava maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Uuden luvun säännökset muuttivat Hovilan mukaan ”maankäyttösopimusten oikeudellista asemaa syvällisesti”. Tosin Hovila viittaa vain ”sanonnalliseen muutokseen” ja suhtautuu varovaisemmin siihen, onko vakiintunut käytäntö itse asiassa muuttunut juurikaan.¹⁵ Maankäyttösopimusten todellisuus kunnissa ei välttämättä vastaa sääntelyä, vaikka MRL:n uudistuksesta on pian kulunut kaksi vuosikymmentä.

Tämän tutkimuksen aiheen näkökulmasta on kaksi tärkeää, sinänsä erillistä kysymystä. Ensimmäinen on se, millainen on nykyisen oikeutemme sisältö ja pitäisikö sitä joiltain osin tarkentaa. Toinen, luonteeltaan empiirisempi, ongelma on, noudatetaanko sopimuskäytännössä voimassa olevaa oikeutta niiltäkään osin, kun voidaan katsoa oikeustilan olevan jokseenkin selvä. Lainopillisen otteen vuoksi keskityn näistä kysymyksistä ensimmäiseen, enkä voi laajasti empiirisesti tarkastella vallitsevaa käytäntöä, mutta tosiasiallista sopimuskäytäntöä koskevat selvitykset osoittavat tiettyjä ongelmia, joiden perusteella tutkimusaihe on perusteltu. Siksi tarkastelen jäljempänä lyhyesti myös kunnissa tehtyjä maankäyttösopimuksia koskevia linjauksia.

¹³ Sopimukset kulkivat ennen MRL:n säätämistä useilla nimillä, esimerkiksi ”aluerakennussopimukset, kaavoitus-sopimukset tai yhteistoimintasopimukset”. Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 589; Oksanen 2008, s. 257–259.

¹⁴ Ks. lakimuutoksen taustasta Majamaa 2006, s. 1243–1245; HE 101/1998 vp. MRL:n säätämisen yhteydessä tarkoitus oli myös parantaa kunnan ja maanomistajien välisten velvoitteiden sääntelyä siten, että maankäyttösopimusten tarve vähenisi. HE 101/1998 vp, s. 64.

¹⁵ Hovila 2009, s. 152. Lakimuutoksen myötä tulee suhtautua jossain määrin varauksella siihen, paljonko voidaan tukeutua nykyään voimassa olevaa lainsäädäntöä edeltävään oikeuskäytäntöön ja kirjallisuudessa otettuihin kantoihin. Ks. Hakkola 2009, s. 177–178.

2 KUNTA SOPIMUSKUMPPANINA

2.1 Maankäyttösopimusten käyttö ja sitovuus

2.1.1 Rakennusoikeuden myymisen kieltö ja sopimuksen sitomattomuus

Tässä pääluvussa vastaan kysymykseen: Miten kunnan asema julkisyhteisönä rajoittaa sen sopimusvapautta erityisesti silmällä pitäen maankäyttösopimuksia?

Vaikka tämä tutkielma on luonteeltaan lainopillinen ja normatiivinen, on tarpeen lyhyesti perehtyä siihen, millaista maankäyttösopimusten käyttö tosiasiasa on, koska osaltaan juuri sopimuskäytännössä esiintyvät ilmiöt perustelevat tutkielman tarpeellisuutta. Vuonna 2020 valmistui ympäristöministeriön tilaama ja Martti Häkkäsen laatima selvitys maankäyttösopimuksista. Keskeinen huomio selvityksessä on, että tarkastelun kohteena olleista kolmestatoista kaupungista kaksitoista ei käytännössä solmi maankäyttösopimuksia yksityisen omistaman maan kaavoittamisesta ensimmäistä kertaa, koska ensimmäinen kaava laaditaan ensisijaisesti kunnan itsensä omistamalle maalle. Tämä tarkoittaa sitä, että ainakin suurissa kaupungeissa sopimuksia tehdään lähes pelkästään kaavamuutosten yhteydessä, tyypillisesti lisä- tai täydennysrakentamistilanteissa.¹⁶ Tällöin on huomioitava muun muassa se, että yhdyskuntatekniikka on tyypillisesti jo pitkälti rakennettu, millä on erityisesti merkitystä sopimuskorvauksen arvioinnissa. Sopimuksessa sovittava maankäyttömaksuhan on tyypillisesti keskeisin maanomistajan sopimusvelvoite. Joka tapauksessa tällainen käytännössä esiintyvä kuntien linja rajoittaa merkittävästi maankäyttösopimusten käyttöalaa. Samalla se korostaa tiettyjä sopimusten luonteeseen liittyviä piirteitä, kuten sitä, mistä sopimuksilla itse asiassa sovitaan. Onko kyseessä rakennusoikeuden ostaminen, joksi kiinteistö- ja rakennusalan arkikielessä asiaa joskus kuvataan?

Joissain kaupungeissa on ollut käytäntönä maksujen periminen myös poikkeamisluvalla myönnetystä rakennusoikeudesta. Tällainen käytäntö on ongelmallinen, sillä maksun periminen muuten kuin kaavan laatimisen yhteydessä on nimenomaisesti katsottu lainvastaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:89.¹⁷ Maankäyttösopimuksen solmimisen edellytys nimittäin on lain mukaan, että se liittyy kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen. Vaatimuksen ratio perustuu siihen, että vain silloin kunta myös luopuu jostakin sopimuskorvausta vastaan –

¹⁶ Häkkänen 2020, s. 24–27. Häkkänen nostaa selvityksessä esille sen ongelman, että kaupungilla on taloudellinen kannustin toimia näin. Voidaan katsoa, että on maanomistajan aseman näkökulmasta ongelma, jos kunta kannustinten vuoksi kaavoittaa vain omaa maataan.

¹⁷ Ks. Häkkänen 2020, s. 55–56.

yleensä joutuessaan maksamaan jotakin rakennettavasta kunnallistekniikasta. Tapauksessa KHO 2016:89 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun sopimuksella oli sovittu vain lisärakennusoikeudesta poikkeamispäätöksellä, syrjäytyivät MRL 12 a luvun säännökset kokonaan.¹⁸ KHO pysytti ratkaisullaan hallinto-oikeuden päätöksen, jonka mukaan kaupunginhallitus oli käyttänyt harkintavaltaansa väärin, eikä korvausta voitu *pelkän lisärakennusoikeuden* perusteella periä maanomistajalta. Ratkaisu on ymmärrettävä niin, ettei maankäyttösopimuksena voida pitää sellaista sopimusta, joka ei liity kaavoihin tai niiden toteuttamiseen, vaan jossa rakennusoikeuden lisäys perustuu ainoastaan poikkeamiseen. Maanomistajaa ei voida edes sopimuksen perusteella velvoittaa korvauksen maksamiseen saamastaan rakennusoikeudesta.

KHO 2016:89 siis on välillisesti tulkittavissa niin, että vaikka nykyisen lain mukaan maanomistajalta voidaan periä korvauksia kaavoituksen yhteydessä ja maanomistajan käytännössä saadessa rakennusoikeutta käyttöönsä, ”ilman myyminen” eli varsinainen *rakennusoikeuden myyminen* on silti lainvastaista. Vielä selvemmin tämä on todettu ratkaisussa KHO 2004:87:

Maankäyttösopimuksella voidaan kuitenkin esimerkiksi sopia kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten korvaamisesta. Näihin kustannuksiin voi sisältyä myös muita kuin maankäyttö- ja rakennuslain 59 §:ssä tarkoitettuja kaavan laatimiskustannuksia, *ei kuitenkaan korvausta mahdollisesta rakennusoikeuden saamisesta tai lisäämisestä.* [kursiivi lisätty]

Rakennusoikeuden myyminen on siis katsottava yksiselitteisesti lainvastaiseksi.¹⁹ Näin on siitä huolimatta, että voidaan väittää maanomistajan tosiasiasa maksavan sopimuskorvausta rakennusoikeuden muodostumisesta – rakennusoikeushan on usein kiinteistönomistajaa eniten kiinnostava asia maankäyttösopimuksessa. Tilanne saatetaan puolin ja toisin hyvin mieltää nimenomaan kaupankäynniksi itse rakennusoikeudesta. Tämänkaltainen ilmaisu on kuitenkin harhaanjohtava ja on omiaan ohjaamaan sopimuskäytäntöä suuntaan, joka ei kestä oikeudellista tarkastelua.

Tämä selvästi jo MRL:n eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunnan esille nostama linja – joka on MRL:a vanhempi – perustuu siihen, ettei julkisen vallan käyttöön perustuvaa etua voi myydä.²⁰ Tätä voidaan perustella hallinnon lakisidonnaisuuden periaatteella, joka estää

¹⁸ Ks. myös Häkkänen 2016, s. 260–261.

¹⁹ Majamaa (2006, s. 1243–1244, 1251) pitää tällaista kiellon toteutumista lähinnä ”mielikuvana” ja toteaa, että monia oikeudellisia ongelmia ratkaistaisiin jo sillä, jos käytäntö ”tunnustettaisiin ja hyväksyttäisiin”.

²⁰ HaVL 21/1998 vp, s. 5; Majamaa 2006, s. 1245. Vaikka hallintovaliokunnan lausunto koskee alkuperäistä MRL-esitystä ennen 12 a luvun säätämistä, on luvun esitöiden perusteella selvää, ettei maankäyttösopimuksia koskevaa oikeustilaa ollut tältä osin tarkoitus muuttaa. HE 167/2002 vp, s. 22. Vrt. Hyvönen (2007, s. 151), joka toteaa, että kunnat käytännössä vaativat tietyn hinnan rakennusoikeudesta, muuten kaava ”pannan jäihin”.

julkisyhteisöä sopimasta julkisen vallan käytöstä.²¹ Lisäksi asiaa voidaan tarkastella sisällöllisesti. Nimittäin maankäyttö on kunnan toiminnan ja jäsenten näkökulmasta hyvin keskeinen tehtävä, eikä voida pitää toivottavana, että kunta voisi luovuttaa siihen liittyvää päätösvaltaa käytännössä ennakolta yksityiselle. Kunnan jäsenillä on Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 20.2 §:n turvaama oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Rakennusoikeuden myymisen kielto siis suojaa sekä yksityistä maanomistajaa kunnan ”rahastukselta” että kuntalaisia, joiden kunnalliset vaikuttamismahdollisuudet typistyisivät vain valtuuston ja muiden poliittisten prosessien kautta toimimiseen, jos heillä ei olisi kuntalaisen oikeussuojakeinoja käytettävissään maankäyttöasioissa. Kuten myöhemmin tarkemmin ilmenee, on MRL 12 a luvun tarkoitus ylipäänsä korvata kunnalle syntyviä kustannuksia, ei sinänsä periä maksua rakennusoikeudesta. Vaikuttaakin siltä, että joissain kunnissa ajatellaan, että maankäyttösopimuksella voidaan lain tarkoituksen vastaisesti myydä rakennusoikeutta ja irrottaa sopimuskorvaus kokonaan kunnalle syntyneistä kustannuksista.

MRL 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Rakennusoikeuden ja muutenkin kunnan sisällöllisen päätösvaltan myymisen kielto kaavoituksessa on luettavissa momentin toisesta virkkeestä, jossa kielletään sopiminen kaavan sisällöstä. Kiellon voidaan katsoa olevan voimassa ilman nimenomaista säännöstäkin, sillä on selvää, ettei julkisyhteisö voi sopimuksella sitoutua käyttämään julkista valtaa tietyllä tavalla. Silti selventävä säännös on perusteltu. Nimittäin alkuperäisessä MRL 11 §:ssä kieltoa ei ollut aivan suoraan kirjattu lakiin, vaikka se olikin luettavissa hiukan vaikeaselkoisesta pykälästä.²² Menettelyn ilmeisestä lainvastaisuudesta huolimatta vielä vuonna 2000 Virtanen kirjoitti, että ”[t]avanomaisessa maankäyttösopimuksessa **kunta** sitoutuu laatimaan sopimusalueelle tietynlaisen asemakaavan tai ainakin kaavan, joka sisältää sovitun määrän rakennusoikeutta [...]” (korostus alkuperäinen).²³ Samoin Syrjänen kirjoitti, että ”kunta voi sopia siitä, minkälaisen kaavan se monista laillisista harkintavaltaansa kuuluvista kaavoista hyväksyy.”²⁴ Näin asiaa ei missään tapauksessa voi ilmaista, koska kunta ei voi sitoutua tietynsisällöiseen kaavaan sopimuksella. Kunta ja maanomistaja voivat käytännössä sopia hankkeen

²¹ Mäenpää 2018, s. 131.

²² MRL 11.1 § kuului: ”Kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia.” Tämä on ymmärrettävissä lähinnä kaavan sisältöön liittyvänä sopimusvapauden rajoituksena, eikä se sinänsä liity kunnan toimivaltaan pätevästi sopia halutunlaisen kaavan voimaan saattamisesta.

²³ Virtanen 2000, s. 86.

²⁴ Syrjänen 1999, s. 207.

tavoitteista ja esimerkiksi kaavoitusmenettelyn kustannusten jakamisesta, mutta kunnanvaltuusto tai -hallitus voi päättää *kaavasta* haluamallaan tavalla maankäyttösopimuksen sitä estämättä. Eri asia on, että sopimuksen sisällön perusteella on mahdollista, että kunnalle syntyy ainakin joissain tilanteissa *vahingonkorvausvelvollisuus*, jos kaava vahvistetaan toisen sisältöisenä kuin maanomistajan kanssa tehdyssä sopimuksessa on ennakoitu.

MRL 91 b.1 §:ssä oleva suora kieltäminen sopia kaavan sisällöstä vaikuttaa nykyään itsestään selvältä. Säännöksen taustalla on tulkinta, joka alun perin vahvistettiin oikeuskäytännössä. Tapauksessa KHO 1970 A 48 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sopimuksella ollut ratkaistu tai voitukaan ratkaista valittajia sitovasti heidän maa-alueidensa käyttöä.²⁵ Tällä tarkoitettiin sitä, että sopimus oli yleisesti sitomaton niiltä osin, kuin siinä oli sovittu kaavan sisällöstä. Nyttämmin tämä periaate on otettu suoraan lain säännökseen. On lisäksi huomattava, että lain kieltäessä kaavan sisällöstä sopimisen tästä seuraa oikeuskäytännön²⁶ mukaan että jos sopimuksella näytetään sovitun kielletyistä ehdoista, sopimuksen hyväksymistä koskevaa kunnan päätöstä ei edes katsota lainvastaiseksi, vaan sopimus jää niiltä osin yksinkertaisesti sitomattomaksi.²⁷ Tämä johtuu siitä, että kun kunta ei voi sopimuksella sitoutua päätösvaltansa käyttöön tietyllä tavalla, ei tällaista lainvastaista päätöstä voi edes tehdä.

Maankäyttösopimukseen voidaan lukea kuuluvaksi MRL 91 b.2 §:ssä mainittu sopimus kaavoituksen käynnistämisestä.²⁸ Tällainen sopimus on lain sanamuodon mukaan sitova ilman erityisedellytyksiä ja sen voi sitovasti solmia jo ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä, toisin kuin 1 momentissa tarkoitettu maankäyttösopimus. Mielestäni säännös lähinnä lisää epäselvyyttä. Kunta voisi nähdäkseni sopia ilman sitäkin kaavoituksen käynnistämisestä vapaasti. Julkisen vallan käyttöä se ei voisi kuitenkaan myydä, kuten edellä on esitetty. Nyt kun pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä on luotu tavallaan erillinen maankäyttösopimusten kategoria, jää epäselväksi, millainen on 91 b.1 §:n ja 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukainen ”varsinainen maankäyttösopimus”. Myös Ekroos ja Majamaa ovat katsoneet jaottelun ”keino-tekoiseksi”.²⁹ Vaikuttaa siltä,³⁰ että tämä toinen maankäyttösopimusten tyyppi on otettu lakiin

²⁵ Ks. myös Majamaa 2006, s. 1241.

²⁶ KHO 2006:14 (ään.), jossa yksi jäsen piti kunnanhallituksen päätöstä nimenomaan lainvastaisena ja KHO 2012:31.

²⁷ Mäenpää 1989, s. 227–228; Majamaa 2006, s. 1246–1247. Tapauksessa KHO 2012:31 kiinnostavampi kysymys oli se, minkälaisia sopimuksia voidaan tulkita maankäyttösopimuksiksi niiden nimeämisestä riippumatta. Ks. tästä Forss 2012, s. 782–784.

²⁸ Rintamäki 2007, s. 59. Tulkinta on perusteltu myös lain esitöiden valossa. HE 167/2002 vp, s. 21, 31.

²⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 491.

³⁰ Ratkaisua ei perustella lain esitöissä. Ks. HE 167/2002 vp, s. 21.

selventämään sitä, että kaavoituksen käynnistämisestä voi sopia, mutta ratkaisulla on päinvas-
tainen vaikutus. Nyt lainsäädäntö tunnistaa kaksi eri maankäyttösopimustyyppiä, joilla on eri-
laiset sitovuuskriteerit ja joiden erottaminen toisistaan on hankalaa.

2.1.2 Kunnan sopimuspuoli

Usein kunta kaavoittaa itse omistamaansa maata tarkoituksenaan myydä se esimerkiksi raken-
nusliikkeelle. Tämän vuoksi olennainen kysymys on, soveltuuko maankäyttösopimuksia kos-
keva sääntely tilanteeseen, jossa kunta sopii vastaisen kiinteistönkaupan ehdoista siten, että so-
pimusehdoissa huomioidaan tuleva kaavoitus jollakin tavalla. Lain sanamuodossa ei puhuta
lainkaan sopimuksen toisesta osapuolesta, vaan pelkästään *kunnan* mahdollisuudesta tehdä so-
pimuksia. Lain esitöiden mukaan sen sijaan maankäyttösopimus solmitaan kunnan ja *maan-
omistajan* välillä.³¹ Hallituksen esitys näyttäisi puoltavan tulkintaa, että kuvatun kaltainen so-
pimus muun kuin maanomistajan kanssa tulisi katsoa kokonaisuudessaan esimerkiksi kiinteis-
tönkaupan esisopimukseksi, mutta ei ainakaan maankäyttösopimukseksi. Kuitenkin tapauk-
sessa KHO 2012:31 korkein hallinto-oikeus katsoi sopimuksen aineellisesti olevan osittain
maankäyttösopimus: ”Sopimus on sisältänyt kaavoituksen käynnistämiseen ja kaavan sisältöön
liittyviä tavoitteita ja ehtoja. Sopimusta on edellä lausuttu huomioon ottaen pidettävä näiltä osin
maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä tarkoitettuna maankäyttösopimuksena.” KHO päätyi
tähän tulokseen siitä huolimatta, että sopimuskumppani ei sopimushetkellä ollut kohteena ole-
van maan omistaja.³²

Mahdollinen on myös sellainen sopimus, jossa sopimuskumppani ei edes tule kaavoitettavan
alueen omistajaksi, vaan hänen hyötynsä kaavoituksen lopputuloksesta perustuu esimerkiksi
kaavoitettavan naapuritontin rakennusoikeuden määrään ja laatuun joko palvelu- tai asuntotuo-
tannon taikka maisemallisten arvojen vuoksi. Tällainenkin sopimus on katsottu maankäyttöso-
pimukseksi ratkaisussa KHO 31.10.2011 t. 3124. Tapauksessa kiinteistön kaupan ehtona oli
pysäköintilaitoksen kaavoittaminen kaupan kohteen viereiselle alueelle. Maanomistuksen kan-
nalta samankaltainen, joskin muuten kysymyksenasettelultaan erilainen on ratkaisu KHO
30.2.2012 t. 763, jossa sopimuskumppanina ollut yhtiö omisti sopimuksen kohteesta vain noin
puoli prosenttia. KHO:n kannan mukaan maanomistusoloilla ei ollut merkitystä

³¹ HE 167/2002 vp, s. 20.

³² Asiaa aiemmin käsitellyt hallinto-oikeus oli päätenyt vastakkaiseen lopputulokseen sillä perusteella, että toinen
sopimuspuoli ei omistanut sopimuksen kohdetta.

maankäyttösopimusta koskevien sääntöjen soveltumisen kannalta. Yhteenvedona voidaan todeta, että oikeuskäytännön perusteella maankäyttösopimuksen voi sopia lähtökohtaisesti kenen tahansa kanssa maanomistuksesta riippumatta.³³ Ratkaisevaa on ainoastaan sopimuksen sisältö: sovitaanko siinä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvistä asioista.³⁴

Forss on arvostellut tällaista tulkintaa lain tarkoituksen ylittäväksi ja lisäksi sillä perusteella, että maankäyttösopimus voidaan katsoa suoraan lain nojalla sitomattomaksi sen sisällöstä riippuen. Hän katsoo ongelmalliseksi sen, että kun kaavoituksesta sopiminen ei MRL 91 b.2 §:n mukaan sido kuntaa ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä, voi esimerkiksi kiinteistönkaupan tulkitseminen osittainkin maankäyttösopimukseksi johtaa sopimuksen sitomattomuuteen. Tätä vain maankäyttösopimuksia koskevaa poikkeusta olisi Forssin mukaan tulkittava suppeasti. KHO 2012:31:n ja 31.10.2011 t. 3124:n tulkinta johtaa Forssin mielestä oikeusvarmuuden vähentymiseen, koska vain korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä, milloin sopimus mahdollisesti ei ole sitova. Forss katsoo, että KHO olisi voinut tulla asiallisesti samaan ratkaisuun ilman sen pohtimista, oliko kaupassa kyse maankäyttösopimuksesta ja aiheuttamatta ratkaisullaan epäselvyyttä sopimusten sitovuudesta.³⁵

Vaikka Forssin kannanotto on sinänsä perusteltu oikeusvarmuuden näkökulmasta, korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole ollut oikeastaan muutakaan mahdollisuutta. Nimittäin on selvää, ettei kaavan sisällöstä voi sopia ja maankäyttösopimusta koskevassa säännöksessä tästä on säädetty nimenomaisesti. Lisäksi maankäyttösopimus on tunnistettavissa laissa säädetyistä tunnusmerkeistä. Kun sopimuksessa sovitaan kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, se on katsottava niiltä osin maankäyttösopimukseksi. Sopimus, jossa tällainen ehto on sopimukseen otettu, on suoraan MRL:n nojalla tulkittava maankäyttösopimukseksi, jolloin sitä voi rasittaa sitomattomuus sekä suoraan MRL 91 b §:n sanamuodon perusteella että hallinto-oikeudellisten periaatteiden nojalla ainakin kaavoitusta koskevilta osiltaan. KHO ei ole voinut ohittaa sopimuksen määrittelyä koskevaa kysymystä ratkaisussaan, koska tosiseikkoja oli tulkittava niin, että kyseessä oli maankäyttösopimus. Jaan kuitenkin Forssin tyytymättömyyden oikeustilan epäselvyyteen.

³³ Yksinkertaisuuden vuoksi käytän tässä tutkielmassa kunnan sopimuskumppanista termiä ”maanomistaja”.

³⁴ Tähän liittyvä kiinnostava ongelma on, että lähtökohtaisesti sopimuksella ei voida sopia kolmannen oikeusasemasta. Ks. esim. Hemmo 2003, s. 408. Kuitenkin kuvatun kaltaisilla sopimuksilla voitaisiin periaatteessa sopia juuri tällä tavalla kolmannen omaisuutta koskevasta asiasta. Tyypillistä lienee käytännössä, että tällöin kaavoitus-
hetkellä maan omistaa edelleen kunta, ja se myy maan kaavan tultua voimaan.

³⁵ Forss 2012, s. 783–784.

Forssin huomiot tulisikin suunnata ensisijaisesti lainsäätäjälle, jonka tulisi täsmentää sääntelyä. Myös Jääskeläinen ja Syrjänen pitävät tilannetta ongelmallisena, kun on edelleen melko epäselvää, mistä sopimuspuolet voivat sopia ja millaisin oikeusvaikutuksin.³⁶ Kritiikki on perusteltua. Kun sopimusta laadittaessa on todellinen riski siitä, että suuri osa sopimuksesta jää sitomattomaksi,³⁷ on oikeustila turhan epävarma. Sekä kunnan että maanomistajan kannalta on epätoivottavaa, että niiden yhteiseen tahtoon perustuva sopimus voidaan yllättäen katsoa sitomattomaksi.³⁸ MRL:n tulevassa uudistuksessa sääntelyä olisi tarpeellista tarkentaa maankäyttösovimuksen määrittelyä koskevilta osin, jotta tulevaisuudessa sopimustoiminta olisi varmemmalla pohjalla.

2.2 *Maankäyttösopimus: yksityis- vai julkisoikeudellinen sopimus*

2.2.1 Yksityis- ja julkisoikeudellisista sopimuksista

Suomen oikeuden on perinteisesti ajateltu jakautuvan julkis- ja yksityisoikeuden aloihin, vaikkei jako välttämättä olekaan tarkkarajainen.³⁹ Sopimusten on vanhastaan katsottu tässä jaossa kuuluvan yksityisoikeuteen ja olevan hankalasti sovitettavissa yhteen hallinnon kanssa.⁴⁰ Yksityisoikeuden voidaan puolestaan väittää rakentuvan kaikkein keskeisimmin nimenomaan sopimusvapaudelle ja muiden vapauksien täysimääräisen toteutumisen edellyttävän sopimisen vapautta.⁴¹ Sopimuksellisuus hallinnossakin on saanut lisää käyttöalaa yksityistämisen ja ohjauseinojen monipuolistumisen myötä,⁴² eikä sopimusten solmimista enää nykyään voida pitää julkisoikeudelle vieraana ilmiönä. Tämän kehityksen vuoksi sopimuksia on pyritty luokittelemaan yksityis- ja julkisoikeudellisiksi, sillä niissä on nähty perustavanlaatuisia eroja.

Osaltaan tärkeä kysymys maankäyttösopimustenkin kohdalla on, onko niitä tarkasteltava yksityisoikeuden vai julkisoikeuden näkökulmasta ja missä tilanteissa. Tämä johtuu siitä, että kunnalla kyllä on sinänsä lähtökohtaisesti sopimuskumppanina samanlainen asema kuin yksityisillä ja se voi siten sitoutua myös yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, mutta kunta kuitenkin on julkisoikeudellisen asemansa puolesta käytännössä erilaisessa asemassa. Myös prosessaaminen

³⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 595–596. Samoin Hakkola (2007b, s. 48) arvostelee lainsäätäjää epäonnistumisesta oikeustilan selkiyttämisessä.

³⁷ Ks. esim. KHO 2006:14.

³⁸ Ks. myös Rintamäki 2007, s. 69.

³⁹ Ks. jaosta yksityis- ja julkisoikeuteen ja jaon historiasta Björne 2006.

⁴⁰ Mäenpää 1989, s. 6.

⁴¹ Hemmo 2007, s. 70–71.

⁴² Ks. esim. Pölönen 2012.

eroaa ratkaisevasti sen perusteella, kumpaan lohkoon sopimuksen katsotaan kuuluvan. Kun maankäyttösopimukset eivät enää perustu vain sopimusvapaudelle vaan niistä on nykyään nimenomaisesti säädetty, niitä olisi nähdäkseni tarkasteltava osana maankäyttöä koskevan lain-säädännön kokonaisuutta ja systematiikkaa. Tämän vuoksi on tärkeää lyhyesti pohtia maankäyttösopimusten luonnetta yksityis- ja julkisoikeuden näkökulmasta. Maankäyttösopimusten luonne yksityis- ja julkisoikeuden välimaastossa ei ole MRL 12 a luvun voimaan tulon jälkeenkään aivan selvää, vaan aiheuttaa kysymyksiä edelleen.⁴³ Majamaa on kuvannut maankäyttösopimusta luonnehtien, että se on ”luonteeltaan hybridi, yksityisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellisessa kontekstissa.”⁴⁴ Seuraavaksi tarkastelen, voidaanko maankäyttösopimukset paikantaa sopimusoikeudellisesti yksityisoikeuden vai julkisoikeuden alaan, vai onko jako ylipäänsä mielekäs tässä yhteydessä.

2.2.2 Yksityisoikeudelliset piirteet

MRL:iin sisältyi alun perin maankäyttösopimuksia koskeva 11 §, joka kumottiin 12 a luvun säätämisen yhteydessä. MRL 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan nimenomainen tarkoitus oli, että maankäyttösopimukset olisivat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.⁴⁵ 12 a luvun esitöissä ei enää luonnehdita sopimuksia sen paremmin yksityis- kuin julkisoikeudellisiksi, millä on mahdollisesti tarkoitettu tämän jyrkän kahtiajaon hylkäämistä maankäyttösopimusten kohdalla. Tosin voidaan väittää, että kun nimenomaisesti ei perusteluissa mainita, että tilannetta olisi ollut tarkoitus muuttaa, maankäyttösopimusten ajateltiin MRL 12 a luvussakin olevan edelleen yksityisoikeudellisia. Ja edelleen on hyviä perusteita arvioida niinkin, että nykyään sopimukset on katsottava julkisoikeudellisiksi, koska ne liittyvät nykyisin aiempaa selvemmin julkisten kustannusten kattamiseen osana koko MRL 12 a luvun järjestelmää. Tarasti kirjoitti aiheesta melko tuoreeltaan vuonna 2004 siihen sävyyn, että sopimusten luonnetta koskevista epäselvyyksistä olisi vihdoinkin päästy,⁴⁶ mutta kuten tässä luvussa tulee esille, epäselvyys on tähän päivään saakka jatkunut sekä kirjallisuudessa että oikeuskäytännössä.

Maankäyttösopimuksissa on ennen MRL:n säätämistä usein käytetty välityslausekkeita, mikä on rajoittanut sopimusten käsittelyä tuomioistuimissa.⁴⁷ Samalla lausekkeiden käyttö indikoi

⁴³ Oksanen 2008, s. 259.

⁴⁴ Majamaa 2006, s. 1241. Myöhemmin Majamaa on toistanut näkemyksensä vielä selvemmin puoltaen yksityisoikeudellisuutta. Ks. Majamaa – Ekroos 2018, s. 494.

⁴⁵ HE 101/1998 vp, s. 64. Ks. myös Majamaa 1999, s. 207.

⁴⁶ Tarasti 2004, s. 409.

⁴⁷ HaVL 21/1998 vp, s. 5.

sitä, että sopimuspuolet ovat suhtautuneet sopimukseen yksityisoikeudellisina.⁴⁸ Myös kirjallisuudessa katsottiin, että sopimuksia olisi luonnehdittava yksityisoikeudellisiksi.⁴⁹ Onkin perusteltua väittää, että ainakin ennen vuoden 2003 MRL-uudistusta maankäyttösopimukset olivat yksityisoikeudellisia perusluonteeltaan. Näin sopimuskäytännössä oli totuttu ajattelemaan, ne perustuivat ennen MRL:n säätämistä sopimusvapaudelle ja MRL 11 §:n esitöiden perusteella lakiuudistuksen yhteydessä oli tarkoitus vain vahvistaa vakiintunut käytäntö.

Jos sopimus jää syystä tai toisesta täyttämättä, pitää voida ratkaista sopimusoikeudellisesti keskeinen kysymys vahingonkorvausvelvollisuudesta. Voiko kunnalle muodostua velvollisuus korvata sopimuskumppanille joko negatiivinen tai positiivinen sopimusetu? Negatiivisella sopimusedulla tarkoitetaan sopimuspuolen saattamista tilanteeseen, jossa hän olisi, jos sopimusta ei olisi alun perinkään solmittu, eli tällöin korvataan sopimuksen valmistelusta ja solmimisesta johtuneet kustannukset. Positiivinen sopimusetu puolestaan saattaa sopimuskumppanin taloudellisesti siihen tilanteeseen, jossa hän olisi, jos sopimus olisi täytetty oikein.⁵⁰ Kun sinänsä pätevästi solmittua maankäyttösopimusta saattaa rasittaa sitomattomuus lain nojalla sen sisällöstä johtuen,⁵¹ ongelmaksi muodostuu, millaisia vaikutuksia sitomattomuudella on sopimuksen arviointiin suoritusvelvollisuuden tai vahingonkorvausoikeudellisesta näkökulmasta.⁵²

Koska kaavan sisällöstä ei voida sopia, on selvää, ettei kunnalle voi muodostua luontaisuuritusvelvollisuutta,⁵³ mutta poistaako sitomattomuus myös korvausvelvollisuuden? Kirjallisuudessa näkemykset kunnan korvausvastuusta ovat vaihdelleet osan kommentoijista pitäessä positiivisen sopimusedun korvaamista perusteltuna.⁵⁴ Osa taas on katsonut, että korvattavaksi voi tulla ainoastaan negatiivinen sopimusetu.⁵⁵ Tarasti on katsonut, ettei kunnalle nykyisellään voisi syntyä korvausvelvollisuutta lainkaan.⁵⁶ Hakkola on tulkinnut maankäyttösopimuksen

⁴⁸ Ks. Ojanen 2008, s. 260; Hakkola 2009, s. 188. Kirjallisuudessa on laajalti katsottu, että ainakaan vuoden 2003 jälkeen välimiesmenettely ei sovellu lainkaan maankäyttösopimukseen. Ks. kootusti Hakkola 2009, s. 194, av 27. Hakkola itse (2009, s. 195) ei rajaa välimiesmenettelyä ehdottomasti mahdollisuuksien ulkopuolelle.

⁴⁹ Ks. esim. Hyvönen 1988, s. 762; Eerolainen 1990, s. 15.

⁵⁰ Ks. Hemmo 2007, s. 230–231.

⁵¹ Majamaa 1999. Pätevyyden ja sitomattomuuden erottelun on nostanut aiemmin esille esimerkiksi Mäenpää (1989, s. 222).

⁵² Hovila 2009, s. 154. Tässä keskitytään sopimuksen sitomattomuuteen MRL 91 b §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, ei yleisemmin sopimusoikeudessa tunnistettuihin pätemättömyyden tai sitomattomuuden tilanteista. Ks. näistä Hemmo 2007, s. 303–330.

⁵³ Hyvönen 1988, s. 760.

⁵⁴ Majamaa 1999, s. 205; Majamaa – Ekroos 2018, s. 491–492. On huomattava, että vakiintuneesti on katsottu positiivisen sopimusedun tulevan korvattavaksi vain poikkeuksellisesti. Sen soveltumista maankäyttösopimukseenkin on siis tulkittava suppeasti. Ks. Hemmo 2007, s. 230.

⁵⁵ Mäkinen 2000, s. 286; Häkkänen 2016, s. 163.

⁵⁶ Tarasti 2004, s. 406.

sitovuutta koskevien rajoitusten tarkoituksen olevan nimenomaisesti kunnan vahingonkorvausvelvollisuuden rajoittaminen. Tästä hän päätelee, että ennen kaavan nähtävillä oloa ei kunnalle voisi pääsääntöisesti muodostua velvollisuutta positiivisen sopimusedun korvaamiseen.⁵⁷ Jos hyväksytään Hakkolan lähtökohta sitomattomuuden tarkoituksesta, päätelmä on perusteltu. Itse tosin kallistun tulkitsemaan säännöstä sopimuksen sitomattomuudesta lähinnä selventävänä: ilman sitäkin olisi selvää, ettei kunta voi sitoutua tietynsisältöisen hallintopäätöksen tekemiseen kaavoituksessa.

Teemaan liittyy myös sopimusoikeudellisesti kiinnostava kysymys siitä, miten tulisi arvioida positiivisen sopimusedun korvaamisen mahdollisuutta tilanteessa, jossa luontaisuuoritus ei tule kysymykseen, sillä positiivinen sopimusetu on tarkoitettu juuri luontaisuuorituksen surrogatiksi.⁵⁸ Kysymys johtaa hankalaan systemaattiseen ongelmaan: joko hylätään johdonmukainen systematiikka sallien positiivisen sopimusedun korvaaminen tai sitten pitäydytään tiukasti systemaattisessa tarkastelussa ja otetaan riski epäoikeudenmukaisesta lopputuloksesta maanomistajan kannalta. Ei nimittäin vaikuta toivottavalta, että yksityisoikeudellista vahingonkorvausta pidettäisiin mahdottomana *sen vuoksi*, ettei luontaisuuoritukseen ole julkisoikeudellisten sääntöjen mukaan velvollisuutta. Toisaalta tästä ei voida päätellä sitäkään, että positiivinen sopimusetu tulisi korvata. Kun nykyisessä laissa on nimenomaan todettu, ettei kaavan sisällöstä sopiminen sido osapuolia, vaikuttaisi perustellulta katsoa, ettei kunta voi sopimuksella myöskään velvoittautua positiivisen sopimusedun suorittamiseen maanomistajalle, mikäli kaavaa ei hyväksytä. On hyvä huomata, että tämä sitomattomuus vaikuttaa senkin jälkeen, kun kaava on ollut nähtävillä 91 b.2 §:n mukaisesti. Tällaisessa tilanteessa positiivisen sopimusedun korvaaminen ei nähdäkseni tule kyseeseen ainakaan pelkästään sillä perusteella, että kaavaa ei hyväksytäkään aiotussa muodossa.⁵⁹ Jonkinlaiset tapauskohtaiset lisäperusteet, kuten kunnan epälojaali käyttäytyminen sopimusneuvotteluissa ovat välttämättömiä.

Asiaa voi katsoa myös toisesta näkökulmasta. Hemmo on kirjoittanut prekontraktuaalisten sopimusten roolista neuvotteluvastuun näkökulmasta. Hän viittaa ratkaisuun KKO 1999:48 (ään.), jossa sopimuspuoli veloitettiin korvaamaan positiivinen sopimusetu, koska se oli

⁵⁷ Hakkola 2006, s. 1043.

⁵⁸ Ks. tästä keskustelusta Mäkinen 2000, s. 284–285.

⁵⁹ Ks. aiheesta Kaisto – Hakkola 2010, s. 48–52.

rikkonut sille syntynyttä velvoitetta menetellä sopimuksenteossa tietyllä tavalla.⁶⁰ Ratkaisussa käytettiin kaksivaiheisen sopimisen konstruktioita, jolloin velvollisuus toimia jälkimmäisessä sopimusvaiheessa tietyllä tavalla oli ikään kuin syntynyt jo ensimmäisessä vaiheessa. Maankäyttösopimuksia olisi mahdollista ajatella samankaltaisella tavalla: kaavoituksen käynnistämisestä tehdyn sopimuksen voisi ajatella yksityisoikeudellisessa mielessä synnyttävän maanomistajalle odotuksen kunnan tulevasta käyttäytymisestä, eli tietynsisältöisen kaavan laatimisesta.⁶¹ Kunta toisaalta voi hallinto-oikeudelliselta kannalta päättää kaavasta toisin kuin maanomistajan kanssa on sovittu. Tällöin sille voisi syntyä oikeus positiivisen sopimusedun mukaiseen korvaukseen sopimusrikkomuksen sattuessa. Tällaista ajatusta voisi perustella sopimuksenteon prosessinomaisuudella.⁶² Selvää kuitenkin on, että positiivisen sopimusedun korvaamisen pitäisi tässäkin konstruktiossa perustua kunnan toimimiseen tietoisesti lojaliteettivelvollisuuden vastaisesti.⁶³ Ajateltavissa voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa sopimuksen on neuvotellut kunnanhallitus, jolla on myös kompetenssi päättää kaavan sisällöstä. Jos sama toimielin tietoisesti päättäisi sopimuksen sisällön vastaisesti, olisi perusteltua arvioida kunnan vastuuta ankarammin kuin silloin, jos kunnanhallitus olisi sitoutunut sopimukseen, mutta valtuusto päättäisi kaavasta toisin.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä on löydettävissä myös yleisemmin rajanvetoa sopimusten julkis- ja yksityisoikeudellisten elementtien välillä. Ratkaisussa KKO 2008:36 korkein oikeus katsoi, että vaatimukset, jotka eivät perustuneet sopimusehtoihin, kuuluivat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan siitä huolimatta, että kyseessä muutoin oli hallintosopimus.⁶⁴ Hallintotuomioistuimelle kuului siis tämän päättelyn perusteella kaikki sopimukseen kirjatut ehdot, mutta sen sijaan sellainen yksityisoikeudellinen riidan kohde, josta ei ollut sovittu nimenomaisesti, kuului yleiselle tuomioistuimelle. Muun muassa vahingonkorvauskanteiden oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä uudistettiin KHO:n viitatun ratkaisun antamisen kanssa samoihin aikoihin oikeudenkäymiskaareen (OK, 4/1734) ja muihin lakeihin tehtävillä uudistuksilla, joten keskeinen prosessilakimme on nykyisin hieman muuttunut ratkaisun kohteena olevasta

⁶⁰ Hemmo 1999, s. 79–82. Tapaus ei sinänsä ole analoginen maankäyttösopimusten kanssa, mutta Hemmon käsittelemää prekontraktuaaliseen vastuuseen perustuvaa laajan vahingonkorvausvastuun konstruktioita voi nähdäkseni arvioida myös maankäyttösopimusten kohdalla.

⁶¹ Ks. Rintamäki 2007, s. 60–61.

⁶² Hemmo 1999, s. 81.

⁶³ Hemmo (2007, s. 321) kuvaa yleisellä tasolla positiivisen sopimusedun korvaamista *pätemättömyystilanteissa* niin, että se tulee kyseeseen ”enintään silloin, jos pätemättömyys on seurausta huomattavan törkeästä neuvottelovelvoitteiden loukkauksesta”.

⁶⁴ Ks. myös Mäkinen – Luoto 2012, s. 1185–1186.

tapauksesta. Mainitun muutoksen yhteydessä ei kuitenkaan tehty muutoksia siihen, käsitelläkö asiaa yleisessä vai hallintotuomioistuimessa,⁶⁵ joten oikeustila on tältä osin edelleen sama kuin ratkaisun KKO 2008:36 aikaan. Hallintosopimustakin koskevat, sopimusehtoihin perustumattomat vahingonkorvausvaatimukset tutkitaan käräjäoikeudessa.

Erityisen kiinnostavaa on, kuinka ylimmät tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännöissään painottaneet kysymystä hiukan toisistaan poikkeavasti. Esimerkiksi verrattaessa ratkaisuja KKO 2016:8 ja KHO 2016:52 tuomioistuimet ovat jopa julkilausutusti osittain eri mieltä soveltuvasta lainkäyttölinjasta. KKO katsoo (ratkaisun kohdat 13–19) maankäyttösopimusten pätevyyttä, kohtuullisuutta ja velvoitteita koskevien riitojen kuuluvan yleisille tuomioistuimille. KHO antoi ratkaisunsa myöhemmin samana vuonna painottaen tuomioistuinvalinnan kasuistisuutta ja viittaakin ratkaisutekstissään KKO:n erisisältöiseen johtopäätökseen. Niinpä jopa ylimmät tuomioistuimemme ovat jossain määrin eri mieltä siitä, onko maankäyttösopimuksia luonnehdittava pääsääntöisesti julkis- vai yksityisoikeudellisiksi. Voidaan kuitenkin arvioida maankäyttösopimuksiin edelleen kuuluvan elementtejä, jotka kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Ainakin sopimusehtojen ulkopuoliset yksityisoikeudelliset vaatimukset tulee ratkaista yleisessä tuomioistuimessa. Seuraavaksi tarkastellaan maankäyttösopimusten julkisoikeudellisia piirteitä, jotka ovat vahvistuneet MRL 12 a luvun voimaan tulon myötä.

2.2.3 Julkisoikeudelliset piirteet

Sen sijaan, että pyritään erittelemään maankäyttösopimuksia vain yleisellä tasolla julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten sopimusten välillä, voidaan kysyä, ovatko maankäyttösopimukset hallintolain (HL, 434/2003) 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia, joita voidaan pitää julkisoikeudellisten sopimusten eräänlaisena alaryhmänä.⁶⁶ Näin kysymystä voidaan tarkastella suoraan lain säännösten eikä pelkästään periaatteellisten ja systemaattisten argumenttien varassa.⁶⁷ MRL 12 a lukua säädettäessä sopimusten luonne muuttui jossain määrin, ja nykyään ne ovat aiempaa suuremmassa määrin tulkittavissa hallintosopimuksiksi.⁶⁸ Esimerkiksi ratkaisusaan KHO 2016:52 korkein hallinto-oikeus lausui, että ”Maankäyttösopimusta voidaan [...]

⁶⁵ Ks. lain esitöistä HE 70/2008 vp.

⁶⁶ Tästä huolimatta HL:n esitöissä huomautettiin, että hallintosopimukseen voi sisältyä yksityisoikeudellisia aineksia. HE 72/2002 vp, s. 50.

⁶⁷ Ks. Kaisto – Hakkola 2010, s. 60.

⁶⁸ Ojanen 2008, s. 260; Forss 2012, s. 785; Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 599, 601. Vrt. Kaisto – Hakkola 2010, s. 61.

yleisesti luonnehtia hallintolaisissa tarkoitetuksi hallintosopimukseksi.”⁶⁹ Martti Häkkäsen laatimassa selvityksessä ympäristöministeriölle otettiin samoin lähtökohdaksi maankäyttösopimuksen luonne hallintosopimuksena.⁷⁰ Rintamäki on väitöskirjassaan viitannut sekä MRL 12 a luvun että samaan aikaan säädetyn HL:n säännöksiin ja perusteluihin ja todennut maankäyttösopimuksen olevan niiden perusteella hallintosopimus.⁷¹ Rintamäki on myös argumentoinut, että järjestelmä, jossa maankäyttösopimus on korvattavissa hallinnollisella päätöksellä – eli kehittämiskorvauksella – puoltaa vahvasti sitä, että kyseessä on julkisoikeudellinen oikeussuhde ja siten sopimussuhdekin on julkisoikeudellinen.⁷²

Hallintosopimuksista säädetään HL 3 §:ssä. HL on hallinnon yleislaki, joten jos sopimukseen tulee sovellettavaksi jokin erityislainsäädäntö, HL:n soveltamisalaksi jää vain se, mistä erityislailailla ei ole säädetty. Lain esitöissä erikseen todettiin, että maankäyttösopimusten kohdalla HL:n soveltaminen jäisi vähäiseksi.⁷³ Tämä on tulkittavissa siten, että MRL 12 a lukua koskevan esityksen oltua samaan aikaan valmisteilla sopimukseen sovellettaisiin pääasiassa MRL:n säännöksiä ja HL:a vain niiltä osin kuin MRL:ssa ei ole säädetty. Päätelmä viittaa siihen, että maankäyttösopimusten on tarkoitettu olevan hallintosopimuksia. Tämä on merkittävää, kun huomioidaan että MRL 11 §:n esitöissä maankäyttösopimuksia nimenomaisesti kuvattiin yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi. HL:n esitöistä on pääteltävissä, että tarkoituksena on ollut muuttaa maankäyttösopimusten luonnetta ja nykyisellään on perustelluinta katsoa maankäyttösopimukset ensisijaisesti hallintosopimuksiksi. Välttämättä todellisuus sopimustoiminnan käytännössä ei ole kuitenkaan muuttunut samalla tavalla, vaan kuten Rintamäki on todennut, vanha ”yksityisoikeudellisten sopimusten leima voi olla vaikea pyyhkiä yli.”⁷⁴

Mäenpää on jaotellut hallintosopimukset neljään ryhmään, joista yksi on ”varsinaiset hallintosopimukset”, joilla sovitaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta lain soveltamisesta tai julkisen vallan käytöstä. Hän antaa tällaisesta sopimuksesta esimerkiksi kaavapäätöksen sisällöstä sopimisen.⁷⁵ Kaavan sisällöstä sopiminen on nykyisin suoraan MRL 91 b.1 §:n nojalla kielletty, mikä tekee maankäyttösopimuksen lukemisen varsinaiseksi hallintosopimukseksi Mäenpään

⁶⁹ Tästä huolimatta KHO tässä tapauksessa katsoi, että hallintoriitihakemus tuli jättää tutkimatta, sillä vaatimukset olivat sellaisia, ettei niitä voitu ratkaista hallintoriitamennettelyssä.

⁷⁰ Häkkänen 2020, s. 17. Samoin Laakso 2006, s. 113.

⁷¹ Rintamäki 2007, s. 226.

⁷² Rintamäki 2007, s. 52. Eri asia on, että MRL 12 a luvun järjestelmässä asiaa pitäisi oikeastaan ajatella toisin päin; maankäyttösopimus tulee kehittämiskorvauksen sijaan.

⁷³ HE 72/2002 vp, s. 50.

⁷⁴ Rintamäki 2007, s. 227.

⁷⁵ Mäenpää 1989, s. 95–96.

käyttämässä jaottelussa lähinnä teoreettiseksi. Jos kaavan sisällöstä voisi sopia, sopimus olisi ”varsinainen hallintosopimus”, mutta koska tällainen sopimus ei ole sitova, pitää maankäyttö-sopimuksen luonnetta hallintosopimuksena lähestyä hieman toisin.

2000-luvulle tultaessa Mäenpää on nähtävästi osittain hylännyt tiukan jaon julkis- ja yksityis-oikeudellisiin sopimuksiin.⁷⁶ Myös Mäkinen ja Tarasti ovat pitäneet jaottelua toimimattomana maankäyttö-sopimusten yhteydessä ja korostavat sitä, että sopimuksia on arvioitava niiden sisällön perusteella.⁷⁷ Ehkä maankäyttö-sopimuksia ei olekaan välttämätöntä sijoittaa julkis- tai yksityisoikeuteen. Kuitenkin koska kysymystä on pidetty yhtenä maankäyttö-sopimusten keskeisimmistä ongelmista ja asialla on merkitystä erityisesti toimivaltaisen tuomioistuimen määrittelyssä, on jaolla joka tapauksessa konkreettista merkitystä vähintään prosessioikeudelliselta kannalta. Juridisesti on tietenkin perusteltua, että sopimuksen sisältö ratkaisee. Käytännön sopimustoiminnan kannalta on kuitenkin tärkeää voida riittävällä varmuudella ennakoita, miten sopimusta arvioitaisiin erimielisyystilanteessa.

Vaikuttaa siis edelleen siltä, ettei ole aivan selvää tuleeko maankäyttö-sopimuksia tarkastella yksityis- vai julkisoikeudellisina sopimuksina ja missä tilanteissa. Tämä ei ole pelkästään materiaallinen, varsinaisessa tuomioistuinkäsittelyssä ratkeava ongelma, vaan sillä on perustavanlaatuista prosessuaalista merkitystä, minkä vuoksi asia on keskeinen oikeussuojaa hakevalle sopimuspuolelle. Nimittäin oikean tuomioistuinlinjan valitseminen on ratkaisevan tärkeää sen kannalta, voiko hakemaansa oikeussuojaa ylipäänsä tuomioistuimesta saada.⁷⁸ Lainkäyttölinjasta ei myöskään voida sopia, vaan toimivalta määräytyy asian laadun ja riitaisuuksien kohteen perusteella.⁷⁹ OK 10 luvun 2 §:n mukaan kuntaa vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, kun taas HL 66 §:n ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL, 808/2019) 20 §:n mukaan hallintosopimuksia koskevat riidat ratkaistaan hallinto-oikeudessa.⁸⁰ Epäselvyys oikeasta lainkäyttölinjasta MRL 12 a luvun voimaantulon myötä on herättänyt kritiikkiä.⁸¹ Kun oikeuskäytäntö ei vielääkään tunnu antavan täysin selvää vastausta kysymykseen

⁷⁶ Mäenpää 2018, s. 216.

⁷⁷ Mäkinen 2000, s. 153; Tarasti 2004, s. 407–408.

⁷⁸ Ks. Hakkola 2009, s. 187.

⁷⁹ Oikeuskäytännössä näin KHO 2016:52; KKO 2013:19, kohta 5. Ks. myös Hovila 2009, s. 155; Juntunen 2018, s. 309–311.

⁸⁰ Tapauksen KKO 2008:36 on katsottu merkitsevän, että hallintosopimustakin koskeva riita kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, jos kyse on suoritushäiriöstä. Hakkola 2009, s. 190.

⁸¹ Forss 2012, s. 784–785; Ks. myös Kaisto – Hakkola 2010, s. 56–63.

ja kirjallisuudessakin asiasta ollaan erimielisiä, voidaan oikeustilaa pitää tältä osin epätyydyttävänä.⁸² Lakia voitaisiin selventää säätämällä toimivaltaisesta tuomioistuimesta.

Voidaan myös ajatella, että vastausta maankäyttösopimuksen luonteesta tulisi hakea paitsi sopimuksen sisällöstä, myös sen tarkoituksesta osana MRL:n järjestelmää. Jos ajatellaan sen olevan itsenäinen sopimusinstrumentti, jossa maanomistaja ja kunta voivat vapaasti (yleisin sopimusoikeudellisin ja hallinto-oikeudellisin rajoituksin)⁸³ määrätä keskinäisistä suhteistaan, on ehkä perustellumpaa pitää sitä luonteeltaan yksityisoikeudellisena. Jos taas katsotaan maankäyttösopimuksen toimivan osana MRL 12 a luvun kokonaisuutta ja kytkeytyvän kehittämiskorvausjärjestelmään, on selvästi vahvemmat perusteet ajatella kyseessä olevan hallintosopimus, joka tulee muutoin yksipuolisesti määrättävän julkisoikeudellisen maksun tilalle.⁸⁴ Tähän asiaan palataan luvussa 3, mutta jo tässä vaiheessa on syytä huomauttaa, että on voimakkaita systemaattisia ja periaatteellisia näkökohtia, jotka puoltavat jälkimmäistä vaihtoehtoa. Vallitsevassa osittain epäselvässä tilanteessa on käytännön toiminnassa hyvä jakaa sopimus selvästi maankäyttösopimusta koskevien säännösten mukaiseen sisältöön ja tästä erillisiin yksityisoikeudellisiin sopimusehtoihin.⁸⁵ Sopimusten laatimisessa olisi samalla tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten varaudutaan sopimuksen tiettyjen osien mahdolliseen sitomattomuuteen.

2.3 Kunnan asemasta julkisyhteisönä johtuvat rajoitukset

2.3.1 Epätasavertaiset sopimuskumppanit

MRL 91 b.3 §:n avoimesta sanamuodosta huolimatta ei voida kuitenkaan sopia mitä tahansa. Selvää on, että yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet rajoittavat sopimista. Lisäksi kunnan julkisoikeudellinen asema rajoittaa kunnan sopimusvapautta.

Kunnan ja maanomistajan välistä sopimusvapauden tilaa voidaan kuvata erottamalla toisistaan ”normatiivinen” ja ”tosiasiallinen” sopimusvapaus. Normatiivinen sopimusvapaus viittaa siihen, että lähtökohtaisesti kummallakin osapuolella on täysi sopimusvapaus toisiinsa nähden.

⁸² Näin myös Kaisto – Hakkola 2010, s. 63.

⁸³ Näihin rajoituksiin voivat kuulua esimerkiksi sopimuspuolten epäsymmetrisestä reaalisesta asemasta johtuvat rajoitukset. Rintamäki 2007, s. 89–90.

⁸⁴ Ks. Hakkola (2009, s. 186–187), joka kallistuu sille kannalle, että mm. kehittämiskorvausten ja sopimuskorvausten tason vähäisestä yhteydestä johtuen maankäyttösopimuksia olisi pidettävä ensisijaisesti yksityisoikeudellisina. En ole vakuuttunut tästä näkemyksestä, koska tosiseikoista ei voida päätellä oikeusjärjestyksen normatiivista sisältöä. Sen sijaan asiaa on lähestyttävä aineellisen oikeuden normeista ja analysoitava niitä osana sitä säädoskontekstia johon ne kuuluvat ja koko oikeusjärjestystä.

⁸⁵ Ks. Ojanen 2008, s. 261.

Tosiasiallinen sopimusvapaus kuitenkin voi poiketa tästä lähtökohdasta. Sinänsä on mahdollista, että yksityisellä on taloudellisen merkittävyytensä tai muun syyn vuoksi kuntaa parempi neuvotteluasema,⁸⁶ mutta yleisesti voidaan lähteä siitä, että kunnan kaavoitusmonopoli ja kunnalla käytettävissä olevat, maankäyttösopimukselle vaihtoehtoiset instrumentit (lunastus, kehittämiskorvaukset, kaavoittamatta jättäminen) antavat sille vahvemman aseman.⁸⁷

Kunnan ollessa sekä sopimuskumppani että kaavoittaja nämä roolit saattavat mennä sekaisin tavalla, joka ei ole sopusoinnussa kunnan aseman julkisyhteisönä kanssa. Majamaa katsoo, että maankäyttösopimusten jakaminen kahteen tyyppiin, eli sitovaan maankäyttösopimukseen (ennen kaavan nähtäville asettamista) ja kaavoituksen käynnistämistä koskevaan sopimukseen, on mekanismi, jolla kaksoisroolin ongelmat on pyritty välttämään.⁸⁸ Jako kahteen sopimustyyppiin ei silti mitenkään ole tae siitä, etteikö kunta voisi toimia epäasiallisesti kahdessa eri roolissaan ja julkisen vallan käyttäjälle vieraalla tavalla, vaan kunnan tulee pystyä erottamaan roolit toisistaan ja välttämään toimimasta julkisen vallan käyttäjälle vieraalla tavalla.

Kunnan on pysyttävä kuntalaisia (KuntaL, 410/2015) tarkoitetun toimialansa sisällä toiminnassaan, joskin lain 7.1 §:ssä säädetty yleinen toimiala on laaja eikä sellaisenaan rajaa toimintamahdollisuuksia vielä kovin paljoa.⁸⁹ Kysymys onkin lähinnä periaatteen tasoisesta säännöstä, johon voidaan itsenäisenä argumenttina vedota vain harvoin. Periaatteena se on kuitenkin tärkeä. KuntaL:n esitöissä todetaan, että vakiintuneesti seuraavien vaatimusten on katsottu rajaa van kunnan toimialaa:

[A]sukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltö, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kieltö. Kunnan ei lisäksi ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa.⁹⁰

⁸⁶ Ks. esim. Rintamäki 2007, s. 88. Voidaan ajatella esimerkiksi tilannetta, jossa sopimuskumppani ei vielä ole maanomistaja, vaan vasta harkitsee, mihin kuntaan perustaa liiketoimintaa harjoittavan yksikkönsä, sillä voi olla hyvinkin merkittävä neuvotteluasema kuntaan nähden. Kuten edellä kävi ilmi, voidaan maankäyttösopimusta käyttää silloinkin, kun toinen osapuoli ei vielä ole maanomistaja sopimuksen kohteen alueella.

⁸⁷ Häkkänen 2016, s. 220–221. Teoreettinen lähtökohta on siksi kunnan voimakkaampi asema suhteessa maanomistajaan, mutta sinänsä tämän alaluvun analyysi ei ole riippuvaista neuvotteluvoiman epäsuhdasta suuntaan tai toiseen. Sen sijaan oleellista on, että kunta *julkisena toimijana* on eri asemassa kuin yksityinen.

⁸⁸ Majamaa 2006, s. 1248.

⁸⁹ Kunnan toimialasta ja sen rajoituksista ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 161–195.

⁹⁰ HE 268/2014 vp, s. 16. Kuitenkin hallituksen esityksessä huomautetaan, että kunnat ovat erityisesti omistamiensa yhtiöiden kautta käytännössä menelleet paikallisuuden vaatimuksen ja kaupallisen tai teollisen toiminnan kiellon vastaisesti. HE 268/2014 vp, s. 61–62. Uuden kuntalain myötä lieneekin katsottava, että kunnan ns. yleinen toimiala (KuntaL 7.1 §:n mukainen ”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät”) on näiltä osin jossain määrin aiempaa laajempi, sillä lakia säädettäessä ei tälle ristiriidalla tehty mitään, vaikka se huomioitiin esitöissä.

Näistä voidaan maankäyttö sopimusten yhteydessä nostaa esiin erityisesti yksityisen tukemisen kieltä ja spekulatiivisen toiminnan kieltä. Yksityisen tukemisen kieltä kiertyy tiiviisti yhdenvertaisuuden käsitteeseen. Kunta ei voi nimittäin tukea yhtä yksityistä asettamalla hänet muita parempaan asemaan.⁹¹ Spekulatiivisen toiminnan kieltä tarkoittaa, ettei kunta voi ryhtyä toimintaan pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi,⁹² mikä estää esimerkiksi maan arvolla keinottelun. Olisi erityisen kyseenalaista, jos kunta käyttäisi kaavoitusvaltaansa vaikuttaakseen maan arvoon haluamallaan tavalla ostaakseen maita edullisesti ja myydäkseen ne korkeaan hintaan. On selvää, ettei tämänkaltainen toiminta olisi lainmukaista.

2.3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet kunnan toiminnassa

Vaikka kunta solmii sinänsä yksityisoikeudellisen sopimuksen, sen pitää julkisoikeudellisen asemansa vuoksi noudattaa hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, joista on säädetty HL 6 §:ssä.⁹³ Kunnan sopimustoiminnankin kannalta keskeistä on noudattaa tasapuolisuuden⁹⁴, tarkoitussidonnaisuuden, objektiivisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksia sekä luottamuksensuojaperiaatetta.

Luottamuksensuojan perusteella oikeusjärjestys suojaa hallintotoiminnan yksityiselle synnyttämiä perusteltuja odotuksia. Ratkaisussa KHO 2015:116 asianosainen vetosi luottamuksensuojaan sillä perusteella, että sille oli kunnan käyttäytymisestä johtuen syntynyt perusteltu odotus kaavan hyväksymisestä. KHO lausui, että kunnan ja yhtiön sopimuksella, jolla oli sovittu kaavoituksen käynnistämisestä, ei ollut sellaista vaikutusta kunnanvaltuuston päätöksentekoon, että yhtiölle olisi syntynyt perusteltuja odotuksia kaavan hyväksymisestä tai kunnalle velvollisuutta hyväksyä kaava. Tämän vuoksi yhtiön valitus valtuuston kaavan hylkäävästä päätöksestä hylättiin. Silläkään ei ollut asian kannalta merkitystä, että yhtiö oli kustannuksellaan laatinut kaavaehdotuksen. Ratkaisu korostaa sitä, että kaavoitus on sopimusneuvotteluista täysin erillinen menettely, josta ei voida kuntaa sitovasti sopia.⁹⁵ Kunnallinen itsehallinto antaa kunnan päätöksenteolle laajan harkintavallan siinä mielessä, että luottamuksensuojalla ei ole

⁹¹ Harjula – Prättälä 2015, s. 167.

⁹² Ks. HE 268/2014 vp, s. 16.

⁹³ Ks. tästä esimerkiksi KHO 2017:117.

⁹⁴ Voidaan tosin esittää, että sopimusneuvotteluissaan mikään toimija ei voi olla täysin tasapuolinen tai neutraali, sillä se pyrkii ainakin jossain määrin oman etunsa edistämiseen. Selmi 2011, s. 615.

⁹⁵ Kuitenkin olisi mielestäni perusteltua katsoa, että jos sama toimielin sitoutuu ensin tietynsisältöiseen sopimukseen ja sen jälkeen tekee päätöksen erisisältöisenä, tämä voisi johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen, vaikka lopullinen kaavapäätös onkin pätevä.

merkittävää tulkintavaikutusta esimerkiksi maankäytössä.⁹⁶ Sen sijaan yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä siten, että maanomistajalla on perusteet odottaa tulevansa kohdelluksi yhdenvertaisesti muiden maanomistajien kanssa.

Ratkaisussa KHO 2008:71 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavoituksessa maanomistajien yhdenvertaisuutta oli loukattu, kun yhtä maanomistajaa oli suosittu lisäämällä hänen maalleen osoitettua rakennusoikeutta huomattavasti. Kunta ei ollut selvittänyt muiden tontinomistajien tonttien rakennusoikeuden lisäämistä samalla tavalla (lähivirkistysalueen liittäminen osaksi pientalotonttia). Maanomistajien erilainen kohtelu pitää siis pystyä perustelemaan myös silloin, kun pientä osaa maanomistajista suositaan, ei pelkästään silloin kun vähemmistö saa osakseen huonommat ehdot kuin enemmistö. Ratkaisussa KHO 2017:117 tuomioistuin totesi, että HL 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi kunta ei saa esimerkiksi vuokrasopimusten kohdalla asettaa sopimuskumppaneita eriarvoiseen asemaan ilman perustetta.⁹⁷ On perusteltua lähteä siitä, että lähtökohtaisesti muissakin sopimussuhteissa kunnan sopimusvapaus on vastaavalla tavalla yksityistä rajatumpi.⁹⁸

Vaikka on selvää, että jo hallinto-oikeudelliset yleiset periaatteet sitoisivat kuntaa sen päätöksenteossa, on MRL 91 a §:n 2 momenttiin otettu selventävä säännös, jonka mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti näiden toteuttaessa velvollisuuttaan osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yhdenvertaisuusperiaate sitoo kuntaa maankäytössä ja kaavoituksessa yleisemminkin.⁹⁹ Ongelmallista on, että käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa sopimusehtoihin suostuneen maanomistajan saama rakennusoikeus on ollut olennaisesti suurempi kuin sopimusehdot hylänneillä.¹⁰⁰

2.3.3 Hankintalaki ja maankäytösopimukset

MRL 12 a luvun esitöissä mainitaan, että kunta ja maanomistaja voivat sopia esimerkiksi maanomistajan osallistumisesta ”koulu-, päiväkotijä ja muiden vastaavien palvelujen

⁹⁶ Hovila 2010, s. 60–62.

⁹⁷ Viime kädessä HL:ssa säädetty yhdenvertaisuusperiaate ilmentää PL 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden vaatimusta. Ks. HE 72/2002 vp, s. 54.

⁹⁸ Eri asia on, että myös yksityisten välisissä suhteissa eriarvoinen kohtelu voi tulla arvioituksi yhdenvertaisuuslaissa (YVL 1325/2014) tarkoitettuna syrjintänä. Nimittäin lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan myös yksityisessä toiminnassa.

⁹⁹ Ks. KHO 2005:5.

¹⁰⁰ Hollo 2006, s. 63.

rakentamiskustannuksiin”.¹⁰¹ Tämänkaltaisen järjestely voisi yksityisten välisessä suhteessa olla toimiva ja tehokas tapa järjestää tarvittavien rakennusten ja infrastruktuurin rakentaminen alueelle. Kunnan ollessa sopimuspuolena voi kuitenkin olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista sopia urakasta vastikkeena. Ehdot voivat nimittäin tulla arvioituiksi julkisena hankintana, jolloin kunnan tulee soveltaa hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.¹⁰² Ongelmaksi muodostuu, että kun kunta ”luovuttaa” maanomistajalle rakennusoikeutta vastikkeena rakennus- tai muusta urakasta, järjestely voisi tulla arvioituksi hankintalain (HanL, 1397/2016) soveltamisalaan kuuluvana rakennusurakan hankintana.¹⁰³ Arvioitaessa hankintalainsäädännön soveltuvuutta oikeusteoreettisesti keskeinen kysymys kuuluu, onko rakennusoikeuden myöntäminen taloudellisessa mielessä kunnan maksamaa vastiketta vai ei.¹⁰⁴

Laine¹⁰⁵ ja Hakkola¹⁰⁶, keskeiset hankintamenettelyn ja maankäyttösopimusten yhteyttä pohtineet kirjoittajat, ovat arvioineet hankintalainsäädännön soveltumista maankäyttösopimukseen vuonna 2007, vanhan hankintalain (VHanL, 348/2007) aikaan. Uudessakaan, vuoden 2016 hankintalaissa asia ei merkittävästi selkeytynyt, vaikka juuri hankintasäännösten soveltumisesta maankäyttösopimukseen oli ennen nykyisen hankintalain säätämistä epävarmuutta. HanL:n esitöissä maankäyttösopimukset on nimenomaisesti kuitenkin mainittu yhdessä kohdassa. Määritelmät sisältävän 4 §:n käyttöoikeussopimuksia koskevien 5–7 k:n yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan:

Jos maankäyttösopimus katsotaan kuitenkin sellaiseksi vastikkeelliseksi sopimukseksi, jossa hankintayksiköllä on välitön taloudellinen intressi sopimuksen kohteena oleviin palveluihin tai urakoihin, olisi sopimus luokiteltava joko hankintasopimukseksi tai käyttöoikeussopimukseksi.¹⁰⁷

Hallituksen esitys osoittaa, että maankäyttösopimus voidaan sisältönsä perusteella arvioida sellaiseksi, että julkisia hankintoja koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi.

Maankäyttösopimuksessa tuskin missään ajateltavissa olevassa tilanteessa olisi *päätarkoituksena* julkisen hankinnan toteuttaminen – ellei nimenomaisena tarkoituksena olisi hankintalain

¹⁰¹ HE 167/2002 vp, s. 23. Tällainen käytäntö oli yleinen erityisesti aluerakentamissopimuksissa 1960- ja 1970-luvuilla. Ks. Hovila 2009, s. 149.

¹⁰² Laine 2007, s. 772–775.

¹⁰³ Vrt. Oksanen (2008, s. 263), joka näkee rakennushankkeen toteuttamisen vain kuittauksena saadusta rakennusoikeudesta, eikä sitä siksi tulkittaisi ongelmalliseksi hankintalainsäädännön kannalta. Ajatus on erikoinen, sillä samoin voisi ajatella kaikessa vaihdannassa olevan kyse vain kuittauksesta. Oksanen tulkinta ei näyttäisikään saaneen kannatusta muilta kommentoijilta.

¹⁰⁴ Hakkola 2007a kokonaisuudessaan, vastikkeellisuudesta erityisesti s. 732–735.

¹⁰⁵ Laine 2007.

¹⁰⁶ Hakkola 2007a.

¹⁰⁷ HE 108/2016 vp, s. 78.

säännösten kiertäminen. Tällöin on kiinnitettävä huomiota myös HanL 7 §:ään, joka koskee sekamuotoisia sopimuksia. Pykälän tarkoituksena on selkiyttää tilannetta, jossa sopimuksella sovitaan sekä sinänsä hankintalain soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta että jostain muusta, lain soveltamisalaan kuulumattomasta. Pykälän 2 momentissa on säädetty, että hankintalakia sovelletaan, jos sopimuksen *pääasiallisena kohteena* ovat lain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat eikä sopimuksen osia voida objektiivisesti erottaa toisistaan. Jos sopimuksen osat voidaan objektiivisesti erottaa toisistaan, mutta sopimusta ei silti jaeta osiin, sovelletaan hankintalakia riippumatta sopimuksen pääasiallisesta kohteesta.

HanL 7 § huomioiden on katsottava, että jos maankäyttösopimuksen kohteena olevalle alueelle on tarkoitus rakentaa yhdyskuntatekniikkaa tai muita kunnan omistukseen tulevia rakenteita tai rakennuksia, ja tämä urakka on objektiivisesti erotettavissa sopimuksen muusta sisällöstä, tulee mahdollinen rakennusurakka kilpailuttaa julkisena hankintana. Hakkola tosin esittämästään yleisestä tarkastelusta huolimatta toteaa, että maankäyttösopimusten kohdalla ”[h]ankintalainsäädännön tavoitteista johdettavat argumentit puoltavat tulkintaa, jonka mukaan kilpailuttamisvelvollisuuteen tulee suhtautua pidättyväisesti ainakin silloin kun menettelyn tarkoituksena ei ole kiertää hankintasäätelyä.¹⁰⁸

Hankintalain soveltuminen ainakin teoreettisella tasolla on riippuvainen siitä kysymyksestä, minkälainen oikeudellinen ilmiö rakennusoikeus on. Jos sen katsotaan olevan kunnalle kuuluva, luovutettavissa oleva etuus, myös maankäyttösopimusten vaihdannallinen luonne ja siten hankintalainsäädännön soveltuminen on arvioitava eri tavalla kuin silloin, jos katsotaan rakennusoikeuden kuuluvan jo alun perin maanomistajalle ja kunnan vain mahdollistavan jo olemassa olevan oikeuden käyttämisen.¹⁰⁹ Tämä on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa sinänsä teoreettinen kysymys on myös aineellisesti ratkaiseva. Martti Häkkänen on väitöskirjassaan osoittanut, ettei rakennusoikeus ole mitään sellaista, jonka kunta ”luo” kaavoituksella, vaan kyse on markkinoilla kysynnän ja tarjonnan dynamiikasta seuraavan arvonmuodostuksen vapauttamisesta tai rajoittamisesta.¹¹⁰ Jos rakennusoikeuden konstruktioita katsotaan näin, voisi siis olla perusteltua väittää, ettei maankäyttösopimukseen, jossa maanomistaja sitoutuu rakennusurakkaan sopimuskorvauksena, tulisi soveltaa hankintalainsäädäntöä. Majamaa on kuitenkin katsonut, että vaikka kysymyksen teoreettisempi tarkastelu on sinänsä mielekästä, on

¹⁰⁸ Hakkola 2007a, s. 744.

¹⁰⁹ Hakkola 2007a, s. 737–738.

¹¹⁰ Häkkänen 2016, s. 30–34.

epätodennäköistä, että konkreettisessa ratkaisutilanteessa hankintalainsäädäntöä voitaisiin jättää soveltamatta sillä perusteella, että teoreettisella argumentoinnilla osoitetaan, ettei maanomistaja varsinaisesti saa vastiketta urakastaan.¹¹¹ Vaikka kallistun itse samalle kannalle Majamaan kanssa, pidän silti kiinnostavana kysymystä siitä, mitä rakennusoikeus itse asiassa on. Vastauksen tähän kysymykseen tulisi vaikuttaa arvioitaessa rakennusoikeuden käyttömahdollisuuksiin vastikkeena. Ongelma tiivistyy kysymykseen siitä, onko rakennusoikeus kunnan ”omistamaa” tai ”luomaa” varallisuutta vai jotakin muuta.

2.4 Hallinnolliset velvoitteet ja sopimuksellistaminen

Hallinto-oikeudellisesti kiinnostava kysymys on hallinnollisten ratkaisujen toteuttaminen sopimuksilla, jotka edellyttävät julkisyhteisön ja sopimusosapuolen jonkinasteista tasavertaisuutta ja etäännyttä hallintosubjektiajattelusta.¹¹² Klassisessa hallinto-oikeudessa katsottiin, ettei julkisoikeudellinen sopimus ollut edes mahdollinen, mutta nykyaikaiset yhteiskunnat nojaavat yhä enemmän sopimukseen myös julkisyhteisöjen ja yksityisten välillä. *Hallintotoimen* käsitteestä kehittyminen *hallinto-oikeussuhteen*¹¹³ suuntaan mahdollistaa relaation hahmottamisen dynaamisempaan, jolloin myös sopiminen voi olla hallinnon lainalaisuusperiaatteen kanssa yhteensopiva tapa järjestää asiat julkisen ja yksityisen välillä. On siirrytty ”sopivaan hallintoon”.¹¹⁴ Tyypillisesti tällaista hallinnon sopimuksellistamista voi olla esimerkiksi peruspalveluiden ostaminen yksityisiltä palveluntarjoajilta. Kuitenkin myös maankäyttösopimuksissa on piirteitä, joita voidaan joiltain osin arvioida hallinnon sopimuksellisuuden näkökulmasta käsin.

Oikeastaan maankäyttösopimusten kohdalla sopimusperusteisuus on viety poikkeuksellisen pitkälle. Maankäyttö on nimittäin erittäin voimakkaasti julkisen vallan käyttäjän, eli kunnan, toimivaltaan kuuluva asia, mutta MRL 91 a §:n 1 momentin mukaan maanomistajan kanssa on *ensisijaisesti* sovittava siitä, miten tämä osallistuu kunnalle syntyvien kustannusten korvaamiseen. Vasta sopimusneuvottelujen kariuduttua kunta voi tehdä hallinnollisen päätöksen ja määrätä maanomistajalle kehittämiskorvauksen. Tästä näkökulmasta katsoen sopimuksellisuus on hyvin voimakasta juuri maankäyttösopimusten kohdalla.¹¹⁵

¹¹¹ Majamaa 2006, s. 1251.

¹¹² Ks. tästä erityisesti maankäytön osalta Selmi 2011, s. 613, passim.

¹¹³ Hallinto-oikeussuhteesta ks. Mäenpää 2018, s. 259–265.

¹¹⁴ Mäkinen 2000, s. 85–56.

¹¹⁵ Ks. myös Rintamäki 2007, s. 52.

Kiinnostavan vertailukohdan Suomen järjestelmälle antaa Yhdysvalloissa tapahtunut kehitys. Siellä maankäyttöä pidettiin pitkään julkisena toimintana, johon sopimuksellisuus ei ollut helpposti istutettavissa. Kuitenkin maanomistajien ja kuntien edut oli helpompi sovittaa yhteen sopimalla maankäytöstä, mikä johti sopimusten yleistymiseen 1990-luvulla, huomattavasti sen jälkeen, kun sopimukset olivat Suomessa jo arkipäivää. Maanomistajien kannalta sopimusten etu oli siinä, että maanomistajat saivat kaavoituksen soveltumaan paremmin tarpeisiinsa. Kuntien näkökulmasta taas oli mahdollista periä maanomistajilta suurempia korvauksia kuin olisi ollut mahdollista vain kustannuserusteisesti.¹¹⁶ Kysymykseksi jääkin, eikö järjestelyssä ole lainkaan häviäjiä, eli onko kyseessä puhtaasti kaikkien osapuolten asemaa parantava tilanne. Epäilyksen herättää ainakin se, onko kunnan jäsenten intressit turvattu riittävän hyvin yhdysvaltalaisessa järjestelmässä.¹¹⁷

Maankäyttösopimukseen liittyy ilmeisiä käytännön etuja.¹¹⁸ Niiden avulla maankäytön suunnittelua tehdään vuorovaikutuksessa maanomistajan kanssa. Yhdyskuntatekniikka voidaan rakentaa tarkoituksenmukaisesti. Elinkeinoelämän tarpeet ja asuminen on periaatteessa järjestettävissä parhaalla mahdollisella tavalla sekä kunnan että maanomistajan näkökulmasta. Jääskeläinen ja Syrjänen kuvaavat sopimustoimintaa ”käteväksi ja järkeväksi pakettiratkaisuksi”.¹¹⁹ Sopimusten käyttö hallintotoiminnan järjestämisessä voi muutenkin tuoda tehokkuus- ja joustavuushyötyjä.¹²⁰ Maankäyttösopimusten kohdalla tämä johtuu siitä, että sopimuksella voidaan ainakin teoriassa jakaa vastuut siten, että sopimuksen kohteena olevan maan kehittämiseksi toteutettavat toimenpiteet ja kustannukset jaetaan osapuolten välillä optimaalisesti ja konkreettisen tilanteen vaatimukset huomioiden.

Maankäyttösopimuksilla voidaan myös edistää kulloinkin vallitsevia rakentamiseen liittyviä erityisiä tavoitteita. Kunta voi ohjata maanomistajia haluamaansa suuntaan joustavasti ilman raskaita hallinnollisia menettelyitä, mikä voi parhaimmillaan johtaa tehokkaampaan uusien ratkaisujen ja teknisten innovaatioiden käyttöön.¹²¹ Esimerkiksi ekologiseen rakentamiseen kannustaminen voidaan toteuttaa maankäyttösopimukseen otettavilla ehdoilla.¹²² Sellaiset

¹¹⁶ Selmi 2011, s. 610.

¹¹⁷ Yhdysvalloissa, samoin kuin Suomessa, ongelmana pidettiin sitä, että kunta sitoutuisi ennakkollisesti tietynsäälttöiseen kaavaan. Tämä todettiin oikeuskäytännössä laittomaksi. Selmi 2011, s. 616, av. 111.

¹¹⁸ Ks. tästä esim. Rintamäki 2007, s. 31–32. 1960-luvun aluerakentamissopimuksista ks. Hyvönen 1988, s. 763.

¹¹⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 591.

¹²⁰ Freeman 2000, s. 179–180; Rintamäki 2007, s. 32.

¹²¹ Sopimuksellisuuden eduista ympäristösopimuksissa ks. Kumpula 2008, s. 152.

¹²² Ks. esim. Kallio – Mesimäki – Lehvävirta 2014, s. 120–121.

maankäyttöpolitiikan instrumentit, jotka perustuvat voimakkaammin hallinnon antamiin määräyksiin ja pakkoon, eivät samalla tavalla laajasti ja joustavasti voi toimia halutun rakentamisen edistämisen välineinä. Tästä näkökulmasta ei olekaan yllättävää, että 90 % maankäyttösopimuksia solmineista pitää menettelyä onnistuneena.¹²³

Edelleen yksi merkittävä etu sopimuksellisuudessa on, että maanomistajat voidaan sitouttaa yhdessä sovittaviin tavoitteisiin ja parhaimmillaan maankäyttö koetaan legitiimimpänä kuin olisi tilanne, jos kunta vain toimivaltansa nojalla määräisi kaavojen sisällön yrittämättä edes yhteensovittaa kunnan ja yksityisen intressejä ja perimällä kehittämiskorvaukset suoraan lain nojalla. Tällainen malli tuskin tuottaisi parasta mahdollista maankäyttöä ja se sivuuttaisi maanomistajat vaikuttamasta oman omaisuutensa käyttöön muuten kuin asianosaisasemansa kautta. Voidaan siis hyvin perusteita väittää, että sopimukset maankäytön suunnittelun instrumenttina puolustavat paikkaansa monestakin syystä.

Yhteenvetona luvusta 2 voidaan todeta seuraavaa: Kunta voi melko vapaasti solmia maankäyttösopimuksia, mutta niiden sitovuus saattaa tilanteesta riippuen jäädä epävarmaksi, minkä vuoksi lainsäädännössä olisi hyvä tarkentaa maankäyttösopimusten käyttöalaa. Samalla olisi syytä täsmentää oikea lainkäyttölinja maankäyttösopimuksia koskevissa erimielisyyksissä. Maankäyttösopimukset on nykyään perustelluinta tulkita hallintosopimuksiksi. Kunnan sopimusvapautta rajaavat merkittävästi sen julkisoikeudelliseen asemaan liittyvät velvollisuudet, erityisesti yleiset hallinnon oikeusperiaatteet. Seuraavassa luvussa tarkastellaan lähemmin sopimuksella sovittavan korvauksen, maankäyttömaksun, rajoja oikeudessamme.

3 SOPIMUSKORVAUSTA KOSKEVAT RAJOITUKSET

3.1 Merkittävän hyödyn ja kustannusten syntymisen vaatimus

Tässä alaluvussa vastaan kysymykseen: Millaisia rajoituksia maankäyttösopimuksissa sovittaville sopimuskorvauksille on katsottava sisältyvän lainsäädäntöömme, ja asettavatko erityisesti MRL 12 a luvussa säädetyt kehittämiskorvaukset lain systematiikassa MRL 91 b § 3 momentin sanamuodosta huolimatta jonkinlaisia rajoituksia sopimiselle?

¹²³ Suomen ympäristö 2014, s. 162.

MRL 91 a § asettaa yleiset edellytykset koko 12 a luvun soveltumiselle. Pykälän mukaan yhdyskuntatekniikasta kunnalle syntyviin kustannuksiin osallistumista voidaan MRL 12 a luvun nojalla vaatia maanomistajalta vain, jos 91 a §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin 12 a luvussa säädetään. Tämän perusteella voidaan erottaa seuraavat vaatimukset korvauksen perimisen laillisuudelle: maanomistaja, joka saa 1) *asemakaavan* vuoksi 2) *merkittävää hyötyä* (käytännössä kiinteistön arvonnousua), on velvollinen osallistumaan 3) kunnalle syntyviin *kustannuksiin*.¹²⁴ Kuten ratkaisu KHO 2016:89 osoitti, poikkeamisella saatu rakennusoikeus ei perusta kunnalle oikeutta periä maankäyttömaksua, joten hyödyn seuraaminen asemakaavan laatimisesta tai muuttamisesta on jokseenkin tarkkarajainen kriteeri. Hankalampia kysymyksiä ovatkin merkittävän hyödyn määrittely ja joissain tapauksissa sekin, mitkä kustannukset voidaan katsoa syntyviksi juuri kaavoitushankkeesta.

Maanomistajan saama hyöty laskettaisiin MRL 91 a §:n esitöiden¹²⁵ ja 91 c.2 §:n (222/2003) mukaan lunastuslain (LunL 603/1977) mukaisten arviointiperiaatteiden mukaisesti. Tässä ei ole tarpeen käsitellä näitä arvostusmenetelmiä eikä sitäkään, mitä tarkalleen ottaen merkittävä hyöty tarkoittaa konkreettisesti tilanteessa.¹²⁶ Hyödyn merkittävyyttä ei edes voida yleisesti määritellä, vaan sitä on tarkasteltava tapauskohtaisesti huomioiden kaavoitettavan alueen olosuhteet.¹²⁷ Sen sijaan oleellista on, että jotta ylipäänsä voidaan velvoittaa maanomistaja osallistumaan kunnalle syntyviin kustannuksiin, pitää saadun hyödyn olla *merkittävä*. MRL 91 e §:n (222/2003) mukaisissa tilanteissa kunnan aiemmin toteuttamilla alueilla – eli käytännössä täydennysrakentamisessa – hyödyn tulee olla *erityisen* merkittävä, jotta kehittämiskorvaus voidaan määrätä.¹²⁸

Merkittävän ja erityisen merkittävän hyödyn edellytykset kehittämiskorvauksen määräämiseksi herättävät kysymyksen siitä, soveltuvatko ne sellaisenaan MRL 12 a luvun järjestelmässä myös maankäyttösopimuksiin, toisin sanoen voiko kunta vedota sopimuskorvausehtoon maanomistajaa vastaan, jos maanomistajan saama hyöty ei ylitä merkittävyyden tai aiemmin toteutetulla

¹²⁴ Kuten Häkkänen (2016, s. 269) asian ilmaisee, ei ”maanomistajan maksettavaksi voida määrätä kehittämiskorvausta, jos kunnalle ei aiheudu kaavoituksesta kustannuksia.”

¹²⁵ HE 167/2002 vp, s. 20.

¹²⁶ Kysymyksestä laajemmin ks. Häkkänen 2016, s. 261–266.

¹²⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 509.

¹²⁸ Käyttökelpoinen tyypittely on Hakkolan (2007b, s. 38) luonnehdinta kolmiportaisesta hyödyn käsitteestä: tavallinen, merkittävä ja erityisen merkittävä.

alueella erityisen merkittävyyden kynnystä?¹²⁹ Rintamäki on argumentoinut 91 a §:n 1 momentin rakenteen tukevan vahvasti tulkintaa, että merkittävän hyödyn edellytys koskee myös maankäytösopimuksia. Hän huomauttaa, että mainitussa momentissa on säädetty sekä merkittävän hyödyn vaatimuksesta että sopimusten ensisijaisuudesta, jolloin voidaan lähteä siitä, ettei kunta voi edellyttää sopimuskorvausta maanomistajalta, jonka saama hyöty ei ylitä merkittävyyden kynnystä.¹³⁰ Yhdyn Rintamäen näkemykseen. Pidän luvun kokonaisuuden muotoilu huomioiden perusteltuna katsoa, että maankäytösopimusta koskevaa MRL 91 b §:ää on tulkittava 91 a §:ssä säädetty luvun tarkoitus huomioiden. Erityisen merkittävän hyödyn kohdalla kysymys on hankalampi, koska 91 e §:ssä mainitaan vain kehittämiskorvaukset. Systemaattisin argumentein katsoisin, että jos MRL 12 a luvun ajatellaan olevan kokonaisuus, jossa maankäytösopimukset tulevat kehittämiskorvauksen sijaan tapana korvata kunnalle syntyneitä kustannuksia, erityisen merkittävän hyödyn kriteeriä tulee soveltaa maankäytösopimusiinkin.

Jotta maanomistajalta voidaan edellyttää 91 a §:n nojalla osallistumista kunnalle syntyviin kustannuksiin, tulee tällaisia kustannuksia tosiasiallisesti syntyä. Korvattavat kustannukset on määriteltävä 91 d §:ssä (222/2003). Kustannuksiksi hyväksytään esimerkiksi kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset ja maaperän kunnostamiseen ja välttämättömään meluntorjuntaan liittyvät kustannukset ja kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla. Korvattavia kustannuksia yhdistää se, että ne kuuluvat MRL:n mukaan kunnan vastuulle.¹³¹ Sopimuskorvauksen kohdistumisella todellisiin kustannuksiin on keskeinen merkitys sopimuksen oikeudelliselle arvioinnille. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2004:87 valittaja väitti sopimuskorvauksen olleen tosiasiallisesti maksu rakennusoikeudesta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi maanomistajan valituksen maankäytösopimuksen hyväksymisestä kunnanvaltuustossa katsoen, että sopimuskorvaus oli nimenomaisesti korvausta kunnalle syntyneistä kustannuksista ja kattoi niistäkin vain osan; rahallinen korvaus oli noin 18 % kustannuksista, minkä lisäksi maanomistaja oli sitoutunut luovuttamaan kaupungille 2,4 hehtaaria puisto- ja katualuetta.

¹²⁹ Ks. Hovila 2009, s. 145.

¹³⁰ Rintamäki 2007, s. 42.

¹³¹ Ks. tästä Hakkola 2007b, s. 38–39.

3.2 Kehittämiskorvausta koskevien säännösten tulkintavaikutus

3.2.1 Kehittämiskorvauksen määrää koskevat rajoitukset

MRL 12 a luvussa, 91 c ja e–p §:ssä (222/2003), säädetty kehittämisskorvaus on kunnalla käytettävissä oleva keino periä maanomistajalta korvausta kustannuksista, jotka kunnalle on syntynyt kaavan toteuttamisesta esimerkiksi yhdyskuntatekniikan rakentamisen vuoksi. Korvauksen määrä on kuitenkin rajattu kahdella eri enimmäisehdolla: ensinnäkin korvaus voi olla korkeintaan kunnalle syntyneiden kustannusten suuruinen,¹³² ja toiseksi se ei 91 f §:n mukaan saa ylittää 60 prosenttia maan arvonnoususta.¹³³ Lisäksi kunnanvaltuusto voi 91 f §:n toisen virkkeen nimenomaisen säännöksen mukaan päättää enimmäiskorvauksen olevan alempikin kuin 60 prosenttia. Kun maankäyttösopimuksella voidaan lain sanamuodon mukaan *kehittämisskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta* laajemminkin sopia osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista, näyttäisi 91 b §:n perusteella *prima facie* siltä, ettei kehittämisskorvauksilla ole mitään vaikutusta maankäyttösopimukseen. Tällainen tulkinta on kuitenkin lain kokonaisuuden kannalta ongelmallinen.

Muutamia vuosia MRL 12 a luvun voimaantulon jälkeen kirjoittanut Rintamäki tarkasteli solmituissa maankäyttösopimuksessa olleita sopimuskorvausehtoja ja huomasi, että hyvin yleisesti sopimuskorvaus oli irrotettu kunnalle syntyneistä kustannuksista kokonaan tai yhteys niihin oli vain etäinen.¹³⁴ Tämän jälkeenkin näyttää siltä, ettei sopimuskorvauksia ole sidottu kunnalle syntyneisiin kustannuksiin samalla tavalla kuin kehittämisskorvaukset. Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittisessa ohjelmassa 2018–2021 on linjattu maankäyttösopimuksella sovittavista korvauksista, että

[m]aankäyttösopimuksin maanomistajalta peritään kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannukset 100-prosenttisesti. Vaihtoehtoisesti sopimuskorvauksen vähimmäismäärä on 50 % asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta.¹³⁵

¹³² Arg. 91 c.1 § ja MRL 12 a kokonaisuudessaan.

¹³³ Hallituksen esityksen mukaan raja perustuu tasoon, jota tyypillisesti oli maankäyttösopimuksissa arvioitu noudatettavan MRL 12 a luvun säätämisen aikaan. HE 167/2002 vp, s. 16. Vrt. kuitenkin Hakkola (2007b, s. 39, av. 10), jonka mukaan sopimuskorvaukset olivat tyypillisesti huomattavasti tätä alempia, yleensä 20–40 % kustannuksista. Toisaalla samassa artikkelissa (s. 49) Hakkola tosin esittää, että 12 a luvun voimassa olon aikana sopimuskorvaukset ovat olleet säännönmukaisesti korkeampia kuin olisi ollut mahdollista periä kehittämisskorvauksina. Jos Hakkolalla ei ole tapahtunut kirjoittaessaan ajatusvirhettä, hänen käyttämänsä aineisto näyttäisi osoittavan, että kehittämisskorvausten käyttöönotto olisi *nostanut* sopimuskorvausten tasoa, vaikkei kehittämisskorvauksia itsessään ole juuri käytetty.

¹³⁴ Rintamäki 2007, s. 195–198.

¹³⁵ Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma 2018–2021, s. 12. Ohjelma kattaa Auran, Kaarinan, Liedon, Maskun, Mynämäen, Naantalın, Nousiaisten, Paimion, Paraisten, Raision, Ruskon, Sauvon ja Turun kuntien alueet.

Sana ”vaihtoehtoisesti” aiheuttaa pientä epäselvyyttä siitä, tarkoitetaanko lainattujen kahden virkkeen kummankin toimivan itsenäisinä kriteereinä vai sovelletaanko niitä yhdessä: valitaanko niistä aina suurempi? Turun kaupunginvaltuustossa 28.5.2020 hyväksytyssä Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet -asiakirjassa on ilmaistu sama asia, mutta vähemmän tulkintaepäselvyyksiä aiheuttaen:

Sopimuskorvaus on vähintään 50 % asemakaavanmuutoksen tuomasta arvonnoususta. Laskennallisen korvauksen tulee kuitenkin aina kattaa vähintään välittömät asemakaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat infrarakentamisen investointikustannukset.¹³⁶

Lainaukset osoittavat, että ainakin yhden suuren kaupungin alueella ja lähikunnissa ajatellaan, että maankäyttösopimuksissa voidaan sopia korvauksista ilman yhteyttä kunnalle syntyneisiin kustannuksiin. Periaatelinjauksen perusteella voi käydä niin, että 50 % arvonnoususta ylittää syntyneet kustannukset. Toisaalta voi käydä niin, että arvonnousu on niin maltillista, että kustannusten täysi kattaminen ylittää kehittämiskorvauksia koskevan 60 prosentin rajan.¹³⁷ Tämän tutkielman tarkoitus ei ole tutkia empiirisesti tosiasiallisesti perittyjä maankäyttömaksuja. Kuitenkin lainatuilla, kunnallista maankäyttöä määrittävillä politiikkapapereilla voidaan havainnollistaa, että ainakin joissain kunnissa katsotaan maankäyttösopimuksilla voitavan sopia merkittävästikin laajemmasta kustannusvastuusta maanomistajan kanssa kuin kehittämiskorvauksena voitaisiin periä.¹³⁸ Kiinnostavaa on, että sopimuskorvausten tasoon liittyvä ongelma on huomioitu myös ympäristöministeriön omassa selvityksessä jo vuonna 2014, jossa todetaan, että ”[y]hdyskuntarakentamisen kustannuksille pitäisi laajemminkin sopimisen mahdollisuudesta huolimatta määrittää järkevät rajat. Kohtuullisuuden ja asiayhteyden vaatimus pitäisi myös sisällyttää sopimuksia koskevaan sääntelyyn.”¹³⁹ Onko kehittämiskorvauksia koskevilla rajoituksilla jonkinlaista vaikutusta maankäyttösopimuksilla sovittaville korvauksille?

¹³⁶ Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet (28.5.2020), s. 7. Joissain muissa kunnissa on kehittämiskorvausjärjestelmä otettu nimenomaisesti sopimuskorvauksiakin rajoittavasti huomioon. Ks. Hovila 2013, s. 24–25.

¹³⁷ Suomen ympäristö 2014, s. 162. Vrt. Virtanen (2000, s. 20), jonka mukaan kunnat jopa ”ujostelevat” maan arvonnousun perimistä.

¹³⁸ Häkkänen (2016, s. 267 av. 45 ja s. 334) pitää tämänkaltaisia periaatepäätöksiä ongelmallisina juuri siksi, että niissä irtaudutaan kustannusperusteisuudesta. EOA on ratkaisussaan 9.5.2008 huomauttanut, etteivät tämänkaltaiset linjaukset ole oikeudellisesti sitovia, minkä tulisi ilmetä myös asiakirjoista itsestään. Samoin KHO on linjannut ratkaisussaan KHO 7.3.2006 t. 499. Periaatepäätösten merkitys jää siksi epäselväksi. Ne epäilemättä kertovat poliittisesta tahtotilasta, mutta missä määrin niillä voidaan perustella ratkaisuja, joita pitää arvioida oikeudellisin argumentein?

¹³⁹ Suomen ympäristö 2014, s. 163.

Kirjallisuudessa on esitetty erilaisia kantoja siitä, asettaako kehittämiskorvauksia koskeva maksukatto tai jokin muu peruste jonkinlaisia rajoituksia sopimuskorvauksen määrälle.¹⁴⁰ Tarasti on mielestäni kuvannut tilannetta uskottavasti muotoilemalla siten, että MRL 12 a luvun säätämisen myötä maankäyttösopimuksista on tullut vain keino julkisoikeudellisen velvoitteen, eli yhdyskuntarakentamisesta johtuvien kustannusten kattamisen, täyttämiseksi.¹⁴¹ Kaisto ja Hakkola ovat katsoneet, että sopimuksella maanomistaja voi velvoittautua kunnalle syntyviä kustannuksia laajempaankin maksuvelvollisuuteen.¹⁴² Hakkola on kuitenkin toisaalla huomauttanut, että jos tarkoitus oli 12 a luvun säätämällä muuttaa oikeustilaa siten, että maankäyttösopimuksilla sovittavat korvaukset eivät olisi enää välttämättä yhteydessä kunnalle syntyneisiin kustannuksiin, olisi tästä pitänyt säätää nimenomaisesti – nyt lain perusteluista ei ole kovin selvästi tällaista muutosta luettavissa.¹⁴³ Hovila on esittänyt, että kunnalle kaavoituksesta tosiasiassa syntyvät kustannukset asettavat ylärajan myös sopimuskorvauksen määrälle.¹⁴⁴ Häkkänen lisää toisen rajan katsoen, että lakiin perustuva kehittämiskorvauksen enimmäismäärä – 60 prosenttia alueen arvonnoususta – rajoittaa myös maankäyttösopimuksella sovittavaa korvausta siten, ettei kunta voi edellyttää maanomistajalta tätä suurempaa korvausta, vaikka yhdyskuntarakentamisen kustannukset olisivat suuremmatkin.¹⁴⁵ Jääskeläinen ja Syrjänen ovat muotoilleet kantansa siten, ettei sen, peritäänkö korvaus maankäyttösopimuksella vai kehittämiskorvauksella, tulisi vaikuttaa korvauksen määrään. Heidän mukaansa sopimuksia solmittaessakin tulisi pysyä kehittämiskorvauksi koskevien säännösten perusteissa.¹⁴⁶

Jos kirjallisuudessa esitetyt kannanotot verrataan esimerkkeinä esiteltyihin Turun alueen linjauksiin, on helppo nähdä, että ainakin osa Suomen kunnista on linjannut maankäyttökorvaukset selvästi näitä kriteerejä ja kehittämiskorvausten lakimääräisiä rajoja korkeammiksi. Muun muassa Rintamäki on katsonut asiaa myös MRL 91 a.2 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta niin, että kehittämiskorvaukset asettavat rajan sopimuskorvauksillekin ainakin silloin, jos yksikin maanomistaja täyttää maksuvelvollisuutensa maksamalla kehittämiskorvauksen.¹⁴⁷ Samoin Ekroos on todennut, että yhdenvertaisuuden vaatimus tarkoittaa

¹⁴⁰ Kannoista kootusti, ks. Hakkola 2007b, s. 46.

¹⁴¹ Tarasti 2004, s. 409.

¹⁴² Kaisto – Hakkola 2010, s. 37–39.

¹⁴³ Hakkola 2007b, s. 46–47 Toisaalla Hakkola (2007a, s. 739) esittää väitteen, että sopimuskorvaukset olisivat olennaisesti korkeampia kuin kehittämiskorvausjärjestelmässä on sallittua, mutta ei viittaa väitteen tueksi mihinkään lähteeseen.

¹⁴⁴ Hovila 2013, s. 158.

¹⁴⁵ Häkkänen 2016, s. 273.

¹⁴⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 597, 603.

¹⁴⁷ Rintamäki 2007, s. 50.

yhdenvertaisuutta paitsi maankäyttö sopimusten välillä keskenään ja kehittämiskorvausten välillä keskenään, myös sopimusten ja kehittämiskorvausten välillä.¹⁴⁸ Jos nämä kannat otetaan lähtökohdaksi, on ilmeistä, että kunnilla on vain vähän halua alkaa määrätä kehittämiskorvauksia. Se johtaisi siihen, että aiemmasta vahvasta neuvotteluasemasta sopimustoiminnassa pitäisi luopua ja kaikille maanomistajille määrätä korkeintaan lainmukainen enimmäismäärä. Ajatus siitä, että julkisen vallan käyttäjä jättää maksun määräämättä ja suostuu kaavoitukseen vain saadessaan haluamansa – lakisääteistä maksua korkeamman – korvauksen sopimuksen perusteella, herättää epäilyksiä siitä, käytetäänkö julkista valtaa näin toimittaessa oikein. Ongelmallista on, jos lakisääteistä julkisoikeudellista maksua ei käytetä, koska sopimuksella voidaan saada perittyä kunnalle suurempi osa hyödystä.

MRL 12 a lukua koskevassa hallituksen esityksessä tällaisesta kehittämiskorvauksen asettamasta varsinaisesta rajoituksesta maankäyttö sopimuksilla sovittaville maksuille ei kuitenkaan ole mainintaa. MRL 91 b §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan osapuolet voivat sopia ”muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.”¹⁴⁹ Kuitenkin jäljempänä asia on muotoiltu siten, että vaikka sinänsä ei ole tarkoitus muuttaa havaittua käytäntöä, jonka mukaan sopimuskorvaukset on saatettu sitoa esimerkiksi arvonnousuun, pitäisi kuitenkin tarkoituksena olla kustannusten ”summaarinen” kattaminen.¹⁵⁰ Tämän valossa hallituksen esitys vaikuttaa olevan jossain määrin ristiriitainen, ellei sitten ”kaavan toteuttamiseen liittyvillä velvoitteilla” tarkoiteta ylipäänsä sisällöllisesti laajempaa sopimusta, ei niinkään sopimuskorvauksen määrää koskevia ehtoja.

Lisäksi toisaalla todetaan erikseen, ettei kehittämiskorvauksessa kyse ole verosta, vaan ”kustannusperusteisen maksun määräämisestä” ja että tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuus sopimusmenettelyn ja kehittämiskorvausten välillä.¹⁵¹ Samoin perustuslakivaliokunta totesi, että kehittämiskorvausta on pidettävä maksuna, ei verona.¹⁵² Tämä on oleellista sen vuoksi, että maksua, toisin kuin veroa, koskee lähtökohtaisesti jonkinasteinen kustannusvastaavuus.¹⁵³ Kun

¹⁴⁸ Ekroos 2007, s. 30.

¹⁴⁹ HE167/2002 vp, s. 21.

¹⁵⁰ HE167/2002 vp, s. 22.

¹⁵¹ HE 167/2002 vp, s. 31. Ks. myös Hovila 2009, s. 156–157.

¹⁵² PeVL 53/2002 vp, s. 2–3.

¹⁵³ Maksun perusluonteeseen, erotuksena verosta, kuuluu jonkinasteinen kustannusvastaavuus. Oikeuskäytännössä (esim. KHO 1995:30) on tosin katsottu, että kunnallinen maksu voi ylittääkin kunnalle syntyvät kustannukset, eikä pelkästään voittoa tuottava maksun taso tee siitä veroa. Maksu ei silti voi olla kuinka korkea tahansa. Tästä ks. Tuori 2004, s. 474–475.

tavoitteena on 91 a §:n mukaan maksuperusteiden yhdenvertaisuus,¹⁵⁴ on lain esitöiden valossa perusteltua lähteä siitä, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että maankäyttösopimusta koskevat ainakin jossakin määrin samankaltaiset rajoitukset kuin kehittämiskorvauksiakin. Huomionarvoista on sekin, miten MRL 91 a §:n 1 momentti on muotoiltu. Sen mukaan

[a]semakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle *yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin* siten kuin jäljempänä säädetään. *Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.* (kursiivi lisätty)

Kun sanamuoto on siltä osin selkeä, että kunnan pitää pyrkiä sopimukseen *kustannuksiin osallistumisesta*, on sängen perusteltua lähteä siitä, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että sopimukset toimivat ensisijaisena vaihtoehtona kehittämiskorvauksille ja niillä voidaan sopia vain kustannusten kattamisesta, ei laajemmasta maksuvelvollisuudesta.

Kysymystä siitä, pitääkö maankäyttösopimuksilla sovittuja maksuja tarkastella kehittämiskorvausta koskevien säännösten valossa, voidaan lähestyä myös toisin. Kehittämiskorvauksesta nimittäin säädettiin, jotta voitiin ratkaista tilanteet, joissa yksittäinen maanomistaja ei suostunut maankäyttösopimukseen.¹⁵⁵ On katsottu, että tällaisessa tilanteessa kunnalla tulisi olla mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisen kustannukset maanomistajalta. Hallituksen esityksessä ilmaistiinkin asia juuri niin päin, että kehittämiskorvausten ”tason tulee siten noudattaa sopimus käytännössä noudatettua tasoa”.¹⁵⁶ Tästä on voitava päätellä, että sopimuskorvausten olisi jotta-kuinkin noudatettava puolestaan kehittämiskorvausten tasoa, koska siitä on otettu lakiin täsmällinen säännös. Olisi nurinkurista, jos ensin olisi säädetty maankäyttösopimuskäytäntöön perustuva ”perälauta” yhdyskuntarakentamisen kustannusten perimiseksi ja samalla sopimusten korvaustaso olisi täysin irrotettu tuosta sopimuksista ja kehittämiskorvauksista yhdistävästä pohjasta. Maan arvonnousuun suoraan perustuva ”vero” ei vaikuttaisi olevan siis mahdollinen, vaan maksulla on oltava yhteys kunnalle tosiasiallisesti syntyviin kustannuksiin ja muutoinkin kehittämiskorvauksia koskeviin sääntöihin.

¹⁵⁴ On hyvä huomata, että yhdenvertaisuus toimii toiseenkin suuntaan, eikä yksittäiselle maanomistajalle voida ilman perustetta antaa olennaisesti parempiakaan ehtoja kuin muille. Tästä ks. KHO 2006:80 ja sitä kommentoiva Hakkola 2007c.

¹⁵⁵ Eri asia on, että kehittämiskorvauksia on määrätty ilmeisesti hyvin harvoin. Neljän ensimmäisen vuoden aikana MRL 12 a luvun voimaan tulosta laskien ei ollut määrätty yhtään kehittämiskorvausta, kun samana aikana oli yhdessä vuodessa tehty yli sata maankäyttösopimusta. Hakkola 2007b, s. 48–49.

¹⁵⁶ HE 167/2002 vp, s. 22.

3.2.2 Onko sopimuskorvauksella ja kehittämiskorvauksella yhteyttä?

Otsikossa esitettyä kysymystä on sivuttu ratkaisussa KKO 2016:8, jossa korkein oikeus totesi (kohta 32), että

maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksessa sovittua korvausta tai muiden maanomistajan velvoitteiden arvoa ei ole rajattu 91 c §:n mukaiseen kehittämiskorvaukseen ja sen laskentaperusteisiin. Korkein oikeus katsoo, että tästä huolimatta kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana.

Korkeimman oikeuden mukaan kehittämiskorvauksen enimmäismäärä voisi siis muodostaa joko ylärajan tai ainakin jonkinlaisen vertailukohtaan sopimuskorvaukselle. Silti vaikuttaa siltä, että KKO ei ole huomionnut kaikkea MRL:n tulkinta-aineistoa, kun se nojaa argumentoinnissaan nimenomaisesti oikeustoimilakiin (OikTL, 228/1929). Jos nimittäin lähdetään siitä, että sopimuskorvausta on tarkasteltava MRL 12 a luvun systematiikasta käsin, voitaisiin kysymys ratkaista tukeutumatta OikTL:iin lainkaan. Ratkaisua ei tarvitsisi perustaa sopimuksen kohtuuttomuuteen OikTL:n nojalla, vaan asiaa voitaisiin arvioida MRL 12 a luvun tarkoituksen perusteella. Tällainen ratkaisu olisi johtanut käsillä olleessa tapauksessa samaan lopputulokseen, mutta se olisi tuottanut helpommin tulkittavan ja ennakoitavamman oikeusohjeen. Tapauskohtaisen kohtuuttomuuden mahdollisuuden sijasta tietäisimme, että maankäyttösopimusta on ylipäänsä tulkittava kustannusten kattamiseen tarkoitettuna instrumenttina. Asiassa on huomattava sekin, että OikTL ei yleisesti suoraan sovellu hallintosopimuksiin, jollaisiksi maankäyttösopimukset on edellä esitetyn mukaisesti ensisijaisesti tulkittava.¹⁵⁷ Vaikka OikTL:n periaatteita voidaankin yksittäistapauksessa soveltaa analogisesti myös julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen,¹⁵⁸ olisi selkeämpää ratkoa maankäyttösopimuksia koskevat kysymykset ensisijaisesti julkisoikeudellisten säännösten perusteella.

MRL:n voimaan tultua esiintyi maanomistajien erilaista kohtelua siten, että sopimukseen ryhtyneet ovat saaneet maalleen enemmän rakennusoikeutta kuin ne, joiden kanssa sopimusta ei ole solmittu.¹⁵⁹ Lisäksi sopimuskorvausten taso tietävästi nousi MRL 12 a luvun voimaantulon jälkeen.¹⁶⁰ Koska ”ilman myyminen” on nykyisenkin lain aikaan kielletty, ei kunta voi asettaa maanomistajia rakennusoikeuden suhteen epäyhdenvertaiseen asemaan sillä perusteella, että

¹⁵⁷ KKO katsoi tässä tapauksessa (kohta 19), että sopimusta olisi pidettävä yksityisoikeudellisena. Siinäkin tapauksessa asia olisi voitu ratkaista MRL 12 a luvun sääntelyn perusteella.

¹⁵⁸ KHO 11.11.2015 t. 3204. Vrt. Mäenpää 1989, s. 8–9.

¹⁵⁹ Ks. Hollo 2006, s. 63.

¹⁶⁰ Hyvönen 2007, s. 146.

toinen maksaa saamastaan rakennusoikeudesta enemmän kuin toinen.¹⁶¹ Tämä on pääteltävissä siitä, että kun sopimuskorvauksen on oltava korvausta kunnalle syntyneistä kustannuksista eikä maksua rakennusoikeudesta, ei rakennusoikeuden määrä voi sinänsä riippua maksettavasta korvauksesta.

On tietysti selvää, yhdenvertaisuusperiaatteen estämättä kunnan alueella voi olla lähtökohtaisia erilaisia määräyksiä kunnan *eri alueilla*. Rakennusjärjestystä koskevan MRL 14 §:n 1 momentissa säädetään asiasta nimenomaisesti. Tästä ei kuitenkaan seuraa, etteikö samankaltaisessa tilanteessa maanomistajia pidä kohdella yhdenvertaisesti. Esimerkiksi jos kunnassa on päätetty MRL 91 f §:n nojalla 60 prosenttia alhaisemmasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä, ei eri enimmäismäärää voida soveltaa eri maanomistajiin sillä perusteella, että näiden omistamat maat sijaitsevat kunnan eri alueilla. Samalta alueelta maata omistavia tai muuten samankaltaisissa olosuhteissa olevia maanomistajia on kunnassa kohdeltava yhdenvertaisesti MRL 91 a §:n ja HL 6 §:n nojalla, ellei erilaiselle kohtelulle ole erityistä syytä.

Kaisto ja Hakkola suhtautuvat hiukan joustavammin yhdenvertaisuuden vaatimukseen sopimustoiminnassa ja korostavat maanomistajan yksityisoikeudellista vapautta sitoutua muita maanomistajia laajempiinkin velvoitteisiin.¹⁶² Sinänsä yksityisautonomian suunnasta tarkasteltuna tällainen argumentointi on perusteltu. Jos korostetaan nimenomaan sopimusvapautta, on toki johdonmukaista katsoa, että maanomistajalla, samoin kuin kunnallakin, on oikeus sitoutua haluamiinsa ehtoihin. Toisaalta jos asiaa lähestytään hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta huomioiden kunnan asema julkisen vallan käyttäjänä, ei tätä yhdenvertaisuuskysymystä voi ohittaa vetoamalla yksityisautonomiaan. Muuten voitaisiin ohittaa hallinto-oikeudelliset periaatteet tasapuolisesta kohtelusta kokonaan ja maanomistajaa suojaisivat vain YVL:n yleinen syrjinnän kieltö ja OikTL 3 luku heikomman suojana. Kuten olen tässä tutkielmassa argumentoinut, yhdenvertaisuuden vaatimus rajoittaa joka tapauksessa kunnan liikkumavaraa. Kysymys on enemmänkin siitä, miten suuri tuo rajoittava vaikutus on.

Yhteenvedon voidaan todeta, että vaikka MRL 91 b §:n 3 momentti sanamuotonsa mukaan luettuna vaikuttaisi mahdollistavan periaatteessa miten korkean maankäyttömaksun tahansa perimisen sopimuksella, asia ei ole aivan näin yksinkertainen. Asiassa pitää nimittäin ottaa huomioon kehittämiskorvauksia koskevien säännösten asettamat rajat. Myös lain esityöt ja

¹⁶¹ Yhdenvertaisuudesta kaavoittamisessa, ks. Syrjänen 1999, s. 151–157, erit. 154.

¹⁶² Kaisto – Hakkola 2010, s. 40.

oikeuskäytäntö antavat tukea tälle tulkinnalle. Silti edelleen epäselväksi jää, missä määrin sopimuskorvausten ja kehittämiskorvausten olisi oltava yhtenevät. Jos yhdenvertaisuuden vaatimusta (sekä MRL 91 a §:ssä että yleisenä hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisena periaatteena) tulkitaan tiukasti, on perusteltua argumentoida, että itse asiassa maankäyttösopimuksilla ei voida periä lainkaan korkeampia maksuja kuin kehittämiskorvauksilla olisi mahdollista, varsinkin silloin, jos kunnassa kehittämiskorvauksia peritään. Mitä enemmän puolestaan nojataan sopimusvapauden periaatteen suuntaan, sitä enemmän olisi mahdollista poiketa kehittämiskorvauksia koskevista säännöksistä.

3.2.3 Muut kehittämiskorvauksen reunaehdot

Kehittämiskorvausta ei MRL 91 c §:n 4 momentin mukaisesti voida määrätä maanomistajalle, joka saa alueilleen rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen ja jos rakennusoikeuden määrä on korkeintaan 500 kerrosneliometriä. Tämä raja on itsenäinen absoluuttinen kriteeri, eikä sitä ole tarkoitettu merkittävän hyödyn kynnyksen ylittymisen arvioinnin perustaksi.¹⁶³ Koskeeko tämä rajoitus myös maankäyttösopimuksia, eli voiko kunta vedota sopimukseen, jossa maanomistaja sitoutuu maksamaan maankäyttömaksua, vaikka hänen asuntorakentamiseen saamansa rakennusoikeuden määrä ei ylitä 500 kerrosneliometriä?

Kirjallisuudessa on otettu kysymykseen kanta, jonka mukaan tässäkin asiassa kehittämiskorvausta koskeva, maanomistajaa suojaava rakentamisoikeuden vähimmäismäärä rajoittaa myös sopimusvapautta. Ekroos ja Majamaa vetoavat kannassaan erityisesti MRL 91 a §:n yhdenvertaisuuden vaatimukseen.¹⁶⁴ Tämä on perusteltu tulkinta. Olisi nimittäin hyvin ongelmallista, jos kunta voisi käytännössä vaatia sopimukseen sitoutumista maanomistajalta, jolla ei kuitenkaan olisi lain nojalla velvollisuutta kehittämiskorvauksen maksamiseen. Asiassa on muistettava senkin, että kunnalla on mahdollisuus MRL 59 §:n nojalla periä maanomistajalta kaavoittamisesta johtuvat kustannukset, jos kaava on pääasiassa yksityisen edun vaatima.

MRL 91 d §:n 3 momentin mukaan kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Säännös ei sanamuotonsa perusteella koske maankäyttösopimuksia,¹⁶⁵ mutta voidaan

¹⁶³ Hovila 2009, s. 148.

¹⁶⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 492–493.

¹⁶⁵ Ks. Rintamäki 2007, s. 68.

perustellusti olettaa, että aikataulusta tyypillisesti sovitaan osapuolten kesken ja jos asiasta ei sopimuksessa ole kirjauksia, yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet suoritusajan kohtuullisuudesta tulevat sovellettaviksi. Tässä korostuu ero julkisoikeudellisen maksun määräämisen ja (julkisoikeudellisenkin) sopimuksen välillä: yksipuolinen hallintotoimi edellyttää tarkempaa sääntelyä kuin osapuolten neuvotteluun perustuva sopimus.

3.3 *Arvonnousun periminen kunnalle*

3.3.1 Maksu ei voi perustua pelkkään arvonnousuun – vai voiko?

Jo AKL:n aikaan esitettiin epäilyksiä sellaisia käytäntöjä kohtaan, joissa kunta myönsi laajennettua rakennusoikeutta maanomistajan suorituksia vastaan, joskaan kaikki kirjoittajat eivät pitäneet käytäntöä ongelmallisena.¹⁶⁶ AKL mahdollisti vain kunnalle tosiasiallisesti syntyneiden kustannusten perimisen, eikä korvaus saanut ylittää maanomistajan maan arvonnousua, vaikka korvaus *teknisesti ottaen* suhteutettiin myönnettyyn rakennusoikeuteen.¹⁶⁷ AKL:ia seurannutta RakL:ia säädettäessä hallituksen esityksessä todettiin nimenomaisesti, ettei kaupungilla ole oikeutta saada korvausta pelkästään rakennusoikeuden lisääntymisen perusteella.¹⁶⁸ MRL:n järjestelmässä tämä peruslähdekohta ei ole muuttunut miksikään.¹⁶⁹ Edelleenkin maanomistajalta ei voida periä pelkästään kiinteistön arvonnousun perusteella mitään. Arvonnousu on tosin huomioitu kehittämiskorvauksia koskevassa sääntelyssä, mutta sen tarkoituksena on turvata *maanomistajan*, ei kunnan asemaa. Tätä tulkintaa tukee lähdekohta, jonka mukaan korvausta voidaan periä vain kustannusten kattamiseksi. Jos kustannukset ovat korkeat suhteessa maanarvonnousuun, on kehittämiskorvauksen ylärajalla haluttu turvata se, että maanomistajalle jää kohtuullinen osuus (vähintään 40 %) tuosta arvonnoususta. Entä voidaanko kuitenkin sopimuksella sopia arvonnousun osittaisesta perimisestä kunnalle? Kysymys kytkeytyy kehittämiskorvauksia koskevaan vertailuun, mutta asialla on myös niistä teoreettisesti erillinen puolensa, nimittäin sillä on merkitystä, pidetäänkö suoritusta *maksuna* vai *verona*.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Kaisto – Hakkola 2010, s. 16, 19.

¹⁶⁷ Rintamäki 2007, s. 3.

¹⁶⁸ HE 91/1954 vp, s. 6. Tästä huolimatta kunnissa oli RakL:n aikana vakiintunut käytäntö ”ilman myymiseksi”. Ks. Majamaa 1999, s. 200. Edes Kaupunkiliiton ja Kunnallisliiton maankäyttösopimuksia koskevassa julkaisussa (Eerolainen 1990, s. 18) ei perusteltu arvonnousun leikkaamisen välttämistä sen lainvastaisuudella, vaan käytännön näkökohdilla ja riskillä korvauksen kohtuuttomuudesta.

¹⁶⁹ Hyvönen (2007, s. 146) kuitenkin toteaa ykskantaan, että tällaista rakennusoikeudesta maksamista tehdään edelleen jatkuvasti ja että käytäntö kuuluu keskeisesti rakennusalan toimintatapaan.

¹⁷⁰ Yleisesti verojen ja maksujen eroista, ks. Tuori 2004, passim. Kehittämiskorvausten osalta s. 474.

MRL 12 a luvun esitöissä todettiin, ettei maan arvon kohoamisen käyttämistä korvauksen laskentaperusteena ”voi pitää epäasiallisena, kun kiinteistöjen arvonnousu kuitenkin heijastaa sopimusten taustalla säännönmukaisesti olevia kaavojen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.”¹⁷¹ Lausuman taustalla on se, että kuntien käytännössä oli vakiintuneesti toimittu näin. Tosin tästä ei voida vielä päätellä käytännön olleen lainmukainen. Asiaa voi lähestyä konkreettisen kustannusvastaavuuden näkökulmasta, jota onkin edellä käsitelty laajemmin, mutta myös teoreettisemmin kysyen, voidaanko korvausta periä ajatuksella, jossa sen suuruus nimenomaisesti sidotaan maan arvonnousuun.

Kehittämismaksuista säädetään MRL 112 §:ssä Nämä kehittämismaksut ovat kuitenkin käytettävissä ainoastaan kehittämisalueilla, kun nykyään 12 a luvussa säädetty kehittämiskorvaukset voidaan periä alueen luonteesta riippumatta, kunhan korvauksen edellytykset täyttyvät. MRL 112 §:n 3 kohdassa säädetään, että

kunnalla on oikeus periä maanomistajalta *hyötyyn suhteutettu* kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin [kursiivi lisätty.]

Kehittämismaksua koskeva säännös siis näyttäisi sanamuotonsa mukaisesti mahdollistavan arvonnousun verottamisen kunnalle – vaikka silloinkin pitää tehdä vertailua syntyneisiin kustannuksiin.¹⁷² Säännöksen esityöt ovat hyvin niukat,¹⁷³ eikä sen tulkinnallista merkitystä uudemmassa kirjallisuudessa ole juuri käsitelty. MRL:ssa kuitenkin on olemassa säännös, jonka nojalla arvonnousun leikkaaminen on tietyissä rajatuissa tilanteissa mahdollista. Kun MRL 12 a luvun kehittämiskorvauksia koskevat säännökset perustuvat olennaisesti erilaiselle lähestymistavalle ja 91 a §:n perusteella nimenomaan kustannusperusteisuudelle ja 112 §:ää koskevat valtiokuntalausunnot suhtautuivat kriittisesti maksun ”veroluonteisuuteen”,¹⁷⁴ on nähdäkseni

¹⁷¹ HE 167/2002 vp, s. 15. Kiinteistöön liittyvä kunnallistekniikka tietysti nostaa kiinteistön arvoa, mutta niin nostaa sellainenkin ympäröivä infrastruktuuri, joka ei suoraan liity mitenkään itse kiinteistöön. Esimerkiksi liikenneväylät, palvelut ja ylipäänsä alueen yleinen kehitys vaikuttaa merkittävästi maan arvoon. Häkkänen 2016, s. 32. Siksi hallituksen esityksen lausuma on hieman epätasainen; maan arvonnousu (tai arvonlasku) on monimutkainen kokonaisuus, jossa itse tarkasteltavaan kiinteistöön tehtävät investoinnit voivat olla suhteessa melko pienessäkin roolissa. Vaikka kunta rakentaisi yhdyskuntatekniikan kiinteistölle, joka sijaitsee kaukana asumisesta, palveluista ja liikenneyhteyksistä ja joka ei myöskään luonto- tai maisema-arvoiltaan olisi erityisen kiinnostava ostajien näkökulmasta, ei kiinteistön arvo välttämättä nouse lainkaan pelkästään kunnan tekemän investoinnin vuoksi.
¹⁷² Mäkinen 2000, s. 177.

¹⁷³ Perusteluissa mainitaan ainoastaan RakL:n aikainen tilanne, jossa kustannukset kertyivät kunnalle, ellei muuta ollut sovittu ja että tilanne johti usein ”laajoihin ja vaikeasti hallittaviin sopimusjärjestelyihin”. HE 101/1998 vp, s. 94. Kuten sittemmin on nähty, kehittämiskorvauksilla ei käytännössä ole korvattu sopimuksia kuin harvoissa yksittäistapauksissa.

¹⁷⁴ PeVL 38/1998 vp, s. 8. Perustuslakivaliokunnan huomautuksesta huolimatta 112 § hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisena.

perusteltua sanoa, että kehittämiskorvausten kohdalla asiaa on lähestyttävä siten, että arvonnousun verottaminen ei ole mahdollista. Arvonnousuun suhteutettu 60 prosentin sääntö MRL 91 f §:ssä ei perusta oikeutta verottaa arvonnousua, vaan asettaa minimin maanomistajalle jätettävästä hyödystä. Näin ollen toinen näkökulma kustannusvastaavuuden periaatteeseen on, että sen lisäksi, ettei korvaus voi perustua vain kustannuksiin, maanomistajan saamaa hyötyä ei voida kokonaan periä kunnan hyväksi.

3.3.2 Arvonnousu ja sopimuskorvaus

Kehittämiskorvauksia koskevan arvioinnin jälkeen jää kuitenkin jäljelle kysymys siitä, miten asiaa on arvioitava sopimusten kohdalla. 1990-luvun lopun tilanne ennen MRL:n säätämistä oli Mäkisen mukaan se, ettei arvonnousun periminen sopimuksin ollut mahdollista.¹⁷⁵ MRL:n voimaantulon jälkeen Ekroos ja Majamaa ovat todenneet, että sopimuksen olennaiseen poikkeamiseen kustannusvastuusta tulisi suhtautua ”varovaisuudella”, ja Hovila toteaa, ettei yleistä arvonleikkausta voida perustella.¹⁷⁶ Tarasti on ollut eri linjoilla ja tulkitsee lain esitöiden tarkoitettavan arvon leikkaamisen mahdollistamista, joskin hän myöntää yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vaikeuttavan oikeustilan arviointia tältä osin.¹⁷⁷

Huomionarvoista on, että 12 a luvun esitöissä todetaan useammassa kohdassa, ettei lain säätämisellä ole ollut tarkoitus muuttaa maankäyttösopimuksia koskevaa käytäntöä.¹⁷⁸ Ennen sopimuksia koskevien säännösten ottamista MRL:iin antamassaan ratkaisussa KKO 1999:128 korkein oikeus nimittäin linjasi, että maankäyttösopimuksella sovitulta rakennusoikeuden lisääntymisestä perityltä maksulta puuttui laillinen peruste.¹⁷⁹ Nykyisin maankäyttökorvauksella on laillinen peruste MRL 91 b §:ssä. Silti jää epäselväksi, voiko edelleenkin olla perustetta rakennusoikeuden lisäämiseen perustuvalla maksulla ja kuten tässä tutkielmassa väitän, oikeusjärjestystä kokonaisuutena tulkiten on tultava johtopäätökseen, ettei tällaista perustetta ole. Majamaa totesi vuoden 2000 MRL-uudistuksen yhteydessä, että todennäköisesti kunnat ”jatkatavat vanhaa käytäntöä, jossa toinen osapuoli velvoitetaan osallistumaan kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin lain (muut) säännökset sallivat.”¹⁸⁰ Vaikka MRL 12 a luku

¹⁷⁵ Mäkinen 2000, s. 175–176.

¹⁷⁶ Hovila 2009, s. 157; Ekroos – Majamaa 2018, s. 493.

¹⁷⁷ Tarasti 2004, s. 406.

¹⁷⁸ HE 167/2002 vp, s. 21–22.

¹⁷⁹ Kiintoisaa kuitenkin on, että tästä huolimatta kantajana olleen yhtiön ei katsottu tässä tapauksessa tarvinneen oikeussuojaa. Perusteena oli, että sopimukseen oli ryhdytty yhtiön aloitteesta ja se, että yhtiö oli saanut sen hyödyn, jota se oli sopimuksella tavoitellut.

¹⁸⁰ Majamaa 1999, s. 204.

säädettiin tämän jälkeen, kehittämiskorvauksilla muodostettiin tavallaan selkeämpi perälauta myös sopimuskorvausten määrälle. Jos siis Majamaan ennustus ja analyysi oli oikea vuonna 1999, lainvastaisia linjauksia tehdään joissain kunnissa edelleen.¹⁸¹

Mäkinen on todennut ennen MRL 12 a luvun säätämistä, ettei arvonnousun leikkaamista voida toteuttaa lain tuen puuttuessa määräämällä, mutta ei tästä johtuen sopimuksinkaan.¹⁸² MRL 12 a luvun säätämisen yhteydessä nimenomaan ei mahdollistettu yleistä arvonnousun leikkaamista tai verottamista, vaan koko luvun keskeinen tarkoitus on *kustannusten* korvaaminen. Jos lähtökohdaksi otetaan viitattu Mäkisen kanta, tässä suhteessa ei ole tapahtunut muutosta MRL 12 a lukua säädettäessä. Voitaisiin paremminkin argumentoida, että oikeustilan tulisi nyt olla vielä selvempi sen suhteen, ettei puhtaasti arvonnousuun perustuvaa maksua voida periä pakolla eikä sopimuksella. Edellä esitellyt Turun seudun linjaukset maankäyttö sopimusten korvausten tasosta näyttävät tässä valossa lainvastaisilta.

3.4 Perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan merkitys maankäyttö sopimuksille

Julkisyhteisön mahdollisuutta periä yksityiseltä pakollisia maksuja on tarkasteltava perustuslaillisen omaisuuden suojan kannalta. Kun maankäyttö sopimuksia on arvioitava julkisoikeudellisen kehittämiskorvauksen sijaan tulevana tapana hoitaa maanomistajan velvollisuus osallistua julkisyhteisön kustannuksiin, on omaisuuden suoja huomioitava myös maankäyttö sopimusten kontekstissa. Edellä on todettu MRL:n esitöiden tukevan kantaa, ettei kunta voi ”verottaa” maanomistajan hyödyksi tulevaa arvonnousua sopimuksella. Kysymyksellä on myös yhteiskuntafilosofinen puolensa, jolla voidaan perustella arvonleikkaustakin. Esimerkiksi Virtanen huomauttaa kunnan maapolitiikan olevan myös etiikkaa. Hän toteaa, että yhteiskuntamoraalin kannalta ei ole hyväksi, jos maanomistajat voivat ”rikastua nukkuessaankin” ja kutsuu ”ansiottomaksi arvonnousuksi” sellaista maan arvonnousua, joka ei perustu maanomistajan omiin toimenpiteisiin.¹⁸³ Epäilemättä on totta, että omistusolot, tulonjako ja muut varallisuus oikeudelliset kysymykset ovat pohjimmiltaan poliittisia.¹⁸⁴ Oikeusjärjestyksen tulisi heijastella niitä arvoja, joita yhteiskunnassa pidetään tärkeinä. Myös varallisuus oikeudelliset periaatteet voivat siis muuttua yhteiskunnallisten arvostusten mukaan.

¹⁸¹ Myös Hovila (2009, s. 150) esittää epäilyksensä siitä, onko lainvastaisista menettelyistä vieläkään päästy eroon.

¹⁸² Mäkinen 2000, s. 170–171; Mäkinen 2002, s. 7.

¹⁸³ Virtanen 2000, s. 18–19.

¹⁸⁴ Ks. myös Ungern 1997, s. 97–99.

Maanomistuksen ulottuvuuden tulkinta vaihtelee eri oikeuskulttuurien välillä. Etelä-Euroopan valtioissa on yleistä, että rakennusoikeuden ja maan arvon katsotaan kuuluvan maahan itseensä, ja julkinen valta vain rajoittaa tuon arvon käyttöä. Pohjoisemmissa maissa puolestaan on yleisempää tulkita, ettei maanomistus vielä luo omistajalle oikeutta arvonnousuun, joka on seurausta alueen kehittymisestä ja (julkisin varoin rakennetusta) infrastruktuurista. Silloin arvonnousun periminen kunnalle on periaatteelliselta kannalta oikeutetumpaa kuin eteläeurooppalaisissa oikeusjärjestyksissä.¹⁸⁵ On myös esitetty, että eurooppalainen omaisuudensuojakäsitys olisi lähentymässä yhdysvaltalaisesta, vahvaa yksityisomaisuutta korostavaa järjestelmää, jolloin julkinen intressi saa aiempaa useammin väistyä yksityisen edun tieltä.¹⁸⁶ Tuorin mukaan oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen liittyvät syvälliset muutokset vaikuttavat myös oikeuden pintatasoon. Jos pitkällä aikavälillä oikeuskulttuurimme muuntuu esimerkiksi omaisuuden käsitteen osalta johonkin suuntaan, se alkaa näkyä myös pinnalla, kirjoitetun lain tasolla.¹⁸⁷ Oikeudelliselta kannalta, tai ainakin lainopillisesti, kysymystä tulee kuitenkin tarkastella voimassa olevasta oikeusjärjestyksestämme ja sen aineellisista säännöksistä käsin, täsmen-täen ja systematisoiden niiden merkitystä yleisten tulkintaoppien mukaisesti.¹⁸⁸ Perustuslaillinen omaisuudensuoja on riidatta osa oikeuttamme ja se pitää huomioida, kun puututaan yksityisen varallisuuteen.

Omaisuudensuoja on turvattu PL 15 §:ssä ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, etupäässä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. PL 15 §:n esitöiden mukaan omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja ja siihen voidaan puuttua vain lain nojalla.¹⁸⁹ Niinpä esimerkiksi veron tulee perustua lakiin. Kun maankäytösopimuksen kohdalla ei verosta ole säädetty, siinä määritellyssä sopimuskorvauksessa ei olisi kysymys verosta silloinkaan, kun korvauksen taso määritellään suhteellisena osuutena maan arvonnoususta, vaan kyseessä olisi sopimukseen perustuva korvaus. Kuten olen

¹⁸⁵ Renard 2009, s. 219.

¹⁸⁶ Jacobs 2009, s. 63. Tämän tutkielman näkökulmasta on kuitenkin tärkeä huomata, että juuri maaomaisuuden kohdalla yhdysvaltalainen oikeus ei ole erityisen voimakkaasti omaisuudensuojaa korostava, vaan sijoittaa vertailussa välimaastoon. Alterman 2010, s. 75.

¹⁸⁷ Tätä vaikutusta voidaan kutsua oikeuden tasojen *konstituutiosuhteeksi*. Tuori 2000, s. 229–230. Oikeuden ta-soista ja niiden välisistä vaikutussuhteista yleisesti ks. Tuori 2000, s. 163–233.

¹⁸⁸ Oikeussäännösten systematisoinnista, ks. Aarnio 1989, s. 288–305.

¹⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 62. PL 15 § vastaa kumotun Suomen hallitusmuodon (HM, 94/1919) omaisuudensuojasäännöstä (ks. HE 1/1998 vp, s. 80), ja lainkohdan tarkemmat perustelut löytyvät 1990-luvun perusoikeusuudistuksen esitöistä. Tämän vuoksi PL 15 §:n yksityiskohtaisia perusteluita tulee lukea alkuperäisen säännöksen (HM 12 §, laissa 969/1995) esitöistä, jotka puolestaan viittaavat edelleen ”poikkeuksellisen laajaan tulkintakäytäntöön” omaisuudensuojan osalta (HE 309/1993 vp, s. 62). Omaisuudensuoja oli siis kehittynyt pitkän ajan kuluessa ja sille oli muodostunut varsin vakiintunut merkityssisältö jo ennen perusoikeusuudistusta.

edellä perustellut, merkittäviä ongelmia voidaan kuitenkin nähdä siinä, että lakiin perustuva maksu eli kehittämiskorvaus pyritään kunnan maapolitiikassa korvaamaan sopimuksella, jolla käytännössä kierretään kehittämiskorvausta koskevia sääntöjä. Kun sopimuskorvaus irrotetaan kustannusperusteisuudesta ja kiinnitetään nimenomaan arvonnousuun eikä maanomistajalla ole muuta mahdollisuutta saada rakennusoikeutta kuin suostua sopimuksen mukaiseen korvaukseen, kunta myy rakennusoikeutta verottamalla sen tuomaa arvonnousua suhteellisella laskukaavalla.

Käytännössä omaisuudensuoja ei ole koskaan täydellinen, vaikka tällaista konstruktiota voidaan käyttää lähtökohtana oikeudelliselle ajattelulle, kun pyritään hahmottamaan omistamisen luonnetta.¹⁹⁰ Myöskään maaomaisuus ei nauti täydellistä suojaa, vaan päinvastoin se on varsin suhteellista ja maan ollessa hyvin erityinen omistuksen kohde useimmista näkökulmista se on suhteellisempaakin kuin irtaimen omistaminen.¹⁹¹ Maata ei esimerkiksi voida luoda lisää, eikä kiinteää omaisuutta voi siirtää paikasta toiseen. Oikeusjärjestyksen kehittyessä myös omaisuudensuojaan kohdistuu ajasta ja paikasta riippuvia rajoituksia, joilla pyritään edistämään yhteiskunnassa kulloinkin arvokkaina pidettäviä päämääriä.¹⁹² Esimerkiksi kaavajärjestelmä jo itsessään rajoittaa maanomistajan mahdollisuutta rakentaa maalleen haluamallaan tavalla ja on siinä mielessä omaisuudensuojan rajoitus,¹⁹³ vaikka onkin helppo perustella kaavoituksen tarpeellisuutta yleisen edun tarpeella.¹⁹⁴ Omaisuudensuojan ja maankäytön suunnittelun jännite onkin ollut keskeinen kysymys Euroopan kasvavissa kaupungeissa 1800-luvulta saakka.¹⁹⁵ Pulma ei olekaan se, voiko maanomistajan oikeuksiin puuttua lainkaan, vaan kysymys on siitä, miten laajaa puuttuminen voi olla ja mihin se perustuu.

¹⁹⁰ Ks. omaisuuden suojan rajoittamisesta Länsineva 1999, s. 476–477.

¹⁹¹ Määtä (2000, passim., ks. esim. s. 2, 507–511) väitöskirjassa on tarkasteltu maanomistusoikeutta erityisesti omaisuuden käytön kannalta, mutta teos on kattava esitys maanomistuksesta muutoinkin. Ks. myös Hyvönen 1993. On myös selvää, että vahvakaan yksityisomaisuusjärjestelmä ei tarkoita, etteikö omistamiseen liittyisi vahvoja vastuita. Ks. Jacobs 2009, s. 66.

¹⁹² Mäkinen (2000, s. 137–138) ottaa esimerkiksi kestävän kehityksen, joka vuosituhaten vaihteessa tuntui suhteellisen uudelta tavoitteelta.

¹⁹³ Vrt. Määtä (1999, s. 206), jonka mukaan voidaan toisaalta katsoa kaavoituksen mahdollistavan omaisuuden sellaisen käytön, joka ei olisi mahdollista ilman kaavaa pelkän omistusoikeuden nojalla. Kaavan aiheuttamaa rajoitusta tasapainottamaan rakennuslainsäädäntöön on otettu säännöksiä (esim. MRL 54.3 §) turvaamaan kaavoituksen kohtuullisuus maanomistajan näkökulmasta. Ks. Hyvönen 1993, s. 146–147. Vrt. kuitenkin PeVL 38/1998 vp, s. 4, jossa PeV totesi, että ”kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat merkittävilta osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista.”

¹⁹⁴ Syrjänen 1999, s. 309. Toinen asia on, että kunnan kaavoitusmonopolia on haastettu ajatuksin, että ainakin joissain tilanteissa myös maanomistajalla olisi jonkinasteista kaavoitusvaltaa. Häkkänen 2016, s. 301–329.

¹⁹⁵ Renard 2009, s. 216.

On siis selvää, että maanomistajaan kohdistuu merkittävästi omaisuudensuojan rajoituksia. Maaomaisuuden käyttöä on rajoitettu monin tavoin ja lisäksi maanomistajalla on velvollisuus suorittaa erilaisia veroja ja maksuja, jolloin osa maanomistajan varallisuudesta siirtyy julkisyhteisölle eli pääasiassa kunnalle. Tästä ei silti voida tehdä päätelmiä omaisuudensuojan rajoista tai siitä, minkälainen varallisuudensiirto yksityiseltä julkisyhteisölle voitaisiin katsoa liian pitkälle meneväksi ja sellaisena omaisuudensuojan loukkaukseksi. Kunnan perimän kehittämiskorvauksen tai vaatiman maankäyttömaksun määrää on tarkasteltava osana kiinteistöön kohdistuvan taloudellisen rasituksen kokonaisuutta.¹⁹⁶ Verojen ja maksujen kumuloituessa rasitus voi lähestyä jopa konfiskatorista verotusta, joka on katsottu perusoikeusloukkaukseksi sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT N.K.M. vs. Unkari, 14.5.2013) että perustuslakivaliokunnassa.¹⁹⁷ Ongelma maan arvoon kohdistuvien verojen ja maksujen suhteen syntyy siitä, että samaa arvoa saatetaan verottaa useaan kertaan,¹⁹⁸ jolloin kokonaisrasitus voi muodostua kiinteistönomistajan kannalta kohtuuttomaksi, vaikka yksittäiset verot tai maksut eivät sitä olisikaan.

Maankäyttösopimuksissa sovittavien korvausten tasoa on omaisuudensuojan näkökulmasta tarkasteltava huomioiden maanomistajan oikeusasema kokonaisuutena. Vaadittujen sopimuskorvausten ei tulisi olla tasolla, jolla maanomistaja ei voi nauttia omaisuudestaan, esimerkiksi niin, että kunta perisi koko arvonnousun itselleen. Tästä teoreettisesta tarkastelusta huolimatta käytännön sopimustoiminnassa tuskin solmitaan maanomistajalle kannattamattomia sopimuksia – eihän maanomistaja suostuisi sopimukseen, josta ei saisi lainkaan hyötyä. Omaisuudensuojan näkökulma on silti olennainen, kun tarkastellaan maankäyttösopimuksilla sovittavien maksujen asemaa suhteessa maanomistajan muihin velvoitteisiin ja niiden vaihtoehtoon, kehittämiskorvaukseen. Huomioitava on myös kunnan julkisoikeudellinen asema, koska yksityisten välisissä sopimussuhteissa omaisuudensuojakysymystä ei tarvitse samalla tavalla ottaa huomioon.

3.5 *Yhteenveto maksujen luonteesta*

Kun tyyпитellään maankäyttösopimusten perusteella maksettavia korvauksia, voidaan niitä ajatella joko veroina, maksuina tai puhtaasti sopimukseen perustuvina suorituksina.¹⁹⁹ Niitä ei

¹⁹⁶ Häkkänen 2016, s. 300.

¹⁹⁷ Ks. kootusti Knuutinen 2015, 819; Nykänen 2017, s. 225–226.

¹⁹⁸ Mattila 1999, s. 226; Häkkänen 2016, s. 257.

¹⁹⁹ Myös Mäkinen (2002, s. 10) on jaotellut mahdolliset lähestymistavat näihin kolmeen.

voida pitää veroina, koska tällaiselta puuttuu nimenomainen laillinen pohja.²⁰⁰ Ne eivät ole maksukaan, koska viranomaisen ei määrää niitä, toisin kuin kehittämiskorvaukset. Ne siis perustuvat sopimukseen, mutta pelkästään tästä ei voida päätellä sopimuskorvauksen voivan olla minkäläinen tahansa.

Koska maankäyttösopimuksia on tarkasteltava osana MRL:n systematiikkaa ja on huomioitava hallinto-oikeudelliset periaatteet ja niihin liittyvät perusoikeuskytkennät, tulee sopimuskorvauksia tarkastella ainakin jossain määrin *maksun kaltaisina* ja kehittämiskorvauksia koskevat rajoitukset on huomioitava myös maankäyttösopimuksia solmittaessa. Nämä vaatimukset asetavat rajan kunnan mahdollisuudelle edellyttää haluamansa korvaus sopimusteitse. Ainakin joissain kunnissa on tehty maankäyttösopimuksista avoimesti linjauksia, jotka eivät huomioi kehittämiskorvaussäännösten vaikutusta sopimuskorvauksiin. Maksujen osalta tulisi joko lupaa kunnissa lainvastaisesta käytännöstä, tai vaihtoehtoisesti täsmentää lakia nykyisestä niin, että tosiasiallinen käytäntö voitaisiin perustella myös suoraan lain säännöksillä eikä vakiintuneella tavalla.

4 KUNNAN KAAVOITUSVELVOLLISUUS JA MAANKÄYTTÖSOPIMUS

4.1 Kunnan kaavoitusmonopolista

Tässä alaluvussa vastaan kolmanteen alakysymykseen: Miten MRL 51 §:ssä säädetty asema-kaavoitusvelvollisuus vaikuttaa kunnan maankäyttösopimuksia koskevaan sopimusvapauteen?

Kunnilla on hyvin vakiintuneesti katsottu olevan *kaavoitusmonopoli*, jonka perusteella kunnat paitsi ovat ainoat toimijat, joilla on toimivalta saada oikeudellisesti pätevä kaava vahvistetuksi, ne myös päättävät siitä, milloin, mihin ja mitä kaavoitetaan.²⁰¹ Kaavoitusmonopoli sisältää sekä kunnan toimivallan kaavoittaa myös yksityisen omistamia maita, kaavoituksen käynnistämisen aloiteoikeuden että oikeuden määrittellä kaavoituksen tavoitteet ja kaavojen sisällöt.²⁰²

Hyvönen on katsonut kaavoitusmonopolin olevan johdettavissa MRL 51 §:stä, jossa hänen mukaansa säädetään samaan aikaan sekä kunnan oikeudesta päättää kaavoituksen ajankohdasta ja

²⁰⁰ Ks. maksujen ja verojen välisestä erosta esim. Tuori 2004.

²⁰¹ Esim. KHO 4.4. 2003 t. 851.

²⁰² Ks. Syrjänen 1999, s. 204.

sisällöstä että tätä vastaavasta kaavoitusvelvollisuudesta.²⁰³ Forss on katsonut, että ratkaisun KHO 2011:11 jälkeen voidaan lähteä siitä, että MRL 51 § myös *kieltää* tarpeettoman kaavoittamisen.²⁰⁴ Tällä tavalla ymmärrettynä kunnan harkintavalta kaavoituksessa on oikeudellisessa mielessä lopulta melko rajattua ainakin jos suhteutetaan se mielikuvissa elävään lähes täydelliseen kaavoitusmonopoliin ja siihen liittyvän harkintavaltaan; MRL 51 § velvoittaa tarpeelliseen kaavoittamiseen ja kieltää tarpeettoman kaavan voimaan saattamisen. Näiden kahden rajan väliin jää se alue, jolla kunta voi vapaasti valita lainmukaisista vaihtoehdoista kaavoittamisen tarpeen ja tavan.

RakL:n aikaan kunnan tuli alistaa kaavat ympäristöministeriön hyväksyttäväksi. MRL:n voimaan tullessa tästä menettelystä luovuttiin, joten kaavan mahdolliseen laittomuuteen ei nykyisin kohdistu minkäänlaista ennakoivalvontaa. Kunta voi siis päätöksellään hyväksyä kaavan, joka on lainvastainen, ja lainvastaisuus voidaan todeta sen jälkeen vain muutoksenhaulla. Muutos on merkittävä ja korostaa kunnan itsehallintoa maankäytössä,²⁰⁵ mutta siinä voidaan nähdä myös ongelmia. Samalla MRL:n järjestelmä muuttui Syrjäsen mukaan siten, että se perustuu kaavojen lisäksi aiempaa enemmän luvitukseen, mikä perustelisi myös kaavoitusmonopolitermin päivittämistä esimerkiksi nimellä ”suunnittelumonopoli”.²⁰⁶ Joka tapauksessa verrattuna aiempaan kunnan itsehallinto maankäytössä on laajentunut 2000-luvulle tultaessa.

Kaavoitusmonopolin käsite on vakiintuneisuudestaan huolimatta saanut myös kritiikkiä.²⁰⁷ Kunnalle annettu toimivalta ei tietenkään tarkoita, etteikö harkinta olisi rajoitettua, mutta kaavoitusmonopolin käsite yksinkertaistaa liikaa ja voi antaa mielikuvan toimivallasta, jossa kunnan ei tarvitsisi huomioida lainmukaisia rajoituksia harkinnalleen.²⁰⁸ Taloudellisen analyysin perusteella voidaan lisäksi perustella kunnan kaavoitusvaltaa enemmänkin tarkoituksenmukaisuudella kuin välttämättömyydellä tai periaatteella.²⁰⁹ Tämän tutkielman näkökulmasta keskeistä kuitenkin on, että kaavoitusmonopolin olemassaolosta seuraa myös velvollisuus kaavoittaa tietyn tosiseikaston täytyessä. Kun maankäyttösopimuksia on kunnissa totuttu ajattelemaan kunnan sopimusvapauden piiriin kuuluviksi, herää kysymys, voiko kunta vapaasti sopia

²⁰³ Hyvönen 2005, s. 33. Hyvönen (1988, s. 619) katsoi näin jo RakL:n aikaan: velvollisuus ja oikeus kuuluivat yhteen.

²⁰⁴ Forss 2013, s. 264–265.

²⁰⁵ Majamaa 2003, s. 600. Ks. myös Mäkinen 2007.

²⁰⁶ Ks. Syrjänen 1999, s. 118, 205.

²⁰⁷ Kootusti Syrjänen 1999, s. 204, av. 462; Häkkänen 2016, s. 112–118.

²⁰⁸ Ks. Ungern 1997, s. 85–86.

²⁰⁹ Alexander, s. 1992, erit. s. 195.

sellaisesta, johon sille on syntynyt velvollisuus suoraan lain nojalla. Siksi tässä luvussa tarkastellaan sitä, asettaako mainittu kaavoitusvelvollisuus MRL:n järjestelmässä jonkinlaisia rajoitteita sille, miten vapaasti kunta voi harkita maankäyttösopimuksen tekemistä. Kyse ei tässä luvussa ole niinkään sopimuksen sisällöstä ja sen rajoituksista vaan siitä, miten kaavoitusvelvollisuus muotoaa kunnan liikkumavaraa sopimustoiminnan kannalta ylipäänsä.

Kaavoitus- tai suunnittelumonopoli-termien heikkouksista huolimatta oikeudessamme katsotaan täysin vakiintuneesti, että kunnalla on tällainen monopoli. Tässä ei ole tarpeen pystyä tarkasti erottelemaan, millaiset rajat tällä kunnan monopolilla on. Sen sijaan olennaista on, että voidaan katsoa kunnalla olevan monopolin vastapainona toisaalta myös kaavoitusvelvollisuus,²¹⁰ joka rajaa kunnan harkintavaltaa. Seuraavaksi tarkastellaan, mitä tällainen velvollisuus tarkoittaa ja mitä se merkitsee maankäyttösopimuksia koskevan sopimusvapauden kannalta.

4.2 Kunnan abstrakti asemakaavoitusvelvollisuus

4.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §

Kunnalla on velvollisuus MRL 51 §:n mukaan laatia asemakaava, kun kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.²¹¹ Kunnalla on tämän säännöksen²¹² nojalla periaatteessa velvollisuus kaavoittaa yksittäisistä maanomistajista tai heidän kanssaan solmittavista sopimuksista riippumatta, kun kunnan jonkin alueen kohdalla olosuhteet ovat sellaiset, että 51 §:n mukaiset edellytykset kaavoittamiselle täyttyvät. Tavallaan kunnan pitäisi oma-aloitteisesti kaavoittaa alueita, joihin kohdistuu kysyntää.²¹³ Tätä voidaan kutsua kunnan *abstraktiksi asemakaavoitusvelvollisuudeksi*.²¹⁴ Kun tämä hyväksytään MRL:n järjestelmän lähtökohdaksi, miten siihen suhteutuu tilanne, jossa kunta päättää kaavoituksesta sen perusteella, hyväksyykö maanomistaja sen määräämät ehdot?

²¹⁰ Ks. esim. Hyvönen 1999, s. 205.

²¹¹ Ks. Hollo 2006, s. 42. Kunnalla on MRL 36 §:n mukaan velvollisuus myös yleiskaavan laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen. Koska maankäyttösopimukset liittyvät käytännössä asemakaavoitukseen ja koko MRL 12 a luvun kustannusten korvaaminen on kytketty juuri asemakaavoihin, tässä esityksessä keskitytään asemakaavoihin.

²¹² Myös MRL 20.1 § ja 60.1 § asettavat periaatteen tasolla vastaavan velvoitteen ja näihin säännöksiin on tukeuduttu myös tuomioistuimessa (KHO 2020:52). Ks. myös Häkkänen 2016, s. 158.

²¹³ Ks. tästä Häkkänen 2016, s. 230–232, 237–238. Mäenpää (1989, s. 278) huomautti samasta asiasta jo RakL:n aikaan. Myös Syrjänen (1999, s. 205) toteaa ”kaavoitus-” tai ”suunnittelumonopolin” vastinparin olevan kaavoitusvelvollisuus.

²¹⁴ Käsite on lainattu Häkkäselältä (2016, s. 157).

Karkeistaen kunnan tulisi havaitessaan MRL 51 §:n mukaisen tarpeen kaavoitukselle ehdottaa maanomistajalle maankäyttösopimusta ja jos tämä ei sopimukseen suostu, määrätä tälle maksettavaksi kehittämiskorvaus MRL 91 c §:n nojalla. Tämä johtuu siitä, että kunnan abstrakti kaavoitusvelvollisuus ei tietenkään voi olla riippuvainen yksittäisen maanomistajan halusta sitoutua sopimukseen. Maankäyttösopimus on vain MRL 12 a luvun mukainen väline sopia kunnalle syntyvien kustannusten jakamisesta kunnan ja maanomistajan kesken. Sopimuksen perusteella ei sellaisenaan voida havaita, onko kaavoitukselle olemassa tarvetta vai ei. Eri asia on tilanne, jossa kunnalle ei 51 §:n nojalla synny velvollisuutta, vaan kaavantarve on pääasiassa yksityisen edun vaatima MRL 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tällaisessakin tilanteessa maankäyttösopimus voi olla paras menetelmä tarkoituksenmukaisten ratkaisujen löytämiseksi, mutta sopimuksen olemassaolo ei sinänsä ole yhteydessä kaavoituksen tarpeeseen.

Lain esitöiden perusteella yksittäinen maanomistaja ei voi vedota 51 §:ään, mutta perusteluista on mahdollista lukea näkemys, että tulkinnallista pohjaa yksittäistapauksessakin voidaan saada pykälän mukaisesta velvollisuudesta:

Laatimistarvetta koskeva säännös ei luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavamonopoliin liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyisi. Yleisen edun näkökulmasta säännös kuitenkin velvoittaa kunnan laatimaan asemakaavan, kun kehityskynnys ylittyy.²¹⁵

Kyseistä pykälää on muutettu kahteen kertaan. Ensimmäisellä muutoksella (1441/2006) säännökseen lisättiin maininta asuntotuotannon korostamisesta. Toisella muutoksella (204/2015) pykälää täsmennettiin edelleen ottamalla mukaan elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen.

Vuoden 2006 muutoksen esitöissä säännöksen velvoittavuudesta todettiin, että

Kehityksen edellytyksiä ja siitä johtuvaa tarvetta arvioi kunta itse sille kuuluvan kaavoitusmonopolin puitteissa. Kaavoitus on kuitenkin suhteutettava kunnille kuuluvaan velvollisuuteen palvelujen järjestämiseen kunnan asukkaiden tarpeisiin, mikä on riippuvainen kuntien taloudellisista voimavaroista.²¹⁶

Vuoden 2015 muutoksen esitöissä edelleen todettiin, että

Ehdotetulla muutoksella ei muutettaisi joustavan normin luonnetta voimassa olevasta laista. Yksittäisellä maanomistajalla tai toiminnanharjoittajalla ei näin ollen olisi oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päätäntävalta asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyisi kunnalla. Maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat

²¹⁵ HE 101/1998 vp, s. 78.

²¹⁶ HE 81/2006 vp, s. 25.

huomioon ottaen siten velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää. Kilpailunäkökulman korostamisen tavoitteena on edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa sekä tulevan tonttitarpeen ennakointia ja suunnittelua. Tavoitteen toteuttamisen kannalta on tärkeää että asemakaavoitukseen ryhtymistä ei ymmärretä vain uuden alueen kaavoittamisena, vaan myös olemassa olevan asemakaavoitetun alueen kehittämisenä.²¹⁷

Esitöiden perusteella on siis selvää, ettei maanomistaja voi yksittäisessä tapauksessa vedota kunnan kaavoitusvelvollisuuteen. Hallituksen esitykset tästä huolimatta ovat yhtä johdonmukaisia siinä, että kyse on todellakin *velvollisuudesta*. Asia on sinänsä riidaton ja esimerkiksi ratkaisussaan KHO 2015:95 korkein hallinto-oikeus viittaa tähän velvollisuuteen. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella MRL 51 §:ää siten, että se asettaa systemaattisia vaatimuksia muille kaavoitusta koskeville säännöksille. Koska kunnan kaavoitusharkinta ei MRL 51 §:stä johtuen ole täysin vapaata, ei voida lähteä myöskään siitä, että kunta voi kaavoitukseen vapaasti edellyttää tiettyjä sopimusehtoja maanomistajalta, ainakaan niissä tapauksissa, joissa 51 §:n mukainen kaavoituskynnys ylittyy. Tämän tutkielman näkökulmasta erityisen kiinnostava on viimeksi lainattu kohta, jonka lopussa todetaan erikseen, että kaavoitusvelvollisuus tarkoittaa myös jo asemakaavoitetun alueen kehittämistä. Tämähän on tulkittava siten, että esimerkiksi kaupungin kasvaessa kunnan tulisi kaavoittaa myös tarpeellista täydennysrakentamista alueellaan suoraan MRL 51 §:n nojalla.

Tietynlainen perusongelma syntyy siitä, että kunnalla olevan kaavoitusmonopolin vuoksi kunta voi ainakin periaatteessa sopimusneuvotteluissa vaatia maksua kaavoittamisen edellytyksenä, vaikkei sille syntyisi juurikaan kustannuksia kaavoittamisesta.²¹⁸ Mäkinen on ilmaissut asian siten, että kun ”viranomaisen solmii sopimuksia sille uskottujen tehtävien hoitamisesta, se ei ole yksityisen kanssa tasa-arvoisessa asemassa.”²¹⁹ On selvää, ettei kunta voi julkisoikeudellisena toimijana ja sopimuksen kohteesta toimivaltansa vuoksi määräämään kykenevänä

²¹⁷ HE 334/2014 vp, s. 15. On ongelmallista perustella kunnan päätäntävaltaa ja maanomistajan subjektiivisen oikeuden puuttumista normin joustavuudella (”ei muutettaisi joustavan normin luonnetta [...] ei näin ollen olisi oikeutta asemakaavaan [...] vaan päätäntävalta asemakaavaan ryhtymisestä säilyisi kunnalla”). Nimittäin normin joustavuus ei sinänsä tarkoita, etteikö sen soveltamiskäytäntö voisi olla hyvinkin täsmällinen ja vakiintunut ja voisi sellaisenaan myös tarkoittaa käytäntöä, jossa maanomistajalla nimenomaan *olisi* oikeus asemakaavaan. Normin *joustavuus* ei siis ole sellaisenaan ohje normin tulkinnalle. Joustavista normeista ks. Määttä 2005.

²¹⁸ Häkkänen 2016, s. 258. Jääskeläinen ja Syrjänen (2014, s. 604) ovat todenneet, ettei tällainen vaatiminen voi olla mahdollista.

²¹⁹ Mäkinen 2000, s. 59. On tietysti totta, että maanomistaja voi olla taloudellisesti niin voimakas, että se voi puolestaan käyttää valtaa kuntaan nähden. Ero kuitenkin syntyy siitä, että siinä missä maanomistaja ei voi siirtää omistamaansa maata toiseen kuntaan, kunta voi sen sijaan käytännössä solmia sopimuksen toisen maanomistajan kanssa, koska tyypillisesti kunnalla on useita potentiaalisia sopimuskomppaneita, kun taas maanomistajalla voi tietyn tontin osalta olla vain yksi kunta, jonka kanssa solmia sopimus.

osapuolena tehdä sopimisesta yksipuolista sanelua.²²⁰ Sitä varten kunnalla on käytettävissään kehittämiskorvauksia koskeva sääntely.

Lisäksi maanomistajan oikeusturvan kannalta ongelmaksi muodostuu se, ettei kunnan passiivisuudesta synny valituskelpoista päätöstä.²²¹ Kaavoittamatta jättäminen ei ole hallintopäätös, johon voisi hakea muutosta. Tosin maanomistaja voi tehdä aloitteen kaavoituksesta ja aloitteen hylkäämisen tapauksessa turvautua muutoksenhakuun, mutta tällaisella menettelyllä tuskin on käytännössä menestymisen mahdollisuuksia.²²² Ongelma kytkeytyy jälleen siihen, tuleeko kunnan ryhtyä kaavoitukseen kaavoitusvelvollisuutensa nojalla.

MRL 51 §:ää täydentää MRL 60.1 §, joka velvoittaa kunnan seuraamaan kaavojen ajanmukaisuutta. Säännöksessä kunta velvoitetaan myös ryhtymään toimenpiteisiin, mikäli asemakaava on vanhentunut. Saman pykälän 2 momentissa on tarkennettu tätä velvollisuutta siten, että kaavan tarkistaminen on suoritettava tiettyjen määräaikojen kuluttua kaavan voimaan tulosta laskien. Kun tätä kunnan velvollisuutta tarkastellaan kaavoitusvelvollisuuden käsitteen näkökulmasta, ei voida lähteä sellaisesta oletuksesta, että kunnalla olisi täysin vapaa harkintamarginaali kaavan ajanmukaisuuden toteamisessa. Kuitenkin merkittävä rajoitus tämän ajanmukaisuusarvioinnin velvoittavuuden kannalta on, että kunnan päätöstä, jolla asemakaava on todettu ajanmukaiseksi, koskee MRL 60.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan valituskielto.²²³ Ratkaisu on lain esitöissä perusteltu vain sillä, että arviointi asemakaavan ajanmukaisuudesta kuuluu ”kunnan harkittavaksi”.²²⁴ MRL 60 § onkin ymmärrettävissä lähinnä menettelysäännöksenä, jolla ei ole kuntaa aineellisesti velvoittavaa merkitystä. Kunhan kunta on asianmukaisesti arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden, ei sen ratkaisua voida haastaa *tämän säännöksen* perusteella.

Kunta voi siis passiivisuudellaan halutessaan painostaa maanomistajan hyväksymään sopimusehdot, jotka kunta haluaa voimaan. Tämä on ongelmallista, koska MRL:n järjestelmässä sopimukseen pääsemisen vaihtoehdon ei pitäisi olla kaavoittamatta jättäminen vaan kehittämiskorvauksen määrääminen, ainakin silloin, jos voidaan katsoa kunnalle syntyneen velvollisuuden kaavoittamiseen MRL 51 §:n nojalla. Kysymys kuitenkin viime kädessä palautuu siihen,

²²⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 603.

²²¹ Häkkänen 2016, s. 335.

²²² Kaisto – Hakkola 2010, s. 8. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 374.

²²³ Ks. myös Syrjänen 1999, s. 127.

²²⁴ HE 101/1998 vp, s. 82.

toteutetaanko kunnan kehityksen edellyttämää kaavoitusta vai tämän kynnyksen alle jäävää yksityisen edun vaatimaa kaavaa.

4.2.2 Kaavoitusvelvollisuuden laiminlyönti

MRL:iin on otettu säännös sellaisia tilanteita varten, joissa kunta ei täytä kaavoitusvelvollisuuttaan. MRL 177 §:n nojalla asianomainen ministeriö (nykyisellään ympäristöministeriö) voi määrätä kunnan kaavoittamaan määräajassa. Tämä säännös edelleen korostaa sitä, ettei 51 §:n asettama velvollisuus liiku pelkän periaatteen tasolla, vaan sillä on konkreettista oikeudellista merkitystä.²²⁵ Syrjänen tosin on todennut ministeriön ohjauksen mahdollistavan säännöksen olevan kuollut kirjain.²²⁶ Sittemmin hän on tyytynyt huomauttamaan, että sitä on käytetty RakL:n aikaan lähinnä rakennussuojelullisiin tarkoituksiin.²²⁷ Hovila on muotoillut asian hiukan miedommin kutsuen suhtautumista pakkokeinoihin kunnan kaavoitusmonopolin alueella ”pidättyväksi”.²²⁸ Hiukan erilaisista muotoiluista huolimatta kirjallisuudessa ollaan käytännössä yksimielisiä siinä, ettei kuntaa tosiasiaassa pakoteta kaavoitukseen kunnan kehityksen tai maankäytön ohjauksen tarpeen perusteella. Se, että *käytännössä* näitä maanomistajan oikeusturvakeinoja ei sovelleta, ei kuitenkaan tarkoita, että ne olisivat vailla merkitystä. Päinvastoin niiden olemassaolo osana MRL:ia on vahva osoitus siitä, että systemaattiselta kannalta kunnan kaavoitusvelvollisuus on osa oikeusjärjestystämme siitä huolimatta, että kunnan harkintavalta on käytännössä ja periaatteessakin suuri.

Forss pitää tilannetta kestävämmänä siltä kannalta, että kun käytännössä kaavoitusvelvollisuutta ei voida pakottaa käyttämään, vaikka siihen on laissa säännökset, kunta voi kuitenkin toiselta puolen vedota kaavoitusautonomiaansa sopimussuhteessa.²²⁹ Kunta voi siis tavallaan poimia rusinat pullasta voidessaan vedota julkisoikeudelliseen tehtäväänsä siinä, ettei sen ole mahdollista sitoutua tietynsisältöiseen kaavaan, mutta samalla sitä ei käytännössä voida velvoittaa kaavoittamiseen silloinkaan, kun sille olisi lainmukaiset perusteet.

²²⁵ Syrjänen 2005, s. 33, 186.

²²⁶ Syrjänen 1999, s. 205. Syrjänen on kirjoittanut ennen MRL:n voimaantuloa, mutta RakL:n 143 §:ssä oli samansisältöinen säännös, joten MRL 177 §:ssä olevan säännöksen historia on itse lakia vanhempi. Tosin ennen MRL:ia maankäytön suunnittelu tapahtui hyvin erilaisessa oikeudellisessä kontekstissa – esimerkiksi kaavojen alistusvelvollisuus teki järjestelmästä huomattavan erilaisen.

²²⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 600.

²²⁸ Hovila 2016, s. 103.

²²⁹ Forss 2013, s. 265.

MRL 59 §:n mukaan, jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset. Säännöksen tarkoituksena on antaa kunnalle mahdollisuus periä kustannukset silloin, kun hanke ei perustu kunnan yleiseen kehitykseen ja siitä nousevaan tarpeeseen.²³⁰ Koska lakiin on otettu säännös, joka on tarkoitettu käytettäväksi juuri niissä tilanteissa, joissa kunnalla ei ole yleiseen kehitykseen perustuvaa intressiä kaavoitukseen, pitää johdonmukaisuuden vuoksi voida lähteä siitä, että MRL 12 a luvun kustannusten korvaamista koskeva sääntely ei syrjäytä mahdollista 51 §:n nojalla syntyvää kunnan velvollisuutta. Kaavoituksen tarpeen toteaminen on arviointia, joka ei riipu mitenkään siitä, miten kunnalle kaavoituksesta ja yhdyskuntarakentamisesta syntyvät kustannukset katetaan. Mikään ei sinänsä estä sekä 59 §:n että 12 a luvun säännösten samanaikaista soveltumista yksittäisessä hankkeessa,²³¹ mutta 59 § näyttää lain kokonaisuuden kannalta tukevan näkemystä, että silloin kun kunnalla on suoraan 51 §:ään perustuva kaavoitusvelvollisuus, ei maankäytöstä sopimisen onnistumisen pitäisi ratkaista kaavoituksen aloittamista.

Useimmiten käytännön toiminnassa kunnalla ei niinkään katsota olevan kaavoitusvelvollisuutta, vaan päinvastoin kaavoitusmonopoliin perustuva yksinoikeus sen harkitsemiseen, missä kaavoitusta tarvitaan. Monopolin olemassaoloa on perusteltu sekä kunnan yksinomaisella kaavoitustoimivallalla että kunnallisella itsehallinnolla. Hovila on kuitenkin katsonut, ettei kaavoitusmonopoli kuulu kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen, ja sellaisena se voi syrjäytyä tärkeämmän oikeushyvän tieltä.²³² Kaavoitusmonopoli on ymmärretty siinä määrin vakiintuneeksi kunnan ”oikeudeksi”, että käsitteestä on jopa suoraan tehty päätelmiä oikeusjärjestyksemme sisällöstä.²³³ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:95 korkein hallinto-oikeus, viitattuaan sinänsä kuntaa velvoittavaan kaavoitusvelvollisuuteen, totesi, että:

Kunnalla on *kaavoitusmonopolinsa* mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. (kursiivi lisätty)

²³⁰ HE 101/1998 vp, s. 81. Ks. myös Hovila 2009, s. 149.

²³¹ Maankäyttösopimuksen tulkinnassa saattaa ongelmaksi muodostuakin se, onko kunta luopunut 59 §:n mukaisesta oikeudestaan periä kaavoituskustannukset maanomistajalta. Ks. Kaisto – Hakkola 2010, s. 15.

²³² Hovila 2016, s. 108. Hovilan artikkeli tosin käsittelee kaavoitusmonopolin kaventamisen edellytyksiä lainsäädännöllä, ei niinkään nykyisen lain tulkintaa.

²³³ Häkkänen 2016, s. 339–340.

KHO käytännössä siis johtaa oikeudellisen ratkaisun perustelut osittain kaavoitusmonopolin käsitteestä. Häkkänen on ankarasti arvostellut tällaista ajattelutapaa huomauttaen, ettei käsitteistä päättely voi ratkaista oikeudellista kysymystä, vaan huomio pitää kiinnittää aineellisen oikeuden säännöksiin. Käsitteet abstrahoidaan lainsäädännöstä, eikä toisinpäin; oikeuden sisältöä ei voi päätellä käsitteistä. Hän huomauttaa, että kunnalla kyllä on toimivalta saattaa asemakaavat voimaan alueellaan, mutta kaavoitusvelvollisuuden osoittava tosiseikasto havaitaan olosuhteiden oikeudellisella arvioinnilla eikä kunnan käyttäytymisestä.²³⁴ Tässä luvussa käsitellyn kaavoitusvelvollisuuden kannalta ongelmallisena voidaan ratkaisussa pitää lisäksi kunnan perustelua, ettei se tavoitellut taajaman kehittämistä enää valittajien maiden suunnassa.²³⁵ Kaavoitusvelvollisuuden näkökulmasta kunta ei voi ohittaa joidenkin maanomistajien kaavoitus-tarvetta ilman maankäytöllistä perustetta. KHO katsoi ratkaisussa, että kaupunki ei ollut toiminut yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisesti ja että hyväksytty kaava oli MRL 54 §:n mukainen. KHO myös erikseen viittasi MRL 51 §:stä ”ilmenevään tarkoitukseen turvata kunnan pää-täntävalta asemakaavoituksessa”, joten kunnan harkintavalta oli keskeisellä sijalla KHO:n har-kinnassa.

Voidaan siis osoittaa MRL:n kokonaisuuden asettavan tiettyjä systemaattisia vaatimuksia kaa-voitukselle: Jos kunnan alueella on maata, jonka kaavoittamiseen kunnalla on velvollisuus 51 §:n nojalla, kunta ei voi jättää kaavoitusta tekemättä vain siksi, ettei maanomistaja suostu kun-nan vaatimiin sopimusehtoihin. Sen sijaan sen tulisi määrätä maanomistajalle julkisoikeudelli-nen maksu eli kehittämiskorvaus sille syntyvien kustannusten kattamiseksi. Yhteenvetona voi-daan todeta, että laissa säädetty kaavoitusvelvollisuus rajoittaa kunnan mahdollisuutta käyttää maankäyttösopimusta vapaasti niin kuin se haluaa, joskin on epävarmaa, kuinka suuri tämä rajoitus käytännössä on, koska kunnan oikeutta päättää maankäytöstä parhaaksi katsomallaan tavalla pidetään hyvin laajana.

4.3 Uuden maan kaavoittaminen, täydennyskaavoittaminen ja aloitteentekijä

Kuten edellä todettiin, kunnissa vain harvoin solmitaan maankäyttösopimuksia maanomistajan maan ensimmäisestä kaavoittamisesta.²³⁶ Ympäristöministeriön vuonna 2014 julkaisemassa selvityksessä tätä yleistä käytäntöä perustellaan sillä, että ”[e]nsi kertaa kaavoitettavilla alueilla

²³⁴ Häkkänen 2016, s. 159–160.

²³⁵ Ks. myös Wähä 2016, s. 4.

²³⁶ Tätä on perusteltu mm. sillä, että kokemukset ns. perustajaurakoinnista ovat olleet aiemmin huonoja. Ks. Eero-lainen 1990, s. 6.

maankäyttösopimus ei yleensä ole kuntatalouden ja asemakaavan toteuttamisen kannalta edullinen.”²³⁷ Tavallisempaa on, että kunta hankkii raakamaan omistukseensa, kaavoittaa sen ja luovuttaa myöhemmin eteenpäin. Tässä tilanteessa saatetaan maankäyttösopimuksen kaltaisia ehtoja ottaa esimerkiksi kiinteistönkaupassa huomioon. Kun kunnan kehitys edellyttää kokonaan uusien alueiden kaavoittamista, on melko helppo huomata, että kunnalle syntyy MRL 51 §:n mukainen kaavoitusvelvollisuus.

Miten toisaalta pitäisi tarkastella täydennyskaavoittamista, jossa jo rakennetulle alueelle kaavoitetaan lisää rakennusoikeutta, ja maapohja on yksityisen omistuksessa? Suurten aluerakentamishankkeiden suhteellisen painoarvon vähettyä on täydennysrakentaminen ollut aiempaa tärkeämpää, jolloin maankäyttösopimusten merkitys on kasvanut jo viime vuosisadan lopulta alkaen.²³⁸ Täydennysrakentamisessa yhdyskuntatekniikasta johtuvat kustannukset ovat todennäköisesti melko pieniä, mutta koska kaavoitetaan tyypillisesti jo tiiviisti rakennettua aluetta, jossa maan arvo on korkea, yksityisen saama hyöty saattaa hyvinkin olla suhteellisen merkittävä.²³⁹ MRL 91 e §:ssä on säädetty näitä tilanteita silmällä pitäen, että jos yhdyskuntarakentaminen on merkittävältä osin jo toteutettu, kehittämiskorvaus voidaan määrätä vain maanomistajalle, jonka saama hyöty on *erityisen* merkittävä. Täydennysrakentaminen on tästä syystä erityisen olennainen konteksti arvioitaessa 3 luvussa käsiteltyä sopimuskorvauksen tasoa ja sen rajoja. Jos kunnalle syntyvät kustannukset ovat vähäisiä ja korvauksen tulisi olla lainsäädännön kokonaisuus huomioiden korvausta kustannuksista, saattaa käytännön sopimustoiminnassa ero lainmukaisen ja todellisen sopimuskorvauksen välillä olla huomattava.

Jotta voidaan tarkastella maankäyttösopimusten käyttömahdollisuuksia täydennysrakentamisessa, voidaan jakaa mahdolliset tilanteet niihin, joissa kunta katsoo kaavoittamisen tarpeelliseksi ja on aloitteellinen ja niihin, joissa maanomistaja hakee kaavamuutosta hyödyntääkseen tyhjän maa-alueen arvonnousupotentiaalia. Majamaa on kuvannut jaottelussa olevan kysymys asian vireilletulosta. Joko kunta etsii sopivan kumppanin hankkeelleen tai sitten aloitteen tekevällä maanomistajalla on tarve, jonka tyydyttämiseen kunta voi osallistua kaavoittamalla tämän maata.²⁴⁰ Kysymyksellä on kuitenkin toinenkin ulottuvuus: jos kunnalle syntyy MRL 51 §:n

²³⁷ Suomen ympäristö 2014, s. 157.

²³⁸ Eerolainen 1990, s. 59; Takalo-Eskola 2005, s. 24.

²³⁹ Näissä tapauksissa sopimuskäytäntönä on useissa kunnissa nimenomaan kannustaa täydennysrakentamiseen, ja sopimuskorvaukset ovat tällöin johdonmukaisesti pienempiä kuin ne olisivat uuden maan kaavoituksessa. Häkkinen 2020, s. 39–40.

²⁴⁰ Majamaa 1999, s. 197.

mukainen velvollisuus, kaavan laatimisen ei pitäisi edellyttää maanomistajan aktiivisuutta tai myöskään kunnan ehdottamien maankäyttösopimuksen ehtojen hyväksymistä.

Kun tarkastellaan MRL 51 §:n merkitystä kuntaa *velvoittavana* säännöksenä, on perusteltua antaa merkitystä kunnan aloitteellisuudelle.²⁴¹ Jos nimittäin kunta lähestyy maanomistajaa tarkoituksin, että maanomistajan maan kaavoittaminen olisi sen intressissä, tämä on katsottavaksi indisioksi siitä, että kunta itse katsoo kunnan kehityksen edellyttävän alueen kaavoitusta. Jos 51 §:n kaavoitusvelvollisuuden kynnyks ylittyy, kunta ei voisi asettaa kaavan edellytykseksi sitä, että maanomistaja suostuu sen vaatimiin sopimusehtoihin. Muutenhan se asettaisi julkisen vallan käytön edellytykseksi maksun saamisen, mitä ei voida pitää lainmukaisena.

Kunnan aloitteellisuudella voi teoriassa katsoa olevan hyvinkin suuri merkitys kaavoitusvelvollisuuden syntyminen osoittamisessa. Lienee kuitenkin hyvin harvinaista, että kunta ehdottaisi täydennyskaavoja yksittäisille tonteille esimerkiksi jo tiiviisti rakennetulle kaupungin keskusta-alueelle. Dynamiikka on enemmän sellainen, että maanomistajat hakevat kaavamuutosta saadakseen hyödynnettyä maan sijaintiin perustuvaa arvonnousua uuden rakennusoikeuden muodossa.²⁴²

Käytännössä uutta maata kaavoitetaan kunnissa niin, että maa hankitaan maanomistajalta kiinteistökaupalla tai viime kädessä lunastamalla. Tällöin kyse on kahdesta eri kannusteesta kunnalle. Ensinnäkin kunnan oman maan kaavoittaminen on menettelyllisesti kevyempää, eikä kunnan tarvitse arvioida, loukkaako se kaavoitusratkaisullaan mahdollisesti maanomistajien yhdenvertaisuutta.²⁴³ Toiseksi myydessään kaavoitetun maan edelleen se voi hinnassa huomioida myös kaavaan ja sen toteuttamiseen liittyvät kustannukset,²⁴⁴ ilman että se joutuu tässäkin hankaliin menettelyllisiin kysymyksiin tai sopimusneuvotteluihin.

Onko sillä merkitystä kunnan sopimusvapauden laajuuden kannalta, että maanomistaja on esittänyt toiveen maansa kaavoituksesta? Voidaan nähdä perusteltuna, että tällaisessa tilanteessa

²⁴¹ MRL 12 a luvun mukainen maanomistajan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta johtuviin kustannuksiin syntyy kuitenkin riippumatta siitä, kumpi osapuoli on asiassa aloitteellinen. HE 167/2002 vp, s. 16. Ks. myös Rintamäki 2000, s. 40.

²⁴² Helsingin kaupunki kertoo erikseen sivuillaan, että aloite tulee yleensä kiinteistön omistajalta. <https://www.hel.fi/kanslia/taydennysrakentaminen-fi/tietoa/taydennysrakennusprojektin-kulku/>. Kunnilla saattaa kuitenkin olla täydennysrakentamisen suunnitteluun tarkoitettuja ohjelmia laajempien alueiden täydennysrakentamistarpeisiin. Suomen ympäristö 2014, s. 137.

²⁴³ Yhdenvertaisuusarvioinnissa on silti otettava huomioon, että kunta ei saa suosia myöskään omia maitaan ilman maankäyttöön liittyvää perustetta. Ks. KHO 2015:95, jossa kunnan oli mahdollista kaavoittaa omaa maataan ja jättää yksityinen maa kaavoittamatta, mutta päätöksen piti perustua muuhunkin kuin vain maanomistusoloihin.

²⁴⁴ Forss 2010, s. 83.

on vaikeampi esittää väitteitä kunnan kaavoitusvelvollisuutta koskien, kuin silloin kun aloitteentekijä on kunta itse. Voidaan siis ottaa ainakin lähtökohdaksi se, että ollaan selvemmin sopimusvapauden piirissä. Tapauksessa KHO 2004:87 hallinto-oikeus ensiasteena totesi nimenomaisesti, että

[e]llei kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve vaadi, kunta ei ole velvollinen laatimaan asemakaavaa yksityisen maanomistajan maalle tämän tarpeiden vuoksi. Kunta voi kuitenkin laatia alueelle asemakaavan, mutta se voi edellyttää, että asiasta tehdään maankäyttösopimus.

Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun, muttei enää nimenomaisesti toistanut tätä kunnan kehitykseen liittyvää argumenttia.

Vaikka lainatussa ratkaisussa lopputulos olikin se, ettei kunnalla *niissä olosuhteissa* ollut velvollisuutta kaavan laatimiseen, ratkaisusta on luettavissa myös, että toisenlaisen tosiseikaston tilanteessa velvollisuus voisi syntyä. Korkein hallinto-oikeus piti nimittäin ratkaisussaan tekemänsä johtopäätöksen edellytyksenä, että kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve ei vaadi kaavoittamista. KHO siis viittaa ratkaisunsa perusteluissa kunnalla olevaan kaavoitusvelvollisuuteen, jota ei vain sattunut vallitsemaan kyseisessä tapauksessa. Johtopäätöksenä katson, ettei sillä, onko asiassa aloitteellinen kunta vai maanomistaja, ole sellaisenaan merkitystä sen suhteen, voidaanko kaavoitusvelvollisuuden katsoa syntyneen. Konkreettisessa tilanteessa sillä voi kuitenkin olla näyttöarvoa ja kunnan voi ymmärtää aloitteellisuutensa perusteella katsoneen, että kaavoitus olisi tarpeen kunnan kehityksen maankäytön ohjaustarpeen kannalta.

4.4 Rakennusoikeuden vähentämisen korvaaminen

Kunnan kaavoitusmonopoliin sisältyy luonnollisesti oikeus muuttaa voimassa olevaa kaavaa. Tästä on säädetty nimenomaisesti MRL 204 §:ssä, jonka mukaan kaavan muuttamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin ensimmäisen kaavan laadintaan. Jos rakennusoikeuden lisäämisen vuoksi maanomistaja voidaan velvoittaa suorittamaan kunnalle maksu, pitääkö vastaavasti maanomistajalle korvata mahdollinen rakennusoikeuden vähentyminen?²⁴⁵ RakL:n esitöissä todettiin nimenomaisesti, että korvausta ei tarvitse suorittaa.²⁴⁶ Tämän on nähty seuraavan siitä, ettei kunnalla toisaalta ole oikeutta saada korvausta rakennusoikeuden lisäyksestä. Vastaus

²⁴⁵ Kysymyksen teoretisoinnista ks. Bell 2009.

²⁴⁶ HE 91/1954 vp, s. 6.

otsikon kysymykseen²⁴⁷ liittyy siis erottamattomasti siihen, katsotaanko rakennusoikeuden lisäämisen johtavan maanomistajan velvollisuuteen korvata jotakin kunnalle vastineeksi rakennusoikeuden saamisesta.

Jos maanomistajalle myönnetty rakennusoikeus perustuu kaavaan, joka on seurausta maankäyttö- ja rakennuslain solmimisesta, voidaan kysyä, muodostuuko maanomistajalle perusteltu odotus, ettei kunta asemakaavaa muuttamalla vähennä tai muutoin huononna saatua rakennusoikeutta, ja voiko kunnan toiminta johtaa korvausvelvollisuuteen.²⁴⁸ Kunta voi nimittäin milloin tahansa päättää asemakaavan muuttamisesta, kunhan lainmukaiset edellytykset muutokselle ovat olemassa.²⁴⁹ Maanomistajaa ei yleensä edes katsota asianosaiseksi, minkä vuoksi häntä ei kuulla kaavamuutosten yhteydessä, vaikka kaavapäätös vaikuttaa suoraan hänen varallisuuteensa.²⁵⁰ Tässä nähdään kunnan kaksoisasema maankäyttö- ja rakennuslain solmittaessa: se käyttäytyy ainakin jossain määrin kuin yksityinen sopimuskumppani ja voi jopa mieltää ”myyvänsä” rakennusoikeutta. Samalla kunta kuitenkin on toimivaltainen muuttamaan sopimuksen kohdetta ilman neuvottelovelvollisuutta sopimuskumppanin kanssa.

MRL 54.3 § rajoittaa kunnan mahdollisuutta muuttaa kaavaa, sillä muutoksesta ei saa aiheutua maanomistajalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka olisi vältettävissä kaavan tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä. Lähtökohta on, että kunta voi halutessaan muuttaa maanomistajan faktista käyttöoikeutta²⁵¹, mutta tämä ei vielä tarkoita, etteikö maanomistaja voisi esittää sopimukseen perustuvia vaatimuksia kuntaa kohtaan. Vaikka MRL 204 §:ssä säädetään, että kaavojen muuttamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin kaavoja ensi kertaa laadittaessa, pitää kunnan harkintavaltaansa käyttäessään kiinnittää huomiota tosiasiallisiin olosuhteisiin. Sanotusta säännöksestä ja siitä, että *hallinto-oikeudellisesti* kunta voi muuttaa kaavaa samoin perustein kuin sitä ensimmäistä kertaa hyväksyessään, ei voida päätellä, etteikö kaavaa muutettaessa tulisi huomioida esimerkiksi sopimukset, joita kaavaan liittyen on tehty.²⁵² Solmittu

²⁴⁷ On hyvä huomata, että *rakennuslupaa* ei voida pääsääntöisesti yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan peruuttaa. Ks. Ekroos 2005, s. 31. Rakennusoikeutta osoittavaa kaavaa ei kuitenkaan nykyisin pidetä hallintopäätöksenä, jonka pysyvyyteen maanomistaja voisi luottaa.

²⁴⁸ Kunnan korvaus- tai lunastusvelvollisuus voi kenen tahansa maanomistajien kohdalla perustua MRL 101 §:ään, mutta tässä tarkastelussa keskitytään kuntaan sopimusrelaatioissa olevien maanomistajien mahdollisuuteen saada korvausta sopimuksen vastaisen käyttäytymisen johdosta.

²⁴⁹ Ks. eri tavoista heikentää rakennusoikeuden arvoa Häkkänen 2016, s. 491–495.

²⁵⁰ Kuusiniemi 2005, s. 225. Kuusiniemi kuitenkin katsoo (2005, s. 240), että maanomistajan asema voidaan kokonaisuutena arvioida vahvaksi.

²⁵¹ Käsite on lainattu Häkkäselältä (2016, s. 492).

²⁵² Ks. Häkkänen 2016, s. 496.

maankäyttösopimus ei siis ole vailla merkitystä, vaikka kunta sinänsä pätevästi muuttaa rakennusoikeuden määrän toiseksi kuin sopimuksella on sovittu.

On jälleen selvää, ettei maankäyttösopimus voi estää kuntaa käyttämästä julkisoikeudellista toimivaltaansa saattaa voimaan haluamansa sisältöisiä kaavoja. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä sitä, voiko kunta joutua korvausvelvolliseksi sopimuskumppaniin nähden. Mielenkiintoinen jännite syntyy siitä, että kun rakennusoikeuden myyminen sinänsä on oikeudessamme kiellettyä, juuri tällaisen kaupanteon perusteella olisi helppo argumentoida korvausvastuun syntyvän kunnalle. Jos taas sopimuskorvaus mielletään enemmän julkisoikeudellisen maksun luonteiseksi, korvausvelvollisuuden perusteleminen vaatii enemmän. Kun kuitenkin tässäkin tutkimuksessa on huomautettu, että vaikka rakennusoikeutta ei saa myydä, sopimuskäytäntö kuitenkin tosiasiaa on sen luonteista, on perusteltua tarkastella kunnan mahdollista korvausvelvollisuutta tilanteessa, jossa se yksipuolisesti päättää heikentää maanomistajan rakennusoikeutta.

Rakennusoikeuden heikentämisen korvattavuus on yleisellä tasolla epäselvä ja kansainvälisestikin oikeustieteessä on ollut haastetta vetää raja korvattavien ja ei-korvattavien arvoa alentavien julkisyhteisön toimenpiteiden välillä.²⁵³ Eurooppalaisissa valtioissa on merkittäviä eroja sen suhteen, miten laajasti maanomistajille korvataan julkisen vallan toimien vaikutuksia maan arvoon ja vertailussa Suomi on noussut esille maana, jossa oikeustila on keskimääräistä epäselvempi.²⁵⁴ Joissain puheenvuoroissa on kuitenkin katsottu mahdolliseksi, että korvausvelvollisuus voisi syntyä sopimusoikeudellisella perusteella.²⁵⁵ Perustuslakivaliokunta huomautti asiasta MRL 12 a lukua säädettäessä:

Lakiehdotuksessa jää avoimeksi, otetaanko ja miten myöhemmässä kaavanmuutostilanteessa huomioon kerran maksettu sopimusperusteinen korvaus tai kehittämiskorvaus, esimerkiksi muutoksen merkittävä aiemmin korvatun lisärakennusoikeuden supistamista. Ehdotettu 91 m § koskee pelkästään vielä maksamatta olevan kehittämiskorvauksen jättämistä perimättä. Asia on aiheellista täsmentää jatkossa.²⁵⁶

Asiaa pohdittiin edelleen ympäristövaliokunnassa (YmV), joka päätyi kommentoimaan perustuslakivaliokunnan huomiota siten, ettei kunnalla ole kaavamutostilanteessa velvollisuutta korvata jo maksettua kehittämiskorvausta eikä sopimuskorvaustakaan. Perustelu tälle herättää kuitenkin epäilyksiä valiokunnan viitatessa lähinnä siihen, että kehittämiskorvaus on jo

²⁵³ Ks. Bell 2009, s. 240.

²⁵⁴ Alterman 2010, s. 76, passim.; Vrt. Renard 2009, s. 220–221.

²⁵⁵ Häkkänen 2020, s. 69–70.

²⁵⁶ PeVL 53/2002 vp, s. 3.

toteutettuun kaavaan liittyvä ja ettei muutenkaan laki edellytä korvausta maksettavaksi rakennusoikeuden supistamisesta.²⁵⁷ Kuten Häkkänen huomauttaa,²⁵⁸ jälkimmäinen näistä on kehäpäätelmä, eikä ensimmäinenkään argumentti ole kovin vakuuttava vastaus siihen, miten pitäisi suhtautua maanomistajan maan arvon vähentämiseen tilanteessa, jossa hän on jo maksanut kunnalle korvausta käytännössä arvonnousun perusteella. Jos ajatellaan korvauksen olleen kunnalle syntyneiden kustannusten kattamiseksi suoritettu maksu, YmV:n kanta on perustellumpi kuin silloin, jos tosiasiallisesti maksussa on kyse arvonleikkauksesta.²⁵⁹ Palaamme jälleen siihen ongelmaan, että siinä missä laki näyttää lähtevän kustannusperusteisuudesta, tosiasiallinen toiminta kunnissa viittaa enemmän arvonnousun leikkaamiskäytäntöön. Tässä tilanteessa pitäisi lainsäädäntöä selventää. Jos selventäminen johtaisi arvonnousun leikkausmekanismiin, on nähdäkseni perusteltua jo tällä perusteella, että kunta on korvausvelvollinen vähentäessään maanomistajan rakennusoikeutta – toki tapauskohtainen harkinta on epäilemättä välttämätön. Jos ratkaisuksi puolestaan otetaan kustannusperusteisuus myös maankäytösopimuksissa, ei voida silti sulkea kokonaan pois mahdollisuutta, että kunta voisi joutua korvausvelvolliseksi sopimusoikeudellisella perusteella.²⁶⁰

Taloudellisessa mielessä omistajan kannalta sillä ei juuri ole merkitystä, vähentääkö julkisyhteisö maaomaisuuden arvoa sääntelyllä vai omaisuuden ottamisella julkisyhteisön omistukseen. Niinpä voidaan ajatella, että jos maan arvoa vähennetään hyvin merkittävästi, toimenpide lähestyy lunastustilannetta.²⁶¹ Suomenkin oikeuden kannalta merkittävä tapaus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa *Consorts Richet ja Le ber v. Ranska* (2010). Siinä EIT katsoi, että kiinteistönkaupan ehtona ollut rakennusoikeus oli tuottanut maanomistajille sellaisia perusteltuja odotuksia maan arvon suhteen, että valtion myöhempi lakimuutos, jolla rakentaminen estyi, johti Ranskan valtion korvausvelvollisuuteen. Tuomion 98. kohdassa tuomioistuin totesi, että:

Tuomioistuin arvioi, että tämänkaltaisissa olosuhteissa hakijat ovat olleet rakennusoikeuden haltijoita kauppojen ehtojen mukaisesti ja että heillä on ollut perusteltu odotus mahdollisuudesta

²⁵⁷ YmVM 22/2002 vp, s. 4.

²⁵⁸ Häkkänen 2016, s. 507.

²⁵⁹ Näin myös Häkkänen 2020, s. 70.

²⁶⁰ Ks. Häkkänen 2016, s. 512.

²⁶¹ Bell 2009, s. 241. MRL 101 §:n nojalla maanomistaja voi tietyin edellytyksin olla oikeutettu korvaukseen tai maan saamiseen lunastetuksi, mutta säännös ei sovellu rakennusoikeuden vähentämisen tapauksiin.

hyödyntää näitä oikeuksia sopimusten olosuhteissa. He ovat siten ”oikeuden” haltijoita [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitetulla tavalla.²⁶²

Tuomion perusteella rakennusoikeutta olisi katsottava varallisuusarvoisena etuutena, jota omaisuuden suoja säännökset koskevat. Rakennusoikeutta ei siis voisi vähentää yksipuolisesti ainkaan silloin, jos rakennusoikeuden lisäys perustuu sopimukseen.

Korvauksen ehtona on pidettävä sitä, että rakennusoikeuden muutoksella on tosiasiaa vaikuttava maan arvoon,²⁶³ mutta tässä tutkielmassa oletan, että maankäyttösopimukseen on ryhdytty ylipäänsä maanomistajan puolelta, koska rakennusoikeuden lisäys on kasvattanut maan arvoa, joten luonnollisesti vastakkaisessa tapauksessa maan arvo laskee. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiinnostavampaa on kuitenkin se, miten kunnan korvausvelvollisuutta on arvioitava maankäyttösopimuksen näkökulmasta. Vaikka maankäyttösopimus ei julkisoikeudellisesti sido kuntaa pitämään voimassa tietynsisältöistä kaavaa, on perusteltua katsoa sopimuksen kuitenkin sitovan kuntaa yksityisoikeudellisesti siten, että jos se pienentää sopimuksen perusteella myönnettyä rakennusoikeutta, ja maanomistaja on sopimuksen perusteella maksanut kunnalle korvausta, kunnan tulisi korvata rakennusoikeuden vähenemisestä johtuva maan arvonlasku.

4.5 Kunnan harkintavalta ja kaavoitusvelvollisuus

Kunnan liikkumavaraa kaavoituksessa voidaan kuvata harkintavallan käsitteen kautta. Harkintavallan käyttö on läheisessä yhteydessä HL 6 §:ssä säädettyyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Kunta ei esimerkiksi saa käyttää kaavoitusvaltaansa siten, että yksityisen maan arvo laskee, jotta kunta voisi hankkia maan edullisesti omistukseensa ja sitten myydä sen korkeammalla hinnalla. Kunnan oman maan kaavoitusta ei saa myöskään perusteettomasti suosia yksityisen maan kustannuksella.²⁶⁴ Tätä voidaan perustella juuri kaavoituksen tarkoituksella,²⁶⁵ kun kaavoitustarve perustuu kunnan kehitykseen tai maankäytön ohjaustarpeeseen (MRL 51 §). Kaavoitusta ei toisin sanoen saa käyttää esimerkiksi kunnan kiinteistökeinotteluun. Tätä nimenomaista kieltoa voidaan tosin perustella myös kuntaa koskevalla spekulatiivisen toiminnan kielolla, jonka mukaan ”kunta ei saa ottaa tehtävää hoitaakseen pelkästään taloudellisen voiton

²⁶² “La Cour estime, dans les circonstances de l'espèce, que les requérants étaient titulaires de droits de construire aux termes des actes de vente et qu'ils avaient une espérance légitime de pouvoir exercer ces droits dans les conditions contractuelles. Ils sont dès lors titulaires d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole no 1.” Otteen ratkaisusta on suomentanut tutkielman kirjoittaja.

²⁶³ Häkkänen 2016, s. 500–501.

²⁶⁴ Näin jo RakL:n aikaan, ks. Hyvönen 1988, s. 620.

²⁶⁵ Konstari 1979, s. 138.

tavoittelemiseksi. [...] Ensisijaisen toiminnan motiivin on oltava kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen.”²⁶⁶

On huomattava, että kunnan tekemästä ratkaisusta ei vielä voida päätellä, onko kunta toiminut laillisesti harkintavaltaansa käyttäessään. Maankäyttösopimuksen olemassaolosta emme vielä saa selvyttä siihen, onko sen solmimisessa toimittu asiallisesti. Kysymys on siitä, ovatko ratkaisun perusteet asialliset ja liittyvätkö ne suoraan tehtyyn ratkaisuun. Sinänsä hyväksyttävää tavoitetta ei voi edistää keinoilla, joilla ei ole yhteyttä itse asiaan.²⁶⁷ Maankäyttösopimusten kohdalla tämä tarkoittaa, ettei kunta voi valita sopimuskumppaneitaan perusteilla, jotka eivät liity maankäyttöön ja käsillä oleviin kaavoitusta koskeviin kysymyksiin. Kunta ei ole velvollinen maankäyttösopimuksen solmimiseen, mutta kieltäytymisen pitää perustua asiallisiin syihin, jotka eivät saa olla epäyhdenvertaisia.²⁶⁸ Niinpä kaavoitusvelvollisuutta on arvioitava maanomistajasta riippumatta. Kaavoitusvelvollisuus rajaa kunnan harkintavaltaa myös tästä näkökulmasta.

Harkintavallan käyttö liittyy siis läheisesti sääntelyn tarkoitukseen. Maankäytön yhteydessä on kysyttävä, mikä oikeastaan on kaavoitussääntelyn tavoite ja kuka tuon tavoitteen voi määrittellä. Forss on esittänyt hallintotuomioistuinten roolin perusteella, että kunnan kaavoittamistehtävässä on oikeastaan kyse valtion delegoimasta vallasta. Tällöin myös harkintavallan rajoja kaavoituksessa tulisi katsoa *valtior* tavoitteiden näkökulmasta.²⁶⁹ Näin ajatellen pelkästään kunnan omat tavoitteet eivät voisi toimia kestäväenä perusteena kaavoituksen oikeudelliselle arvioinnille, vaan niiden tulisi perustua yleisemmille, valtion asettamille tavoitteille. Oikeastaan näin onkin, koska maankäytön ohjausjärjestelmä on voimakkaan hierarkkinen. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista MRL 3 luvun mukaisesti. MRL 28 §:n mukaan maakuntakaavassa on otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon, ja yleiskaavassa puolestaan on MRL 39 §:n mukaan otettava huomioon maakuntakaava. Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on puolestaan MRL 54 §:n mukaan otettava huomioon asema-kaavaa laadittaessa. Vaikka kunnalla on laaja harkintavalta kaavoituksen suhteen, kaavoitusta

²⁶⁶ HE 268/2014 vp, s. 16. Ks. myös Harjula – Prättälä 2015, s. 179.

²⁶⁷ Ks. Konstari 1979, s. 138. Konstari käyttää seuraavaa esimerkkiä: Vaikka kunta saa päättää, kenelle se myy soraa, se ei saa kieltäytyä myymästä soraa tietyille kunnan jäsenelle sillä perusteella, että tuo jäsen on jättänyt maksamatta kunnan määräämiä maksuja. Vrt. kuitenkin ratkaisu KHO 2011:112.

²⁶⁸ Ks. esim. Forss 2011, s. 90.

²⁶⁹ Forss 2011, s. 89.

koskeva päätöksenteko on kuitenkin oikeastaan tarkentuvaa maankäytön ohjausta, jonka perustana toimivat *valtion* asettamat tavoitteet.

Vaikka tässä luvussa ja koko tutkielmassa esitetään näkökohtia, jotka rajaavat kunnan sopimusvapautta, kunnan harkintavaltaa voidaan silti käytännössä pitää hyvin laajana.²⁷⁰ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2011:11 maanomistajat olivat valittaneet kaupungin kaavoitusratkaisusta, jossa heidän maansa oli jätetty kaavoitettavan alueen ulkopuolelle. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen, mutta kaupunginhallitus, valitettuaan ratkaisusta, esitti korkeimmalle hallinto-oikeudelle ratkaisunsa perusteeksi selvityksen asuntotuotannon tarpeesta kaupungissa. Selvityksen perusteella KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja totesi kaavan lainmukaiseksi. Forss on huomauttanut, että ratkaisu näyttäytyy erikoisessa valossa, kun huomioidaan että MRL 51 §:n tarkoitus siihen tehdyn muutoksen (1441/2006) jälkeen on ollut asuntotuotannon edistäminen, mutta Järvenpään kaupunginhallituksen selvitys asuntotuotannon tarpeesta riitti perusteluksi kaavalle, jossa asuntotuotantoa kaavoitettiin vähemmän kuin maanomistajat katsoivat tarpeelliseksi.²⁷¹ Onko asuntotuotannon mainitsemisellä säännöksessä erikseen lopulta itsenäistä merkitystä? Ratkaisusta ilmenee, että KHO on arvioinut kaupunginhallituksen selvitystä asuntotuotannon tarpeesta ja sinänsä käyttänyt sitä ratkaisuharkinnassaan. Kun otetaan huomioon, että KHO tuli asiassa eri tulokseen kuin asiaa ensimmäisenä asteena käsitellyt hallinto-oikeus,²⁷² on lähdeittävä siitä, että asuntotuotannon tarvetta koskevalla selvityksellä on ollut ainakin jokin painoarvo oikeudellisessa arvioinnissa.

Siinä missä MRL 51 §:n (204/2015) esitöissä kaavoitusvelvollisuutta kutsutaan ”joustavaksi normiksi”,²⁷³ Vihervuori on katsonut kunnallisen kaavoitusmonopolin olevan luonteeltaan sellaista, ettei siinä ole oikeastaan edes kysymys joustavan normin soveltamisesta, vaan hallintotuomioistuimen ratkaistessa kaavoitusasiaa sen on kiinnitettävä huomiota vain harkintavallan rajoihin. Näin edes ilmeisen huonoa kaavaa ei tuomioistuimessa voida kumota, jos se ei ole lainvastainen.²⁷⁴ Kunta saa itsehallintonsa vuoksi tehdä kuinka huonoja ratkaisuja hyvänsä, kunhan se ei päätöksillään riko lakia. Soininen on kutsunut kunnan maankäyttöön liittyvää

²⁷⁰ Ks. Majamaa 2003, s. 601, jossa Majamaa viittaa hallintotuomioistuimissa MRL:n voimaantulon jälkeen syntyneeseen linjaan, jossa ne nimenomaisesti alkoivat todeta, että tuomioistuin voi tutkia kaavan vain laillisuusperusteella, kun tarkoituksenmukaisuusharkinta kuuluu kokonaisuudessaan kunnan toimivaltaan.

²⁷¹ Forss 2011, s. 92–93.

²⁷² Helsingin HaO tosin perusti ratkaisunsa yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaukseen, ei asuntotuotannollisiin tekijöihin.

²⁷³ HE 334/2014 vp, s. 15.

²⁷⁴ Vihervuori 2004, s. 499–500.

harkintaa *kontekstuaaliseksi intressivertailuksi*, koska lain säännökset eivät muodollisesti velvoita tekemään vertailua, mutta harkinta perustuu käytännössä jonkinlaiseen intressien vertailuun.²⁷⁵ Kunta tietenkin aina arvioi kaavoitusratkaisuisaan omia etujaan, ympäristöarvoja, maanomistajan näkökulmaa ja luultavasti myös poliittisia kysymyksiä ja ratkaisujen merkitystä kunnan yleiselle kehitykselle.

4.6 *Rajoittaako kaavoitusvelvollisuus kunnan sopimusvapautta?*

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 1995 A 31, ettei julkisen vallan käytön, eli kaavoituksen, edellytykseksi voida asettaa kunnan haluamia sopimusehtoja. Tapauksessa riidanalainen sopimusehto oli tuomioistuimen mielestä ”laissa säädettyä laajempi maksuvelvollisuus”. Kunta ei kaavoitusvelvollisuudestaan johtuen siis voi KHO:n mukaan vaatia tietyntyylisiä sopimusehtoja uhalla, että muuten kaavoitusta ei tapahdu. Tämä lienee tulkittavissa edelleen MRL:n järjestelmässäänkin siten, että vaikka kaavoitukseen liittyvistä yksityiskohdista voidaan maanomistajan kanssa sopia, ei julkisen vallan käyttöä saa ”myydä”. Mäkinen on kritisoinut ratkaisua toisaalta siitä, että se on liiankin varovainen linjaavuudessaan.²⁷⁶ Oikeusohje on silti siltä osin selkeä, että kaavoitus ei saa kokonaisuutena olla riippuvaista maankäyttösopimusta koskevista sopimusneuvotteluista.

Ongelmaksi muodostuu, jos kunta käytännössä vaatii tietyntyylisiä korvauksia kaavoituksestaan ja vaatimus häivytetään muodollisesti vapaaehtoiseen sopimukseen. Tällöin julkisen vallan käyttöä tosiasiallisesti myydään.²⁷⁷ Tällainen kunnan toiminta on ongelmallista hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden kannalta, mutta sitä voidaan arvioida myös suoraan maankäyttöä koskevan sääntelyn näkökulmasta. Kunnalla on katsottava MRL:n nojalla olevan velvollisuus kaavoittaa, kun lain mukaiset edellytykset (kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve) täyttyvät. Vaikka kaavoitusmonopoliksi kutsutun periaatteen mukaisesti kunnalla on oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa katsottu olevan erittäin vapaa harkintavalta kaavoituksen käynnistämisen ja kaavojen sisällön suhteen, ei harkintavaltaa voi silti käyttää väärin. Kunta ei saa vaatia kaavoitusmonopolinsa nojalla haluamiaan sopimusehtoja maanomistajalta, koska kaavoitusmonopolin vastinparina on kaavoitusvelvollisuus. Vaikka käytännössä maanomistaja ei voi saada kaavaa maalleen vetoamalla kunnan abstraktiin kaavoitusvelvollisuuteen, on tuo velvollisuus

²⁷⁵ Soininen 2012, s. 104. Vaikutusten arvioinnista maankäytössä ks. Juntunen 2018.

²⁷⁶ Mäkinen 2000, s. 171.

²⁷⁷ Mäkinen 2000, s. 190–191.

otettava huomioon periaatteellisella tasolla: kunta ei saa käyttää kaavoitusmonopoliaan asiattomasti sopimusneuvottelujen painostuskeinona.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa olen hahmotellut niitä rajoja, joita maankäyttösopimusten solmimiseen liittyy. Vaikka MRL 91 b §:n 3 momentin sanamuodon mukaan sopimuksin voidaan sopia kehittämiskorvauksia koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista, ei asia ole aivan näin yksinkertainen, ja sopimuksia solmittaessa on huomioitava oikeusjärjestyksemme kokonaisuudessaan. Varsinkin kunnan sopimusvapaus on monesta syystä rajattu, vaikka tätä ei ole otettu kaikin osin riittävästi huomioon käytännön sopimustoiminnassa.

Ensinnäkin kunta on julkinen toimija, jota sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Näistä maankäyttösopimusten kohdalla keskeinen on yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, josta on säädetty myös nimenomaisesti MRL 91 a §:ssä. Yhdenvertaisuuden vaatimus estää maanomistajien erilaisen kohtelun ilman hyväksyttävää syytä. Kunnan on myös huomioitava, että se voi käyttää julkista valtaa vain asiallisiin tarkoituksiin. Siinä missä ennen vuoden 2003 MRL-uudistusta, jossa säädettiin uusi 12 a luku, maankäyttösopimuksia saatettiin pitää pääosin yksityisoikeudellisina, tilanne on selvästi muuttunut. Nykyisin sopimuksia on pidettävä ensisijaisesti julkisoikeudellisina sopimuksina, joita koskevat riidat tutkitaan hallintotuomioistuimissa. Kuitenkin edelleen sopimukseen liittyviä riitoja joudutaan jakamaan, koska sopimustekstin ulkopuolelle jäävät yksityisoikeudelliset vaatimukset tulee käsitellä yleisissä tuomioistuimissa. Tilanne on sekava sopimuspuolten näkökulmasta ja kaipaisi selkeyttämistä lainsäädännössä.

Myös maankäyttösopimukseen näennäisesti liittymätön normisto voi vaikuttaa kunnan sopimusvapauteen. Kunnan on huomioitava sopimusehtojen laadinnassa esimerkiksi se, ettei se voi sopimusvapauteen vedoten sopia ehdoista, joissa käytännössä hankitaan urakka maanomistajalta osana sopimuskorvausta, koska tällaiseen urakkaan tulee soveltaa hankintalainsäädäntöä. Tässä tutkielmassa ei ole voitu paneutua syvemmin muihin vastaaviin rajoittaviin säädöksiin, mutta olennaista on huomata, että kunta ei asemansa vuoksi ole yhtä vapaa maankäyttösopimuksiaan solmiessaan kuin yksityinen osapuoli.

Toiseksi olen perustellut, että MRL 91 b.3 §:n sanamuodosta huolimatta kehittämiskorvauksia koskevat rajoitukset tulee huomioida myös maankäyttösopimuksissa sovittavien

sopimuskorvausten kohdalla. Tämä perustuu erityisesti kahteen argumenttiin. Ensimmäiseksi on huomioitava MRL 91 a §:ssä nimenomaisesti säädetty yhdenvertaisuusvaatimus silloin, kun maanomistajat täyttävät velvollisuuttaan osallistua kunnalle syntyneisiin kustannuksiin. Koska sopimus on lain mukaan ensisijainen instrumentti, ei maanomistajalta voida vaatia sen nojalla suurempia korvauksia kuin kehittämiskorvauksena voitaisiin määrätä. Kunnan voidessa määrätä kaavoituksesta yksipuolisesti tämä kaksoisrooli mahdollistaa asiattoman painostuskeinon jättää kaavoittamatta, jos kunta ei saa haluamiaan sopimusehtoja. Toisena näkökulmana olen painottanut sitä, että MRL 12 a luvun sääntelyä on tarkasteltava kokonaisuutena. Kehittämiskorvaukset on otettu lakiin alun perin niitä tilanteita varten, joissa sopimukseen maanomistajan kanssa ei päästä. Muutenkin luku on rakennettu sen ajatuksen pohjalle, että siinä säädetyn mukaisesti maanomistaja korvaa kunnalle syntyneitä kustannuksia. Luvun systematiikka huomioiden ei voi olla asianmukaista, että kunta sopimusvapauden nojalla vaatii maanomistajalta suurempia korvauksia kuin se voisi määrätä kehittämiskorvauksena. Kuitenkin tällainen lähtökohta monissa kunnissa on, ja tämä nähtävästi on myös maanomistajien hyväksymä linja, kun käytäntöä ei ole laajasti haastettu. Jos linjasta halutaan pitää kiinni, tulisi lakia muuttaa siten, että maankäyttösopimukset selvemmin irrotetaan kustannusten korvaamisesta. Tällaista muutosta tehtäessä maanomistajien oikeusturva pitää huomioida, koska kiinteä omaisuus on siitä erityistä, ettei sitä voi siirtää sellaisen kunnan alueelle, joka tarjoaisi suopeammat ehdot. Maankäyttösopimustoiminnan ympärille ei voi syntyä kunnolla toimivia kilpailullisia markkinoita, joita on pidettävä todellisen sopimusvapauden olennaisena edellytyksenä.

Kolmanneksi olen tarkastellut kysymystä kunnalla olevan kaavoitusvelvollisuuden näkökulmasta. Vaikka velvollisuus on luonteeltaan abstrakti, eikä siihen voida nykykäsityksen mukaan vedota yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa, on oikeustilaa silti tulkittava niin, että se sisältää tällaisen velvollisuuden. MRL 51 § sisältää nimenomaisen säännöksen, jonka mukaisen toiseikaston vallitessa kaavoittamiseen on ryhdyttävä. Lisäksi lainsäädäntöön kuuluu jopa MRL 177 §:n mukainen mekanismi pakottaa kunta kaavoitukseen, jos se ei ryhdy siihen vapaaehtoisesti. Vaikka hyvin vakiintuneesti katsotaan kunnalla olevan laaja – ehkä käytännössä jopa täysi – harkintavalta kaavoituksessa, ei kaavoitusvelvollisuutta voida ohittaa systemaattisessa tarkastelussa. Koska kunnalla on katsottava olevan velvollisuus kaavoittaa tietyissä olosuhteissa, ei kaavoitus voi MRL 51 §:n mukaisissa tilanteissa olla riippuvainen siitä, millaiset sopimusehdot kunta saa neuvoteltua. 51 §:n mukainen kaavoitus tulee huomioida itsenäisenä kunnan velvollisuutena, ja maankäyttösopimuksella tulee sopia kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen kustannuksista.

On epäilemättä niin, että parhaaseen lopputulokseen maankäytössä päästään, kun kaavoituksesta tosiasiallisesti sovitaan osapuolten kesken. Ei olisi mielekäs, että kunta kaavoittaisi mielensä mukaan ilman, että maanomistajat osallistuvat suunnitteluun. Siksi kaavoitusvelvollisuuteen ei voida suhtautua tarkkarajaisena käskynä, jota kunnan pitäisi mekaanisesti toteuttaa. Tällainen järjestelmä olisi jäykkä ja johtaisi epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Tästä huolimatta on tärkeä erottaa maankäyttösopimusten yhteydessä toisistaan yhtäältä kunnan sinänsä hyvin laaja harkintavalta ja toisaalta kaavoituksen tarkoituksen vastainen optimointi sillä perusteella, kenen maanomistajan kanssa päästään sopimukseen suurimmasta korvauksesta, minkä nykyinen sääntely mahdollistaa.

Tässä tutkielmassa olen päätenyt tuloksiin, joiden perusteella maankäyttösopimusten laadinta kunnissa on osittain lainvastaista. Tilanne kuitenkin on pitkälti hyväksytty myös maanomistajien keskuudessa ja voi hyvin olla, että käytännöllisesti katsoen malli, jolla maankäyttöä suunnitellaan yhdessä maankäyttösopimuksin ja sopimuskorvauksia solmitaan ilman lain asettamia ehdottomia rajoja, on toimiva ja toivottava. Tällöin lakia tulisi kuitenkin muuttaa selvemmin nykytilan mukaiseksi. On kestävämpää, jos hiljaisesti hyväksymme tosiasiallisen tilanteen avoimen lainvastaisuuden. Joko kunnissa tapahtuvaa käytännön toimintaa pitäisi muuttaa, tai sitten – mikä voi hyvin olla todennäköisempi ja toimivampi vaihtoehto – tulevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa tulee muuttaa maankäyttösopimuksia koskevia säännöksiä siten, että kunnat voivat hyvillä mielin solmia maanomistajien kanssa haluamiaan sopimuksia. Silloinkin erityisen tärkeää on huolehtia maanomistajien omaisuuden suojasta, oikeusturvasta ja heidän välisestään yhdenvertaisuudesta.

Maankäyttö vaikuttaa suoraan kaikkien kuntalaisten elämään, koska ympäröivä maailma on ainoa yhteytemme muihin ihmisiin, luontoon ja luonnonvaroihin. Vahva yleinen intressi perustelee maankäytön laajaa sääntelyä ja julkisyhteisöjen, eli käytännössä kuntien, mahdollisuutta voimakkaastikin ratkoa maankäyttöön liittyviä kysymyksiä ja sovittaa yhteen ristiriitaisia tavoitteita. Julkisen toiminnan on silti perustuttava lakiin, ei vakiintuneeseen käytäntöön, vaikka se olisi kuinka tarkoituksenmukainen. Siksi on tarpeellista muuttaa joko maankäyttösopimuksia koskevaa tosiasiallista toimintaa tai sitten lain säännöksiä. Se, kumpaan suuntaan kallistutaan, on poliittinen ja arvokysymys, joka ratkaistaan valmistelun jälkeen demokraattisessa järjestyksessä lainsäätäjämme eli Suomen eduskunnan kannanotolla.