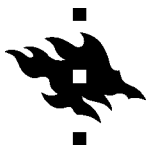


Maankäytösopimus ja kehittämiskorvaus
perusoikeuksien ja
hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa

Juho Kalliokoski
OTM-tutkielma
22.2.2015
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeuden projekti:
Modernin hallinnon muuttuva oikeus
Ohjaaja: professori Leena Halila



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty oikeustieteellinen		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Kalliokoski, Juho Matias			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus perusoikeuksien ja hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa			
Oppiaine /Läroämne – Subject hallinto-oikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu –tutkielma (OTM)		Aika/Datum – Month and year 2/2015	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages XVI + 78
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Kun kunta asemakaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata, kaavan toteuttaminen kuuluu kunnan vastuulle, mutta kaavan aiheuttama kiinteistön arvonnousu hyödyttää maanomistajaa. Kustannusten tasaimiseksi maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 12 a luvussa, nimeltä <i>Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen</i>, säädetään asemakaavoitettavan alueen maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kun kaavasta aiheutuu hänelle merkittävää hyötyä. Tämän maanomistajan velvollisuuden toteuttamiseksi luvussa osoitetaan kaksi keinoa, kunnan ja maanomistajan välillä solmittava maankäyttösopimus ja maanomistajalle määrättävä kehittämiskorvaus. Luvussa säädetään, että velvollisuutensa täyttämässä maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännösten tulkinnassa on kiistanalaisia ja epäselviä kysymyksiä, jotka tutkimukseni pyrkii ratkaisemaan lainopillista metodia käyttäen. Keskeinen tulkintaongelma koskee ristiriitaa, joka aiheutuu siitä, että maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti, mutta kuitenkin luvussa säädetään myös, että maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Lähestyn lakia neljän tutkimuskysymyksen avulla, jotka koskevat lain maankäyttösopimuksen sisällölle asettamia rajoitteita, maankäyttösopimuksen sitovuuden rajoituksille annettavaa merkitystä, kunnan oikeutta edellyttää maankäyttösopimusta kaavoituksen ehtona sekä maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhdetta. Tulkinnan aputyökaluina käytän maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolelta hallintolaissa (6.6.2003/434) säädeltyä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta sekä perustuslaissa (11.6.1999/731) turvattuja ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä ja jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.</p> <p>Tutkimukseni keskeinen johtopäätös on, että ristiriitaa maanomistajien yhdenvertaisuuden ja laajemmin sopimisen välillä ei voida tyydyttävästi ratkaista tulkinnalla. Hierarkkisesti alemman asteisena laajemmin sopimista tulee tulkita supistavasti, mutta ristiriitaa ei voida kokonaan poistaa. Kaikki laajemmin sopimiselle annettava merkitys on poikkeamista maanomistajien yhdenvertaisuudesta. Tämän poikkeuksen hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta perustuslakivaliokunta ei lakia säädettyä tarkastellut. Johtopäätöksissä siirryn lainopista oikeuspolitiikkaan ja hahmottelen joitain ratkaisuja <i>de lege ferenda</i>, joilla 12 a luvun ongelmat voitaisiin korjata.</p> <p>Johtopäätösteni lopuksi pyrin osallistumaan lainopin metodia koskevaan keskusteluun. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun tulkinta tuo hyvin ilmi lainopin metodologisen kehittymättömyyden aiheuttamat ongelmat. Perinteinen subjektiivinen tulkinta johtaa umpikujan lainsäätäjän säädettyä tarkoituksellisesti ristiriitaisen lain. Vallitsevasta metodista ei ole uskallettu irrottautua, joten yritys löytää laille johdonmukainen sisältö lainsäätäjän tahdosta on tuottanut oikeuskirjallisuudessa varsin väkineisiä tulkintoja. Tällaisessa tilanteessa lainsäätäjän tahtoon perustuva tulkintamenetelmä on mielestäni hylättävä ja sääntelylle on etsittävä johdonmukaista tulkintaa objektiiviseen teleologiaan ja oikeusjärjestyksen systematiikkaan perustuvien menetelmin.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords lainoppi, hallinto-oikeus, maankäyttö- ja rakennuslaki, asemakaavoitus, maapolitiikka, hallintosopimukset, yhdenvertaisuus, maankäyttösopimus, kehittämiskorvaus			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

Lähteet.....	VI
Oikeuskirjallisuus.....	VI
Virallislähteet.....	X
Muut lähteet.....	XI
Käytetyt lyhenteet	XIV
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	1
1.2 Tutkimuksen metodologia	4
1.3 Tutkielman rakenne	8
2 Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku pääpiirteissään	9
2.1 Maanomistajan velvollisuus osallistua kustannuksiin.....	9
2.2 Maankäytösopimus.....	11
2.2.1 Maankäytösopimusten oikeushistoriasta	11
2.2.2 Oikeustila nyt.....	14
2.2.3 Sopimuksen luonne.....	17
2.3 Kehittämiskorvaus	22
3 Maankäytösopimuksen sallittu sisältö.....	27
3.1 Laajemminkin sopiminen	27
3.1.1 Lainsäätäjän tahto	27
3.1.2 Kehittämiskorvauksen maksuluonteen vaikutus.....	29
3.1.3 Yhdenvertaisuuden huomioiva tulkinta	31
3.1.4 Mikä merkitys laajemminkin sopimiselle voidaan antaa?.....	37
3.2 Mikä on kaupan kohde?.....	42
4 Sitomaton sopiminen ja kuntalaisten osallistumisoikeus	46
4.1 Kuntalaisten osallistumisoikeus	46
4.2 Sopimisen ongelmallisuus	47

4.3 Poistaako sitomattomuus ongelman?	48
5 Kaavoituksesta luopuminen ja hallinnon tarkoitussidonnaisuus	56
5.1 Kaavoituksesta luopuminen painostuskeinona	56
5.2 Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate asemakaavoituksessa	57
5.3 Tarkoitussidonnaisuus ratkaisussa KHO 1995-A-31	59
5.4 Maanomistajan oikeus asemakaavaan	61
5.5 Kaavan ja sopimuksen oikea tarkoitus	63
6 Johtopäätökset	68
6.1 Lainopilliset johtopäätökset	68
6.2 De lege ferenda	74
6.3 Tieteisopilliset johtopäätökset	75

Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Monografiat

Aarnio 1989

Aarnio, Aulis: *Laintulkinnan teoria*. WSOY. Porvoo-Helsinki-Juva 1989. ISBN 951-0-15493-8.

Ekroos, Majamaa 2005

Ekroos, Ari; Majamaa, Vesa: *Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2.*, uudistettu laitos. Edita, Helsinki 2005. ISBN 951-37-3913-9.

Halila, Hemmo 1996

Halila, Heikki; Hemmo, Mika: *Sopimustyytit*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996. ISBN 951-640-905-9.

Hallberg et al. 2006

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva; Ranta, Hannu: *Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2.*, uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2006. ISBN 952-14-0961-4.

Harjula, Prättälä 2012

Harjula, Heikki; Prättälä, Kari: *Kuntalaki – tausta ja tulkinnot*. Talentum, Helsinki 2012. ISBN 978-952-14-1473-2.

Hemmo 2007

Hemmo, Mika: *Sopimusoikeus I*. Toinen, uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2007. ISBN 978-952-14-0530-9.

Heuru et al. 2011

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki; Ryyänen, Aimo: *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2.*, uudistettu painos. Tampere University Press, Tampere 2011. ISBN 978-951-44-8393-6 (nid.).

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Yleisen oikeustieteen julkaisuja, Helsinki 2011. ISBN 978-952-92-9638-5.

Jyränki, Husa 2012

Jyränki, Antero; Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna 2012. ISBN 978-952-246-109-4.

Jääskeläinen, Syrjänen 2010

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi: *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksi-neen. Käytännön käsikirja. 3.*, uusittu painos. Rakennustieto Oy, Helsinki 2010. ISBN 978-951-682-946-6.

Koulu 2012

Koulu, Risto: *Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä?* Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2012. ISBN 978-952-246-169-8.

Lappi-Seppälä et al. 2013

Lappi-Seppälä, Tapio; Hakamies, Kaarlo; Koskinen, Pekka; Majanen, Martti; Melander, Sakari; Nuotio, Kimmo; Nuutila, Ari-Matti; Ojala, Timo; Rautio, Ilkka: *Rikosoikeus*. Neljäs, muuttamaton painos. Vastaa sisällöltään kolmatta, uudistettua painosta 2009. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2013. ISBN 978-952-63-1633-8.

Länsineva 2002

Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2002. ISBN 951-855-199-5.

Merikoski 1958

Merikoski, Veli: *Vapaa harkinta hallinnossa*. Suomalainen lakimiesyhdistys, 1958.

Myllymäki 2007

Myllymäki, Arvo: *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2007. ISBN 978-951-0-32778-4.

Mäenpää 1989

Mäenpää, Olli: *Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1989. ISBN 951-640-422-7.

Mäenpää 2013

Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2013. ISBN 978-952-63-0428-1.

Mäkinen 2000

Mäkinen, Eija: *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Finnpublishers Oy, 2000. ISBN 951-848-050-8.

Rintamäki 2007

Rintamäki, Vesa: *Maankäyttösopimus – katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa*. Edita, Helsinki 2007. ISBN 978-951-37-5110-4.

Rytkölä 1950

Rytkölä, Olavi: *Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset*. Suomalainen lakimiesyhdistys, 1950.

Tolonen 2003

Tolonen, Hannu: *Oikeuslähdeoppi*. WSOY Lakitieto, 2003. ISBN 951-670-117-5.

Artikkelit

Forss 2012

Forss, Matias: *KHO 2012:31 – Maankäyttösopimuksen määritelmä ja sen merkitys*. Lakimies 5/2012, sivut 782–807.

Hakkola 2006

Hakkola, Esa: *Oikeustapauskommentti KHO 2006:14*. Lakimies 2006, sivut 1037–1047.

Hakkola 2007 a

Hakkola, Esa: *Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana*. Teoksessa Hakkola, Esa; Kaisto, Janne; Koulumäki, Risto (toim.): *Kiinteistöjä, vaihdantaa, sivullissuhteita: Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta*. Sivut 35–52. Edita, 2007. ISBN 978-952-10-3752-8.

Hakkola 2007 b

Hakkola, Esa: *Oikeustapauskommentti KHO 2006:84*. Defensor Legis 1/2007, sivut 136–148.

Hoppu 1983

Hoppu, Esko: *Aluerakentamissopimuksista*. Lakimies 1983, sivut 922–930.

Hovila 2009

Hovila, Ilari: *Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot*. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, sivut 131–198.

Hyvönen 1993

Hyvönen, Veikko O.: *Kaavoitusarvomaksusta*. Lakimies 1993, sivut 322–346.

Kaisto, Hakkola 2010

Kaisto, Janne; Hakkola, Esa: *Maankäyttö sopimukset erityisesti varallisuusoi-
keuden näkökulmasta*. Teoksessa Kallio, Ilari; Pihlajarinne, Taina (toim.):
Business Law Forum 2010. Sivut 3–66. Lakimiesliiton kustannus, 2010.
ISBN 978-952-246-039-4.

Kotiniemi 1978

Kotiniemi, Lauri: *Havainnot aluerakentamissopimuksista*. Lakimies 1978,
sivut 29–51.

Majamaa 1995

Majamaa, Vesa: *Kaavoitusarvomaksusta*. Lakimies 1995, sivut 1331–
1340.

Majamaa 1999

Majamaa, Vesa: *Pätevä, vaan ei sitova sopimus*. Teoksessa Ruokonen, Pek-
ka; Sundblad, Hans; Ylöstalo, Matti (toim.): Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60
vuotta. Sivut 195–207. Helsinki 1999. ISBN 952-91-1357-9.

Majamaa 2006

Majamaa, Vesa: *Maankäyttö sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä*.
Lakimies 2006, sivut 1240–1251.

Ojanen, Scheinin 2011

Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin: *Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6
§)*. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Sivut
227–280. Oikeuden perusteokset. WSOYpro, Helsinki 2011. ISBN 978-951-
0-30957-5.

Sajama 2004

Sajama, Seppo: *Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa*. Teoksessa
Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Sivut 17–46.
Joensuun yliopisto, Joensuu 2004. ISBN 952-458-523-5.

Tarasti 2004

Tarasti, Lauri: *Pohdintoja maankäyttö sopimuksista*. Teoksessa Nuolimaa,
Risto; Vihervuori, Pekka; Klemettinen, Hannele (toim.): Juhlakirja Pekka
Hallberg. Sivut 397–409. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
ISBN 951-855-229-0.

Vihervuori 2011

Vihervuori, Pekka: *Oikeus ympäristöön (PL 20 §)*. Teoksessa Hallberg et al.:
Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Sivut 753–782. Oikeuden perus-
teokset. WSOYpro, Helsinki 2011. ISBN 978-951-0-30957-5.

Wallgren 2005

Wallgren, Matias: *Maankäyttösopimukset ja kaavoitus (KHO 2005:5)*. Edilex 7.4.2005. [www.edilex.fi].

Virallislähteet

Lain esityöt

Komiteanmietinnöt

KM 1997:16

Komiteanmietintö 1997:16. *Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Helsinki 1998. ISBN 951-37-2394-1.

KM 2002:2

Komiteanmietintö 2002:2. *Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö*. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Helsinki 2002. ISBN 951-731-224-5.

Valtiopäiväasiakirjat

EV 248/1998 vp	Eduskunnan vastaus 248/1998 vp hallituksen esitykseen 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys 1/1998 vp eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
HE 101/1998 vp	Hallituksen esitys 101/1998 vp eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 167/2002 vp	Hallituksen esitys 167/2002 vp eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
PeVL 38/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
PeVL 53/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2002 vp ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 167/2002 vp laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
YmVM 22/2002 vp	Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2002 vp hallituksen esityksestä 167/2002 vp laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

KHO:n vuosikirjassa julkaistut päätökset

KHO 1970-A-48
KHO 1995-A-31
KHO 1997:30
KHO 2004:87
KHO 2005:5
KHO 2006:14
KHO 2006:84
KHO 2012:31
KHO 2014:76

KHO:n vuosikirjassa julkaisemattomat päätökset

KHO 3.5.1978 T 2035
KHO 3.8.1985 T 3760
KHO 9.4.1999 T 732
KHO 4.4.2003 T 851
KHO 22.5.2003 T 1248–1251

KKO:n tuomiot

KKO 1999:128
KKO 2008:36

Lainvalvontaratkaisut

EOA 29.3.1994 Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 29.3.1994, D 417/4/93. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut 1988–1999. Finlex.

Muut lähteet

AKSU 2012

Ylinen, Helena; Hokkanen, Olli; Miettinen, Heikki; Pahkasalo, Katariina: *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus*. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. [www.ym.fi] > Ajankohtaista > Julkaisut > Raportteja.

Alueidenkäytön voimavarat 2012

Puustinen, Sari; Hirvonen, Jukka; Niemi, Petteri; Mäntysalo, Raine: *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista*. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013. [www.ym.fi] > Ajankohtaista > Julkaisut > Raportteja.

Hollolan mpo

Hollolan kunnan maapoliittinen ohjelma 2010. [www.hollola.fi] > Asuminen & rakentaminen > Kaavoitus.

Joensuun mpo

Joensuun kaupungin maapoliittinen ohjelma 2013. [www.joensuu.fi] > Hallinto > Strategiat > Suunnitelmat ja ohjelmat.

Kontiolahden mpo

Kontiolahden kunnan maapoliittinen ohjelma 2007. [www.kontiolahti.fi] > Palvelut > Rakentaminen > Kaavoitus > Maapoliittinen ohjelma.

Laihian mpo

Laihian kunnan maapoliittinen ohjelma 2008. [www.laihia.fi] > Kaavoitus > Maapoliittinen ohjelma.

Laukaan mpo

Laukaan kunnan maapoliittinen ohjelma 2014. [www.laukaa.fi] > Palvelut > Rakentaminen ja maankäyttö.

Maapoliittiset toimintatavat 2009

Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Kuntaliitto 2009. [www.kunnat.net] > Tietopankit ja tuotteet > Verkkokauppa > E-julkaisut > Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö.

Maapolitiikan opas

Maapolitiikan opas. Kuntaliitto. [www.kunnat.net] > Asiantuntijapalvelut > Yhdyskunnat ja maankäyttö > Verkko-oppaat > Maapolitiikan opas. 6.3.2012.

MRL:n toimivuus 2013

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö. Helsinki 2014. ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF). [www.ymp.fi] > Ajankohtaista > Julkaisut.

Nokian mpo

Nokian kaupungin maapoliittinen ohjelma 2005. [www.nokiankaupunki.fi] > Palvelut > Tekniset palvelut > Kaavat, tontit ja kartat > Kaavoitus > Maapoliittinen ohjelma.

Rovaniemen mpo

Rovaniemen kaupungin maapoliittinen ohjelma 2013–2016. [www.rovaniemi.fi] > Palvelut > Kaavat ja kiinteistöt.

Sipoon mpo

Sipoon kunnan maapoliittinen ohjelma 2008. [www.sipoo.fi] > Palvelut > Asuminen ja rakentaminen > Mittaus ja kiinteistö > Maaomaisuuden hallinta.

Ylöjärven mpo

Ylöjärven kaupungin maapoliittinen ohjelma 2006. [www.ylojarvi.fi] >
Kaavoitus > Kaavaprosessi > Maapoliittinen ohjelma.

Käytetyt lyhenteet

D	diaarinumero
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EV	eduskunnan vastaus
HaL	hallintolaki 6.6.2003/434
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
Kuntal	kuntalaki 17.3.1995/365
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
mom.	momentti
mpo	maapoliittinen ohjelma
PeL	perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
RakL	rakennuslaki 16.8.1958/370
RL	rikoslaki 19.12.1889/39
ss.	sivu ja seuraavat sivut
T	taltio
vp	valtiopäivät
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

1 Johdanto

1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Asemakaavan yhdyskuntatekninen toteuttaminen, kuten katujen ja yleisten alueiden rakentaminen, on suomalaisessa maankäyttöoikeudessa perinteisesti ollut kunnan tehtävä. Kunta kaavoittaa omassa omistuksessaan olevia maa-alueita, kaavan toteuttamisen aikaansaama kiinteistöjen arvon nousu kattaa tyypillisesti kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Monissa kunnissa kunnallisen maapolitiikan lähtökohtana onkin, että asemakaavoitettava maa hankitaan kunnan omistukseen joko kiinteistökaupoin tai lunastuksin.¹ Muun muassa jo rakennetun alueen asemakaavan muutostilanteissa kaava-alueen kiinteistöjen hankkimista kunnan omistukseen pidetään kuitenkin hankalana järjestelynä. Niissä tilanteissa, joissa kunta syystä tai toisesta asemakaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata, kaavan toteuttamisen aikaansaama kiinteistöjen arvon nousu ja kaavan toteuttamisen kustannukset kohdistuvat eri tahoille. Kunnille kaavoituksesta aiheutuvan kustannusrasituksen keventämiseksi maanomistajien osallistumisesta alueiden maankäytöllisen toteuttamisen kustannuksiin säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 5.2.1999/132 (myöh. myös MRL) 12 a luvussa nimeltä *Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen*.

Luvussa säädetään maanomistajalle velvollisuus osallistua tiettyjen edellytysten täytyessä kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän velvollisuuden toteuttamisen välineiksi luvussa tarjotaan kaksi instrumenttia. Ensimmäinen ja ensisijainen niistä on kunnan ja maanomistajan välillä solmittava maankäytösopimus, jossa maanomistajan velvollisuuden täyttämistä sovitaan hallintosopimuksella.² Toissijainen keino on kehittämiskorvaus, jonka kunta voi määrätä maanomistajan maksettavaksi hallintopäätöksellä.

MRL 12 a lukua voidaan pitää joiltain osin epäonnistuneena. Ensiksi, lakia säädettäessä huomio kiinnitettiin ennen kaikkea kehittämiskorvaukseen, jota suurin osa luvun säännöksistä sääteleeekin varsin yksityiskohtaisesti. Tältä osin työ oli turhaa; kehittämiskorvaus on jäänyt käytännössä vaille käyttöä. Toiseksi, maankäytösopimuksen sisältöä koskevan sääntelyn oikeasta tulkinnasta on muutamia varsin keskeisiä epäselviä kysymyksiä. Näissä on kyse siitä,

¹ Kuntien maapolitiikan oikeudellisten ohjauskeinojen kokonaisuudesta ks. Hovila 2009.

² Kysymys, onko maankäytösopimus luonteeltaan hallintosopimus vai yksityisoikeudellinen sopimus, on mietittänyt oikeustieteilijöitä pitkään. Aiheesta enemmän luvussa 2.2.3.

missä määrin kehittämiskorvausta koskevan yksityiskohtainen sääntely sitoo sisältövapautta maankäyttösopimuksissa.

Osoittaakseni MRL 12 a luvun lainopillisen tutkimuksen tarpeellisuuden poimin esille joi-
tain esimerkkejä lukua koskevista kyseenalaisista tai ristiriitaisista tulkinnoista, jotka käyvät
ilmi satunnaisesti valittujen kuntien maapoliittisista ohjelmista. Monissa maapoliittisissa oh-
jelmissa maankäyttösopimus määritellään yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi, vaikka
MRL 12 a luvun säätämisen myötä maankäyttösopimuksesta on tullut maanomistajan jul-
kisoikeudellisen velvoitteen toteuttamisen väline.³ Ohjelmissa on eriäviä tulkintoja siitä,
onko maankäyttösopimuksen käytön edellytyksenä kehittämiskorvausta vastaavasti se, että
kaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä: joissain kunnissa on tulkittu maan-
käyttösopimuksen käytön edellytyksenä olevan MRL 91 c §:n 4 momentin mukaisesti, että
kaavassa annetaan kiinteistölle rakentamisoikeutta yli 500 kerrosneliometriä.⁴ Toiset kunnat
ovat päätyneet päinvastaiseen tulkintaan.⁵ Maapoliittisissa ohjelmissa maankäyttösopimusta
saatetaan edellyttää kaavoituksen ehtona, vaikka kyseinen käytäntö on oikeuskäytännössä
todettu lainvastaiseksi jo liki kaksikymmentä vuotta sitten.⁶ Useissa ohjelmissa viitataan
maankäyttösopimuksissa käytettävien korvausten tasoa määritettäessä kunnan taksaan,
vaikka taksapäätösten käyttö sopimuskorvaustasojen määrittämisessä on omiaan hämärtämään
sopimukseen sitoutumisen vapaaehtoisuutta.⁷ Myös MRL 91 a §:n 2 momentin edellyttämää
maanomistajien yhdenvertaisuutta on tulkittu eri tavoin. Joissain ohjelmissa todetaan, että
maankäyttösopimuskorvausten ja kehittämiskorvausten tulee olla perusteiltaan yhtä suuria.⁸
Toisissa taas pidetään ongelmattomana sitä, että sopimuskorvaukset ja kehittämiskorvaukset
ovat eri tasoa.⁹ Nämä muutamat esimerkit lienevät tarpeeksi osoittamaan, että MRL 12 a
luvun sisältöä selventävälle tutkimukselle on tarve.

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on, mitä rajoitteita MRL asettaa maankäyttösopimuk-
sen sisällölle. Kysymys jakaantuu kahteen osaan. Ensiksi pyrin ratkaisemaan MRL 12 a lu-
vun sääntelyn suuren jännitteen: maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti, mutta kui-
tenkin maankäyttösopimuksilla voidaan MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien
säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

³ Nokian mpo, 4.7; Sipoon mpo, 5.2.; Ylöjärven mpo, s. 10.

⁴ Ylöjärven mpo, s. 10; Kontiolahden mpo, s. 6.

⁵ Laukaan mpo, s. 19; Laihian mpo, s. 16.

⁶ Rovaniemen mpo, s. 6. KHO 1995-A-31.

⁷ Hollolan mpo, s. 12; Joensuun mpo, s. 12.

⁸ Hollolan mpo, s. 13.

⁹ Joensuun mpo, s. 18.

Kysymyksen toinen osa on, mikä itse asiassa on kaupan kohde eli kunnan sopimuksen mukainen suoritus.

Toinen tutkimuskysymykseni on, mikä tulkinta maankäyttö sopimuksen sitovuuden rajoituksille on annettava MRL 12 a luvun kokonaisuudessa. Maankäyttö sopimuksen sitovuutta on rajoitettu niin sopimuksen solmimisen ajankohdan kuin sisällön osalta. Sitovuuden rajoitukset ovat lainsäätäjän kehittämä ratkaisu, jolla pyritään neutraloimaan oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa esitetyt maankäyttö sopimuksen oikeudelliset ongelmat.

Kolmas tutkimuskysymykseni on, millä edellytyksillä kunnan on sallittua pidättäytyä kaavoituksesta tai rajata kiinteistö kaavoitusalueen ulkopuolelle sillä perusteella, ettei maanomistajan kanssa ole syntynyt maankäyttö sopimusta. Kysymyksen tarkastelun keskeisenä välineenä on hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate. Maankäyttö sopimuksen solmimisen eli käytännössä sopimuksen mukaisiin maksuihin sitoutumisen edellyttäminen maanomistajalta kaavoituksen ehtona on ollut ja oletettavasti edelleen on yleinen käytäntö kunnissa.

Neljäs ja viimeinen tutkimuskysymykseni koskee MRL 12 a luvun järjestelmää: mitä maankäyttö sopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhteesta on sanottava? Vastaus rakentuu edeltävien kysymysten tuottamien vastausten varaan. Tämä kysymys on luonteeltaan systemaattisempi ja se on siksi luonteeltaan teoreettisempaa lainoppia kuin tulkintaan keskittyvät aiemmat kysymykset.

Lähtökohtanani on, että tulkintaongelmat johtuvat siitä, että lainsäätäjä ei ole antanut maankäyttö- ja rakennuslakia ja sen 12 a lukua säätäessään riittävää merkitystä perusoikeuksille ja hallinnon oikeusperiaatteille ja siitä, että oikeustiede ja korkein hallinto-oikeus eivät ole uskaltaneet tulkinnassa irrottautua ristiriitaisesta hallituksen esityksestä etsitystä lainsäätäjän historiallisesta tahdosta. Tämä lähtökohta on tiedostamattani ja myös minun se tiedostaen määrännyt kysymyksenasetteluani ja tutkimukseni rakennetta, joten pidän tarpeellisena kirjata sen johdantoon. Jos tutkimukseni lipsuu tieteellisen tutkimuksen edellyttämästä neutraalisuudesta asenteellisuuteen, tuo asenne on kirjattuna tähän tieteellisen kritiikin helpottamiseksi.

Rajauksista teen seuraavat huomiot. Tutkimukseni ulkopuolelle jäävät MRL 91 b §:n 2 momentin mukainen sopimus kaavoituksen käynnistämisestä, kiinteistön arvon nousun määrittämiseen MRL 91 c §:n 2 momentin mukaisesti lunastuslain 29.7.1977/603 nojalla liittyvä problematiikka sekä kehittämiskorvausta koskevat yksityiskohtaiset säännökset MRL 91 e

ja g–p §:ssä. Lisäksi tutkimukseni ulkopuolelle jää oikeuskirjallisuudessa kiinnostusta herättänyt maankäyttösopimusten suhde julkisiin hankintoihin.

Tutkimus rajoittuu kansalliseen oikeuteen. Siihen ei sisälly vertailevaa eikä ylikansallista ainesta.¹⁰ Ympäristö kuuluu sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta 4 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan. Kaavoituksen on kuitenkin tarkoitus pysyä kansallisena päätöksentekona.¹¹ Maankäyttöratkaisuilla on silti keskeinen merkitys EU:n tavoitteiden toteutumisessa. EU-sääntelyn vaikutus maankäyttöön jää tutkimuksen ulkopuolelle.

Käytän läpi koko tutkielmani kunnan ja maanomistajan välillä solmituista asemakaavoitukseen liittyvistä sopimuksista nimitystä *maankäyttösopimus*, vaikka rakennuslain 16.8.1958/370 (myöh. RakL) aikana eli ennen vuotta 2000 sopimukselle ei ollut legaalista nimitystä ja sitä saatettiin kutsua esimerkiksi kaavoitus sopimukseksi tai aluerakentamissopimukseksi. Käsitteellä *sopimuskorvaus* en tarkoita sopimussuhteeseen perustuvaa vahingonkorvausta, vaan maanomistajan maankäyttösopimuksen mukaista suoritusta kunnalle. Sopimuskorvauksen vertailuobjektina toimii MRL 91 c §:n mukainen kehittämiskorvaus. Käsitteellä *kaavoitusarvon leikkaaminen* tarkoitan kaavoituksen aikaansaaman arvonnousun perimistä kunnalle tälle aiheutuvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista riippumatta. Kaavoitusarvon leikkaaminen menee siis pitemmälle kuin kustannusten leikkaaminen.

1.2 Tutkimuksen metodologia

Rudolf von Jhering on sanonut: ”Kaikista laeista, joiden parissa lakimiehet työskentelevät, he tuntevat huonoimmin oman tieteesä lait.”¹² Kokemukseni oikeustieteellisestä kirjallisuudesta tukee von Jheringin lausahduksen todenperäisyyttä myös tämän päivän suomalaisessa oikeustieteessä. Oikeustieteen on ollut helppo oikeuttaa olemassaolonsa yhteiskunnallisella tarpeellisuudellaan; niinpä metodologia oikeuden tutkimuksen tieteellisyyden kriteerinä on voitu jättää varsin vähäiselle huomiolle.

Olen tuntenut kiusausta sivuuttaa tiedon tuottamisen menetelmää koskevat kysymykset lyhyesti oikeustieteellisessä opinnäytetyössäni. Oikeudellisen tutkimuksen *praxis* on kyen-

¹⁰ Maankäyttösopimuksista Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa ks. Mäkinen 2000, luku IX. Maankäyttösopimuksista Ruotsissa, Norjassa, Alankomaissa ja Saksassa ks. HE 167/2002 vp, s. 9–11. Maankäyttösopimuksista Alankomaissa, Ruotsissa ja Saksassa ks. Rintamäki 2007, luku VI.

¹¹ Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 52.

¹² Aarnio 1989, s. 5.

nyt ja kykenee perustelemaan oman tarpeellisuutensa, vaikkei juuri kukaan osaakaan selkeästi ilmaista, mistä on kyse siinä *lainopissa*, jota niin moni sanoo harjoittavansa. En kuitenkaan katso voivani antaa kiusaukselle periksi, koska vain kritiikille ja arvioinnille alistettu tieto on tieteellistä.¹³ Tiedon alistaminen kritiikille edellyttää myös sen tuottamisen menetelmän julkisuutta. Niinpä pyrin avaamaan oikeustieteellisen tutkimukseni metodin ja metodologiset lähtökohtani laajemminkin tiedeyhteisön arvioitavaksi.

Lainopillinen tutkimukseni pyrkii tuottamaan tieteellistä tietoa voimassaolevasta oikeudesta, joka on oikeudellisten normien eli sääntöjen ja periaatteiden muodostama sisäisesti johdonmukainen järjestys. Tähän oikeusjärjestyksen luonnetta koskevaan oletukseen perustuvana tutkimus ei luo oikeutta, vaan löytää sen.

Tutkimukseni menetelminä ovat oikeusnormien *tulkinta*, *systematisointi* ja *punninta*. Tulkinnalla tarkoitan oikeusjärjestyksen puitteissa oikean merkityksen antamista normeille, systematisoinnilla tarkoitan normien jäsentämistä johdonmukaiseen järjestykseen suhteessa toisiinsa. Tulkinta ja systematisointi eivät ole kategorisesti erotettavissa toisistaan, mutta sikäli kuin niin voidaan tehdä, tulkinta kuuluu enemmän käytännöllisen lainopin, systematisointi taas teoreettisen lainopin alaan.¹⁴ On syytä huomata, että systematisointitehtävässään oikeustiede on yksin: normeja tulkitaan ja periaatteita punnitaan myös oikeuskäytännössä, mutta tuomioistuinten yksittäistapauksellisen näkökulman vuoksi systematisointi jää tietelle.

Punninta on erityisesti oikeusperiaatteita sovellettaessa niiden luonteen vuoksi käytettävä menetelmä, jossa periaatteita punnitaan suhteessa toisiinsa ja periaatteiden rajankäynti suoritetaan pyrkien toteuttamaan punnittavat periaatteet mahdollisimman pitkälle. Sääntöjen tulkinnassa punninnalla ei lähtökohtaisesti pitäisi olla sijaa, mutta raja säännön ja periaatteen välillä ei ole kiveen hakattu ja oikeussääntöjä tulkittaneenkin oikeustieteessä enenevässä määrin periaatteenluonteisina. Tämä on perusteltua ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa oikeussäännöt ovat ilmeisessä ristiriidassa. Tällöin sisällön antaminen säännöille edellyttää samanlaista punnintaa kuin operoitaessa oikeusperiaatteilla: ratkaisua on etsittävä pyrkien toteuttamaan molemmat säännöt mahdollisimman pitkälle.

Normien tulkinnan menetelminä käytän *semanttista*, *systemaattista* ja *teleologista* tulkintaa. Semanttinen eli merkitysopillinen tulkinta, joka etsii oikeudelliselle kielelle merkitystä

¹³ Hirvonen 2011, s. 17.

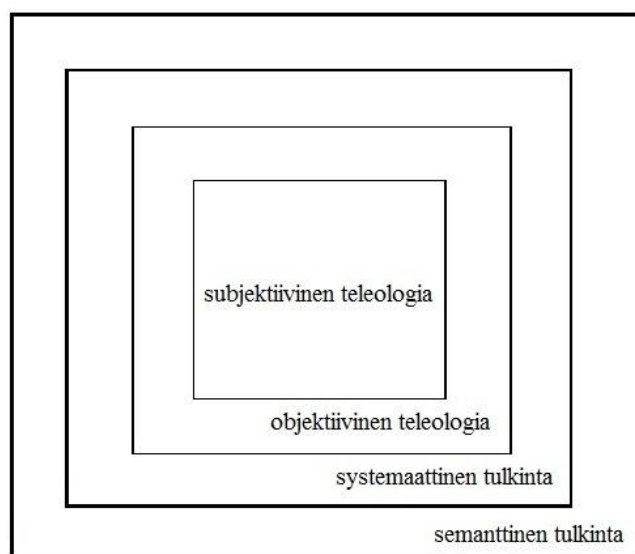
¹⁴ Hirvonen 2011, s. 25.

yleiskielen normaalimerkityksistä, on luonnollisesti kaiken tulkinnan lähtökohta, joskin oikeustieteellisen tutkimuksen käytännössä usein vähämerkityksellinen; oikeustieteellinen tulkintaproblematiikka kun yleensä alkaa vasta siitä, missä semantiikka joutuu lopettamaan. Toisaalta semantiikka asettaa tulkinnalle viimekätiset rajat: lakia ei voi tulkita *vastoin* sen yleiskielistä merkityssisältöä (*contra legem*). Lainopillinen tulkintani on siis systemaattista ja teleologista tulkintaa semantiikan sallimissa rajoissa.

Systemaattinen tulkinta on yhteydessä lainopilliseen normien systematisointiin: systemaattisessa tulkinnassa normin merkitystä etsitään sen suhteesta muuhun oikeusjärjestykseen. Tulkintamenetelmä osoittaa, kuinka tulkinta ja systematisointi muodostavat hermeneuttisen kehän: tulkinta on systematisoinnin perusta, ja systeemi puolestaan ohjaa tulkintaa.

Teleologisessa tulkinnassa normille annetaan merkitys sen tarkoituksesta käsin. Toisistaan tulee erottaa historiallinen tai subjektiivinen teleologia, joka viittaa lainsäätäjän historialliseen tahtoon normia säädettäessä, ja objektiivinen teleologia, joka etsii oikeudelle järkevää tarkoitusta kulloisessakin yhteiskunnallisessa tilanteessa irrallaan historiallisen lainsäätäjän tahdosta. Subjektiivisesta ja objektiivisesta teleologiasta erotan vielä *legaalisen* teleologian, jolla tarkoitan lain tulkintaa lakiin itsensä kirjattujen lainsäädännön tarkoitusten valossa. Legaalinen teleologia on käytännössä osa systemaattisen tulkinnan kokonaisuutta, mutta erotettavissa siitä ainakin käsitteellisesti.¹⁵

Parhaassa tilanteessa kaikki menetelmät ohjaavat samaan tulkintaan. Tyypillisesti tieteellisesti merkityksellinen tulkintaongelma aktualisoituu kuitenkin silloin, kun tulkintamenetelmät osoittavat eri suuntiin. Tällöin tutkija joutuu valitsemaan tulkintamenetelmien välillä. Jotta toinen tutkija voisi päätyä aineistoani ja metodiani käyttäen samoihin lopputuloksiin, asetan käyttämäni tulkintamenetelmät hierarkkiseen järjestykseen. Tätä lainopillisessa tutkimuksessa pääsääntöisesti ei tehdä. Lainopin tieteellisyys kvalitatiivisena tutkimuksena kuitenkin mielestäni edellyttää sitä.



KUVIO 1: Tulkintamenetelmien hierarkia

¹⁵ Erilaisista tulkintamenetelmistä mm. Hirvonen 2011, s. 38–40.

Oheinen kuvio 1 havainnollistaa metodista ratkaisua tulkintamenetelmien suhteista. Semantiikka rajaa tulkinnallisen ongelman ratkaisuvaihtoehtojen joukon. Objektiiivinen teleologia syrjäyttää subjektiivisen teleologian. Tyypillisesti tässä on kyse tilanteesta, jossa lainsäätäjän historiallista tahtoa on pidettävä vanhentuneena yhteiskunnan muutoksen vuoksi. Objektiiivinen teleologia antaa tulkinnalle mahdollisuuden seurata aikaa jossain määrin.

Systemaattinen tulkinta syrjäyttää objektiiivisen teleologian. Teleologisella tulkinnalla voidaan reagoida yhteiskunnallisiin muutoksiin vain positiivisen oikeusjärjestyksen sallimissa rajoissa. Systemaattisen ja semanttisen tulkinnan viimesijaisuus tukevat sitä, että oikeuden sisällön uudistaminen kuuluu lainsäätäjälle. Kun teleologinen tulkinta pidetään systematiikan ja semantiikan sallimissa rajoissa, oikeusjärjestys pysyy kokonaisuutena, jota lainsäätäjä voi hallita.

Laintulkinnan käytännöllisenä lähtökohtana käytän lainopissa ilmeisesti vallitsevan tavan mukaisesti lain esitöitä. Eli jos systemaattiset tai objektiiivis-teleologiset – taikka ääritapauksessa semanttiset – tulkinta-argumentit eivät pakota hylkäämään lain esitöissä johdonmukaisesti ilmaistua lainsäätäjän tahtoa lain tulkinnasta, pitäydyn lainsäätäjän tahdon mukaisessa tulkinnassa.

Tutkimuksessani pidän (formaalina) oikeuslähteenä vain säädettyä lakia.¹⁶ *Aarnion* tuomarille suunnatussa oikeuslähdeopissaan heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteiden kategorioihin jakamia lain esitöitä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta pidän *materiaalisina* oikeuslähteinä eli lain tulkinta-argumenttien lähteinä.¹⁷ Materiaalisten oikeuslähteiden joukkoa en pidä tarpeellisena rajata vaan jätän sen avoimeksi. Lain esitöillä tarkoitan eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä, hallituksen esityksiä sekä komiteamietintöjä. Oikeuskäytäntö merkitsee tutkimukseni puitteissa ylimpien tuomioistuinten ja ennen kaikkea korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä.

Laeilla on joitain hierarkkisia suhteita. Perustuslain normi syrjäyttää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain normin (*lex superior derogat legi inferiori*). Erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*) ja uudempi laki syrjäyttää vanhemman lain (*lex posterior derogat legi priori*). Turvaudun oikeuden sisäisen johdonmukaisuuden

¹⁶ Formaalista oikeuslähdekäsityksestä ks. Tolonen 2003, s. 29–35.

¹⁷ Materiaalisista oikeuslähteistä ks. Tolonen 2003, s. 35–37. *Aarnion* oikeuslähdeopista ks. Aarnio 1989, s. 217–252.

toteuttaviin hierarkiasääntöihin silloin, kun normit eivät ole sovitettavissa yhteen tulkinnalla.¹⁸

Tutkielmani lopussa irtaudun lainopillisesta lain tulkinnasta ja hahmottelen niitä lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joilla MRL:n nykyiset ongelmat voitaisiin ratkaista. Tässä on kyse lainopin sijasta oikeuspolitiikan alaan sijoittuvasta *de lege ferenda* -tutkimuksesta.

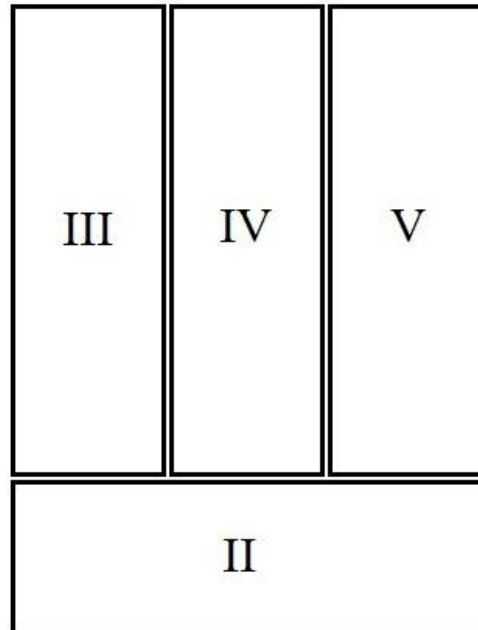
1.3 Tutkielman rakenne

Pääluku kaksi toimii taustoituselukuna, jossa käyn läpi MRL 12 a luvun sääntelyn ja paikannan sääntelystä tutkimuksen kannalta keskeiset tulkintaongelmat. Tulkinnan lähtökohdiksi nostan esiin myöhempiä tarkastelua varten perusteluja lain esitöistä. Luvun tarkoituksena on avata oikeudellinen problematiikka päälukujen kolme, neljä ja viisi analyysiä varten ja sisältää sellainen keskeinen aines, joka koskettaa useita päälukuja. Rakennetta havainnollistaa oheinen kuvio 2.

Pääluku kolme vastaa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Luku 3.1 etsii tulkintaa laajemminkin sopimiselle MRL 12 a luvun kokonaisuudessa. Luku 3.2 pyrkii tunnistamaan sen kauppatavaran, jonka kunta myy maankäyttösopimuksella.

Pääluku neljä tutkii maankäyttösopimuksen sisällöllisiä ja sopimuksen solmimisen ajankohdtaa koskevia rajoituksia sekä vastaa toiseen tutkimuskysymykseen. Pääluku viisi tutkii kaavoitusalueen rajaamista kaavoituksen ehtona ja vastaa kolmanteen tutkimuskysymykseen.

Johtopäätöksissä, pääluvussa kuusi, esitän vastaukset kolmeen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Kysymysten tuottamien vastausten perusteella hahmottelen kokoavia huomiota MRL 12 a luvun järjestelmästä vastauksena neljänteen tutkimuskysymykseen. Lisäksi hyödynnän lainopillisen tutkimukseni tuottamaa perehtyneisyyttä esittämällä joitain näkökohtia *de lege ferenda* ja arvioin tehtyä tutkimusta ja sen suhdetta lainoppiin.



Kuvio 2: Tutkielman rakenne

¹⁸ Normien hierarkiasäännöistä ks. Hirvonen 2011, s. 40–41; Jyränki, Husa 2012, s. 93–94.

2 Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku pääpiirteissään

2.1 Maanomistajan velvollisuus osallistua kustannuksiin

Vastauksessaan MRL:n säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen eduskunta edellytti, että hallitus selvittää eräiden kaavoituksen toteuttamiseen liittyvien seikkojen – mukaan lukien julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa ja maankäyttö-sopimusten sisältö – tarkemman sääntelyn tarvetta ja antaa mahdollisesti tarvittavat lakiehdotukset eduskunnalle pikaisesti.¹⁹ Ympäristöministeriö asetti komitean, jonka tehtävänä oli laatia tarpeelliset selvitykset kaavan toteuttamisvastuiden ja yhdyskuntarakentamisen rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi. Komitea nimesi itsensä *kaavojen toteuttamistoimikunnaksi* ja luovutti mietintönsä ympäristöministeriölle 13.2.2002.²⁰

Mietinnön pohjalta annettiin hallituksen esitys 167/2002 vp. Esitys valmisteltiin ympäristövaliokunnassa.²¹ Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa.²² Esitys hyväksyttiin pienin muutoksin, ja uusi MRL 12 a luku tuli voimaan 1.7.2003. Luvun perustana on maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kun kaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Velvollisuudesta säädetään luvun ensimmäisessä, 91 a §:ssä.

91 a § Maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Asemakaavoitettavan 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.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Korvattavasta katualueesta säädetään 104 §:ssä ja maanomistajan maksettavaksi määrättävästä katualueen korvauksesta 105 §:ssä.

Maanomistajan velvollisuus osallistua kustannuksiin tuli uutena säännöksenä lakiin 12 a luvun myötä. Lainmuutoksen tavoitteena oli menettelyjä kehittämällä luoda järjestelmä, jolla varmistetaan kaavojen toteuttamisen taloudelliset edellytykset erityisesti tilanteissa, joissa kaavoituksen kohteena on yksityisessä omistuksessa oleva maa.²³ Maanomistajan periaat-

¹⁹ HE 101/1998 vp, EV 248/1998 vp.

²⁰ KM 2002:2.

²¹ YmVM 22/2002 vp.

²² PeVL 53/2002 vp.

²³ HE 167/2002 vp, s. 15.

teellinen osallistumisvelvollisuus palvelee tätä tavoitetta. Velvollisuuden toteuttamisen välineinä toimivat vaihtoehtoisesti joko maankäyttösopimus tai kehittämiskorvauspäätös, joita säännellään samassa luvussa. Ensimmäisen momentin jälkimmäisen virkkeen mukaisesti maankäyttösopimus on keinoista ensisijainen.

Maanomistajan osallistumisvelvollisuus on rajoitettu tilanteisiin, joissa kaavasta aiheutuu maanomistajalle *merkittävää hyötyä*. Suuntaviivoja hyödyn merkittävyyden määrittämiseen tarjoaa MRL 91 c §:n 4 momentin ehdoton alaraja: säännöksen mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Jos neliömetriraja ylittyy, merkittävän hyödyn edellytys voi täytyä. Jos se täyttyy, maanomistajalla on velvollisuus osallistua kustannuksiin ja kehittämiskorvaus voidaan määrätä.²⁴ Yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset, joihin ensimmäinen momentti viittaa, määritellään 91 d §:ssä.

Toisen momentin mukaan maanomistajia on heidän velvollisuutensa täyttämässä kohdeltava yhdenvertaisesti. Tämän momentin merkitys luvun kokonaisuudessa on tutkimukseni keskiössä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”maanomistajan kustannusvastuu määräytyisi laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti eikä siihen olisi vaikutusta esimerkiksi sillä, peritäänkö suoritus lakisääteistä vai sopimusmenettelyä käyttäen. Säännös ei kuitenkaan rajoittaisi mahdollisuutta kaava-aluekohtaisesti sopia maanomistajan osallistumisesta laajemmin kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin kuin jäljempänä säädetään.” Muotoilu on peräisin kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnöstä.²⁵

Kolmannen momentin viittaukset 104 §:n katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuteen ja 105 §:n kateuskorvaukseen ovat luonteeltaan informatiivisia; hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseisiä pykäläiä on määrä soveltaa omillaan, 12 a luvun säännöksistä riippumatta. Kehittämiskorvausta määrättäessä 104 ja 105 §:t otetaan huomioon 91 c § 3 momentin mukaisesti.²⁶

²⁴ Merkittävän hyödyn alarajasta ks. MRL 91 c § 4 momentti, luvussa 2.3.

²⁵ HE 167/2002 vp, s. 20; KM 2002:2, s. 30.

²⁶ Tästä enemmän luvussa 2.3.

2.2 Maankäyttösopimus

2.2.1 Maankäyttösopimusten oikeushistoriasta

Säännökset maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja kehittämiskorvauksesta tulivat oikeuteemme uusina MRL 12 a luvun säätämisen myötä. Maankäyttösopimuksesta sen sijaan oli säännös MRL 11 §:ssä. Ilman lain tukea maankäyttösopimuksia on käytetty liki koko Suomen itsenäisyyden ajan. Maankäyttösopimusten oikeushistoria onkin jaettavissa kolmeen osaan: 1) rakennuslain (16.8.1958/370) aika ilman lain tukea, 2) MRL 11 §:n aika 1.1.2000–30.6.2003 ja 3) MRL 12 a luvun aika 1.7.2003 lähtien.²⁷

Ensimmäisiä silloin aluerakentamissopimuksiksi kutsutuin maankäyttösopimuksin rakennettuja alueita ovat puu-Käpylä Helsingissä 1920-luvulla ja Helsingin Olympiakylä 1930-luvun lopulla.²⁸ Aluerakentamissopimuksissa aluerakentaja otti vastattavakseen monia kunnalle lain mukaan kuuluvia tehtäviä; kyse oli siis julkisten tehtävien yksityistämisestä sopimuksella.²⁹ Sopimusjärjestelyjen käyttö vakiintui rakennuslain aikana 1960-luvulla. Aluerakentamissopimuksia käytettiin erityisesti sillä ja seuraavalla vuosikymmenellä.³⁰ Käytännön taustalla vaikuttavana syynä oli muuttoliikkeen ja yhteiskunnan nopean rakennemuutoksen aiheuttama kuntien voimavarojen riittämättömyys tarpeelliseen rakentamiseen. Sopimusjärjestelyjä käytettiin myös etupäässä Etelä-Suomen kasvukunnissa.³¹ Maankäyttösopimuksista historian saatossa käytettyjä nimiä ovat aluerakentamissopimuksen ohella kaavoitus sopimus ja yhteistoimintasopimus.³² Aluerakentamissopimusten kulta-ajan jälkeen sopimuskohteiden koko on jatkuvasti pienentynyt, ja laajoista aluerakentamissopimuksista on käytännössä luovuttu.³³

Koska maankäyttösopimukset otettiin käyttöön ilman RakL:n tukea, niiden perusta nähtiin kuntien yksityisoikeudellisessa sopimusvapaudessa ja sopimukset määriteltiin näin ollen yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi. Sopimuksissa kunta sitoutui kaavoittamaan sopimuksessa määritellylle alueelle tietyn määrän rakentamisoikeutta ja aluerakentaja sitoutui esimerkiksi toteuttamaan alueen sisäisen kunnallistekniikan.

²⁷ Tarasti 2004, s. 397. Vielä kauempaa historiasta, rakennuslakia edeltävän asemakaavalain (24.4.1931/145) ajasta lähtien maankäyttösopimusten historian käy ansiokkaasti läpi Kaisto, Hakkola 2010, s. 16–43.

²⁸ HE 167/2002 vp, s. 7.

²⁹ Hovila 2009, s. 149.

³⁰ Ekroos, Majamaa 2005, s. 463.

³¹ Hallberg et al. 2006, s. 410.

³² Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 483.

³³ HE 167/2002 vp, s. 8.

Muutoksenhaussa maankäytösopimuksia vastustettiin sillä perusteella, että sopimuksin maankäyttö oli järjestetty rakennuslain mukaisen kaavoitusmenettelyn ulkopuolella. KHO hylkäsi valitukset. Perusteeksi vakiintui lausuma ”sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä”.³⁴ Tähän muodolliseen perusteeseen tukeutuen KHO katsoi, että ratkaisut eivät olleet syntyneet virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ollut ylittänyt toimivaltaansa eivätkä maankäytösopimusten hyväksymispäätökset olleet muutenkaan lainvastaisia. Maksujen ja sopimisen laillisuuden rajat jäivät pitkäksi aikaa avoimiksi.³⁵

1990-luvun puolivälistä alkaen KHO:n käytäntö maankäytösopimusten osalta tiukkeni. KHO 1995-A-31:

Kaupunginvaltuusto oli aiemmin päättänyt noudattaa kaupungin maapoliittisen toimikunnan ehdotuksia, joiden mukaan enintään 45 % kaavoituksen yksityiselle maanomistajalle tuottamasta arvonnoususta perittiin kaupungille kaavoitussopimuksin. Neuvotteluissa erään tontin asemakaavan muuttamisesta sen omistajayhdistyksen kanssa oli alustavasti sovittu korvattavaksi puolet edellä tarkoitetusta enimmäismäärästä, mutta kaupunginvaltuusto oli hyväksyessään sopimuksen vahvistanut korvauksen suuruudeksi sanotun enimmäismäärän.

Rakennuslakiin ei sisällynyt 41 §:n lisäksi muita säännöksiä maanomistajan korvausvelvollisuudesta asemakaavan laatimisen tai muuttamisen johdosta. Se, ettei asiasta ollut säädetty laissa, ei kuitenkaan sinänsä tehnyt lainvastaiseksi kaupungin ja maanomistajan välisiä sopimuksia, joilla muutkin kuin rakennuslain 41 §:ssä tarkoitetut kustannukset asemakaavan laatimisesta tai toteuttamisesta jaettiin sopijapuolten kesken.

Julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön edellytykseksi ei kuitenkaan laillisesti voitu asettaa sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta julkisyhteisölle. Neuvottelut kaupungin ja yhdistyksen kesken olivat johtaneet siihen, että yhdistyksen oli ollut hyväksyttävä sanottu sopimus muun ohessa kaavoitusarvomaksusta kaupungin esittämässä muodossa saadakseen kaupungin toimielimissä käsitellyksi ja hyväksytyksi tonttinsa asemakaavan muutoksen. Kaupunginvaltuusto oli näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Tämän vuoksi kaupunginvaltuuston ja lääninoikeuden päätökset kumottiin.³⁶

KHO ei siis pitänyt lainvastaisena sitä, että kunta perii sopimuksin maanomistajalta kustannuksia, joihin maanomistajaa ei ole laissa velvoitettu. Sen sijaan KHO katsoi, että maankäytösopimukseen suostumisen asettaminen julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön

³⁴ Mm. KHO 3.5.1978 T 2035 ja KHO 3.8.1985 T 3760.

³⁵ Mäkinen 2000, s. 174.

³⁶ Toinen saman sisältöinen ratkaisu on KHO 9.4.1999 T 732.

eli kaavoituksen edellytykseksi on harkintavallan väärinkäyttöä. Tarkemmin kyseessä on hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaus.

Sittemmin lakiin perustumattoman korvauksen vaatiminen julkisen vallan lakisääteisen käytön ehtona todettiin lainvastaiseksi myös yleisellä tuomioistuinlinjalla, kun korkein oikeus totesi rakennusyhtiön suorittaman sopimuskorvauksen olleen vailla laillista perustetta ratkaisussa KKO 1999:128.³⁷ Ylimpien tuomioistuinten ratkaisut johtivat eduskunnan ponsipäätökseen vastauksena esitykseen MRL:ksi ja erillisen 12 a luvun säätämiseen kolme vuotta myöhemmin.³⁸

Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan 1.1.2000. RakL korvattiin uudella MRL:lla. Uudistuksen tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan.³⁹ Uuden lain 11 §:ssä oikeusjärjestyksemme sai ensimmäisen maankäyttösopimusta koskevan säännöksensä:

Kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia.

Maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä.

Kuten pykälän sisällön suppeudesta käy ilmi, säännöksen tarkoituksena oli lähinnä vahvistaa maankäyttösopimusten oikeudellinen perusta, joka oli ajoittain asetettu kyseenalaiseksi.⁴⁰ Tästä tarkoituksesta huolimatta kokonaisuudistuksella pyrittiin vähentämään sopimusten käytön tarvetta muuttamalla kunnan ja maanomistajan toteuttamisvelvoitteita joustavamiksi ja vastaamaan paremmin käytännön tarpeita. Hallituksen esityksessä todettiin lyhyesti käsitykset, että sopimukset ovat yksityisoikeudellisia ja että kunnalla on kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa sopimusvapaus, ”kunhan otetaan huomioon kunnan asema julkisoikeudellisena toimijana eikä maankäyttöön liittyvää julkisoikeudellista päätöksentekoa syrjäytetä”.⁴¹

³⁷ Tuomion perustelujen tulkintaproblematiikasta ks. Kaisto, Hakkola 2010, s. 22–33.

³⁸ ”Vaikka maankäyttö- ja rakennuslakiin otetulla 11 §:n säännöksellä jo pyrittiin selkeyttämään sopimusten asemaa ja merkitystä suhteessa kaavoitusmenettelyyn, asian tarkempi sääntely on edelleen osoittautunut tarpeelliseksi, kun sopimusten oikeudelliset perusteet eräiltä osin ajoittain kyseenalaistetaan oikeuskäytännössä ja oikeudellisen tutkimuksen piirissä.” HE 167/2002 vp, s. 14.

³⁹ HE 101/1998 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö.

⁴⁰ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 11 §.

⁴¹ Kuten Jääskeläinen ja Syrjänen toteavat, juuri tässä kunnan julkisoikeudellisen roolin huomioinnissa ongelmat ovat olleetkin. Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 487.

Pykälän ensimmäinen momentti oli lähinnä uusi muotoilu KHO:n hylkäyslauseelman ”ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä” ilmentämälle ajatukselle. Kaava ja yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi mielletty maankäyttösopimus pidettiin edelleen varsin ehdottomasti erillään siitä huolimatta, että niissä määritetään saman alueen maankäyttöä. MRL 11 § muutti maankäyttösopimusten oikeudellista asemaa kaikkiaan varsin vähän: uutta oli oikeastaan vain toisen momentin mukainen kunnan tiedotusvelvollisuus.⁴²

2.2.2 Oikeustila nyt

Nyt maankäyttösopimuksia säännellään MRL 12 a luvussa, 91 b §:ssä.

91 b § Maankäyttösopimukset

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

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

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa maankäyttösopimukselle on ensimmäisen momentin säännöstä yksityiskohtaisempi määritelmä: ”Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.”⁴³

⁴² Mäkinen 2000, ss. 155.

⁴³ HE 167/2002 vp, s. 20–21.

Kun MRL 11 §:ssä maankäyttösopimukseen viitattiin, MRL 91 b §:ssä kunnan mahdollisuus sopimusten tekoon vahvistetaan eksplisiittisesti. Taustalla oli yhä se, että sopimusten oikeudellinen perusta oli ajoittain asetettu kyseenalaiseksi oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa; hallituksen esityksen mukaan MRL 11 § ei ollut täysin selventänyt tilannetta.⁴⁴

Ensimmäisen momentin jälkimmäinen virke on samaa jatkumoa KHO:n historiallisen hylkäysperusteen ”sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä” ja MRL 11 §:n muotoilun ”sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia” kanssa. Hallituksen esityksen mukaan säännös vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta.

Toinen rajoitus sopimusten sitovuudelle asetetaan 2 momentissa: osapuolia sitova sopimus on mahdollista tehdä vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä. Suhteessa kaavan sisältöön sopimuksen sisältöä on siis rajoitettu niin, ettei kaavan sisällöstä sopiminen ole mahdollista koskaan. Siltä osin kuin sitova sopiminen on sopimuksen sisällön osalta mahdollista, se on rajattu ajallisesti tapahtuvaksi vasta valmisteltavan kaavan oltua nähtävillä. Lainsäätäjän tarkoitusta valaisee hyvin tämä hallituksen esityksessä todettu: ”Koska maankäyttösopimuksilla pyritään varautumaan valmisteltavana olevien kaavojen lopputulokseen ja niiden toteuttamiskustannusten kattamiseen, sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa kaavalle kaavaprosessissa tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimukset tehdään tällöin kuitenkin kaavan suhteen ehdollisina siten, että niiden vaikutukset syntyvät vain, jos kaava tulee voimaan.” Lainsäätäjän tarkoituksena siis on, että maankäytön suunnittelussa kunta käyttää apunaan sopimuksia, jotka on lailla säädetty pätemättömiksi. Pykälässä asetettujen rajoitusten maankäyttösopimusten sitovuuteen ei ole tarkoitus rajoittaa maankäyttösopimusten käyttöä, vaan päinvastoin mahdollistaa se.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan hallituksen esityksestä, että 91 b §:n 2 momentti voisi olla ongelmallinen perustuslain 11.6.1999/731 (myöh. PeL) kannalta, jollei säännöstä tulkita niin, että sopimuksen sitovuus voi seurata vasta nähtävilläoloajan päätyttyä.⁴⁵ Tulkintaa ei ole haastettu oikeuskäytännössä eikä -kirjallisuudessa, joten MRL 91 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen oikeana tulkintana lieneekin pidettävä, että sitova

⁴⁴ HE 167/2002 vp, s. 14.

⁴⁵ PeVL 53/2002 vp, s. 2.

maankäyttösopimus voidaan laatia vasta kaavaluonnoksen tai – ehdotuksen nähtävilläoloajan päätyttyä.

Perustuslakivaliokunta ei nähnyt muita ongelmia hallituksen esityksessä PeL 20 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Edellisessä kappaleessa esitetyn lausunnon lisäksi valiokunta keskittyi lähinnä toteamaan MRL 11 §:ää koskeneeseen lausuntoonsa tukeutuen maankäyttösopimussääntelyn sopusoinnun rakennuslain aikaisen oikeuskäytännön kanssa – siis nykyistä PeL:a edeltävänä aikana, jolloin perustuslain soveltaminen ei kuulunut tuomioistuimille.⁴⁶

Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä on maankäyttösopimus, jonka sopimisen ajankohdtaa ei ole sitovuuden ehtona rajoitettu. Sopimuksen, joka voi hallituksen esityksen mukaan koskea kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyviä kustannuksia, voi siis muista maankäyttösopimuksista poiketen solmia sitovasti jo ennen kaavoitusta tai kaavoituksen alkuvaiheessa.⁴⁷

Kolmas momentti on tutkimukseni kannalta mitä keskeisin. Säännöksen taustalla vaikuttaa hallituksen esityksen mukaan se, että kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei *sinänsä* (kursivointi tässä) ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Sana ”sinänsä” viitanee lainsäätäjän erikoiseen ratkaisuun mahdollistaa tosiasiallinen sopimusjärjestely säätämällä se lailla oikeudellisesti pätemättömäksi. Hallituksen esitys tähdentää momentin merkitsevän mahdollisuutta sopia laajemminkin ja *muutenkin kuin kustannusperusteisesti* maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista. Perustelu jatkuu:

Tavanomaista onkin sopimuskäytännössä ollut, että on sovittu maanomistajan osallistuvan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan. Sopimuskäytännössä on myös ollut yleistä, että maanomistaja on sopimuksessa sitoutunut noudattamaan esimerkiksi asuntotuotannon laadulle ja määrälle sekä kaava-alueen rakentamisaikataululle asetettuja tavoitteita. Kunta ja maanomistaja voivat samoin sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella.

⁴⁶ PeVL 38/1998 vp, s. 8.

⁴⁷ Pätevästi (ja sitovasti) kunta voi sopimuksella velvoittautua vain kaavoituksen käynnistämiseen, ei kaavan laatimiseen; Kaisto, Hakkola 2010, s. 52–56. Tähän maankäyttösopimuksen erityistapaukseen liittyvä tarkempi oikeudellinen problematiikka jää tutkimukseni ulkopuolelle.

Sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavamuutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Valinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole tarkoitus muuttaa.⁴⁸

Näiden hallituksen esityksen perustelujen valossa on oikeuskirjallisuudessa kiistely siitä, onko maankäyttösopimuksessa sovittava maksu kustannusperusteinen vai voiko kunta periä sopimuksen avulla maanomistajalta osuuden asemakaavan kiinteistölle tuomasta arvonnoususta kaavan toteuttamiskustannuksista riippumatta. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon viitataan jatkossa *kaavoitusarvon leikkaamisena*.

Säännökset maankäyttösopimuksesta tiedottamisesta tiukkenivat jonkin verran MRL 12 a lukuun MRL 11 §:stä. Tiedottaminen liitettiin kaavoituskatsauksen sijasta osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteyteen. Kaavoituskatsaus julkaistaan vain kerran vuodessa, kun taas osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan jokaisen kaavan kohdalla, joten tieto maankäyttösopimuksesta ajoittuu ja kohdentuu paremmin.⁴⁹ Tiedotusvelvollisuuden liittäminen jo tarkoitukseen tehdä maankäyttösopimus varhaistaa tiedotusta edelleen, mikä parantaa kuntalaisen mahdollisuuksia arvioida kaavan laatimisen ja sopimusmenettelyn suhdetta.

2.2.3 Sopimuksen luonne

Tutkimuksen esikysymyksenä on ratkaistava kysymys maankäyttösopimuksen luonteesta: onko maankäyttösopimus yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen perustuva yksityisoikeudellinen sopimus vai hallintosopimus? Hallintosopimuksista säädetään hallintolaissa 6.6.2003/434 (myöh. HaL), joten kysymys sopimuksen luonteesta on HaL:n, tarkemmin sen 3 §:n 1 momentin soveltamiskysymys: jos säännös soveltuu, kyse on hallintosopimuksesta. Jos ei, sopimusta koskevia oikeussääntöjä on lähtökohtaisesti etsittävä yksityisoikeuden puolelta, sopimusoikeudesta. HaL 3 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Ennen kuin maankäyttösopimuksia oli lailla säännelty, oli selvää, että ne voivat perustua vain kuntien yksityisoikeudelliseen sopimustoimivaltaan. Kuten Mäkinen on osoittanut,

⁴⁸ HE 167/2002 vp, s. 21–22.

⁴⁹ HE 167/2002 vp, s. 22.

maankäyttösopimukset liittyvät kuitenkin sisällöltään, merkitykseltään ja tavoitteiltaan kunnan yksityisoikeudellisen toimialan sijasta kiinteästi kaavoitusmenettelyyn.⁵⁰ MRL 12 a luvun aikana maankäyttösopimus on lailla säännelty maanomistajan lakisääteisen kustannusvastuun toteuttamisen väline kaavoitettaessa yksityisen maata. Maankäyttösopimuksen yhteyttä julkisen vallan käyttöön ei enää käy kiistäminen. Niinpä kysymys maankäyttösopimuksen luonteesta on nykyisessä oikeustilassa varsin yksinkertainen.

Normipremissi Sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön, on hallintosopimus (HaL 3 §:n 1 mom.).

Faktapremissi Maankäyttösopimus on sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Johtopäätös Maankäyttösopimus on hallintosopimus.

Vaikka oikeudellinen syllogismi laintulkinnan menetelmänä onkin sääntelytulvassa joutunut väistymään joustavamman *pro et contra* -punninnan tieltä, kokonaan siitä ei voida luopua luopumatta laillisuusperiaatteesta.⁵¹ Tältä osin laissa ei ole sellaista tulkintakysymystä, joka antaisi mahdollisuuden punninnalle. Maankäyttösopimus on HaL:n mukainen hallintosopimus, jota tehtäessä on HaL 3.2 §:n mukaisesti noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Samoin hallintosopimusta koskeva riita käsitellään HaL 66 §:n mukaisesti hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa 26.7.1996/586 säädetään. Oikeustieteellinen keskustelu maankäyttösopimuksen luonteesta voi perustellusti lähteä nykyisessä oikeustilassa vain tältä pohjalta.

Uskottava oikeustiede ei liene tänä päivänä mahdollista ilman punnintaa. Ratkaisen siis kysymyksen maankäyttösopimuksen luonteesta myös punnintamalla käyttäen. Syllogismini tausta-ajatus on puettavissa seuraavaksi *pro*-argumentiksi hallintosopimusluonteen puolesta: maankäyttösopimus on mahdollista jättää HaL 3.1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle vain *contra legem* -tulkinnalla. Tulkinnan on pysyttävä lain sanamuodon rajoissa, eikä po. HaL:n säännöksen sanamuoto mahdollista muuta tulkintaa. Toinen *pro*-näkökohta on HaL:n säätäjän historiallinen tahto: hallituksen esityksessä maankäyttösopimusta pidetään lain tarkoittamana hallintosopimuksena.⁵² Kolmas *pro*-argumentti on, että sopimuksen julkisoikeu-

⁵⁰ Mäkinen 2000, s. 193–196.

⁵¹ Syllogismin ja punninnan vastakkainasettelusta ks. Sajama 2004, s. 39–43.

⁵² HE 72/2002 vp, s. 50.

dellisen luonteen konstituoivat MRL 12 a luvun aikana se, että sopimus on maanomistajan julkisoikeudellisen velvollisuuden toteuttamisen väline; fokus on siis siirtynyt toisaalle aikaisemmasta oikeustilasta, jolloin sopimuksen luonnetta oli perusteltua tarkastella kiinnittäen huomio ennen kaikkea sopimuksen sitovuuteen kaavapäätöksen sisältöön.

Contra-näkemystä edustavat mm. Ekroos ja Majamaa MRL:n kommentaarissaan:

Maankäyttösopimuksen ja kaavoituksen ja kaavan sisällön riippumattomuus toisistaan johtanee siihen, ettei maankäyttösopimuksen voida sanoa sisältävän mainittavassa määrin julkisoikeudellista ainesta. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon maankäyttösopimusten tekemistä koskevat yksityiskohtaiset menettelytavat ja sisältöä koskevat säännökset, MRL:n 12 a luvussa tarkoitettua maankäyttösopimusta voitaneen pitää yksityisoikeudellisena sopimuksena eikä hallintolain (434/2003) 3 §:n tarkoittamana hallintosopimuksena. Tähän *sopimuksen luonnetta* koskevaan arviointiin ei vaikuta se, että kunnalla on mahdollisuus periä kehittämiskorvaukseksi kutsuttu maksu mikäli maanomistaja kieltäytyy sopimusteitse täyttämästä hänelle laissa asetettua velvoitetta.⁵³

Maankäyttösopimus ja kaavoitus ja kaavan sisältö eivät ole riippumattomia toisistaan eikä lainsäätäjät ole tarkoittaneet niiden olevan riippumattomia toisistaan. Kirjoittajien väite on totta vain siinä merkityksessä, että maankäyttösopimuksissa ei voida sopia muodollisjuridisesti sitovasti kaavojen sisällöstä (MRL 91 b §:n 2 mom.). Maankäyttösopimus on keskeinen osa kaavojen toteuttamis- ja kustannusvastuiden järjestelmää: MRL 12 a luvun säätämällä pyrittiin nimenomaan vahvistamaan sopimisen ja kaavoitusmenettelyn suhdetta.⁵⁴ Maankäyttösopimusten muodollisjuridisen sitovuuden rajoitukset sisällöllisesti ja ajallisesti ovat keino, jolla lainsäätäjät pyrkivät edistämään tätä tavoitetta. Tämä ei ole jäänyt huomaamatta ainakaan Majamaalta, joka toisaalla toteaa:

MRL 91b §:ssä ei ole suinkaan kielletty tai rajoitettu tekemästä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia ylipäättään – päinvastoin MRL 91a §:ssä säädetyn velvollisuuden toteutumisen odotetaan ja edellytetään tapahtuvan sopimusteitse. Lainkohdassa on ainoastaan lausuttu, ettei kaavojen sisällöstä voida sitovasti sopia.⁵⁵

Kuten Majamaakin toteaa, maanomistajan velvollisuuden osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin odotetaan ja edellytetään tapahtuvan sopimusteitse. Maankäyttösopimusten yleisyys ja kehittämiskorvauksen jääminen käytännössä vaille käyttöä osoittavat, että näin myös todella tapahtuu. Maankäyttösopimus ei siis liity julkisen vallan käyttöön eli tässä tapauksessa kaavoitukseen vain, mikäli yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaaminen

⁵³ Ekroos, Majamaa 2005, s. 466–467.

⁵⁴ HE 167/2002 vp, s. 15–16.

⁵⁵ Majamaa 2006, s. 1246.

ei liity kaavoitukseen. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, kaavoitusmenettelyn lopputulos on jopa yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisen edellytys. Kuinka tällöin voidaan väittää, ettei maankäyttösopimus liity julkisen vallan käyttöön?

Koska maankäyttösopimuksilla pyritään varautumaan valmisteltavana olevien kaavojen lopputulokseen ja niiden toteuttamiskustannusten kattamiseen, sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa kaavalle kaavaprosessissa tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimukset tehdään tällöin kuitenkin kaavan suhteen ehdollisina siten, että niiden vaikutukset syntyvät vain, jos kaava tulee voimaan.⁵⁶

Koska HaL 3.1 § ei aseta sopimuksen liitynnälle julkisen vallan käyttöön muodollisjuridisuuden edellytystä, maankäyttösopimusten luonnetta hallintosopimuksina ei voida kiistää sillä perusteella, että muodollinen sitovuus on suljettu pois.

Maankäyttösopimuksen julkisoikeudellisen luonteen puolesta puhuu myös sopimuksen suhde kehittämiskorvaukseen: ellei maanomistaja suostu maankäyttösopimukseen, maanomistajan oikeusasema tulee lain mukaan järjestää yhdenvertaiseksi maankäyttösopimuksen tehneen maanomistajan kanssa kehittämiskorvauspäätöksellä. Jos maankäyttösopimus siis on yksityisoikeudellinen, myös kehittämiskorvauspäätöksen on katsottava muotoilevan yksityisoikeudellista suhdetta kunnan ja maanomistajan välillä.

Kysymys maankäyttösopimuksen oikeudellisesta luonteesta ratkeaa punnintamalla käyttäen samoin kuin tukeuduttaessa syllogismiin. Maankäyttösopimuksen yksityisoikeudellisen luonteen puolesta puhuvat seikat häviävät selkeästi painoarvossa niille seikoille, jotka puoltavat sopimuksen määrittelyä hallintosopimukseksi. Hiukan oudoksuttavana pidän sitä, että kysymykseen maankäyttösopimuksen luonteesta on myös MRL 12 a luvun aikana etsittyä ratkaisua analysoimalla sopimuksen suhdetta kaavapäätökseen, kun sopimus määrittyy vastaansanomattomasti hallintosopimukseksi MRL 91 a §:n 1 momentin perusteella.

Maankäyttösopimuksen luonteesta käytävässä keskustelussa on syytä huomata, että sopimusten jaottelu kahtia ei vastaa sopimusten moninaisuutta.⁵⁷ Nykyään tavataan hyväksyä laajalti se, että sopimuksissa on usein sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia aineksia.⁵⁸ Kilpailevia vastauksia kysymykseen maankäyttösopimuksen oikeudellisesta luonteesta on siis enemmän kuin kaksi. Kun kysymys maankäyttösopimuksen luonteesta irroteetaan HaL 3 §:n soveltamisesta teoreettisemmalle tasolle, erimielisyydet koskenevat nykyään

⁵⁶ HE 167/2002 vp, s. 21.

⁵⁷ Mäkinen 2000, s. 146.

⁵⁸ Toisaalta jo *Kotiniemi* analysoi aikanaan kysymystä maankäyttösopimusten luonteesta hyvin tarkkanäköisesti, turvautumatta nykyisin kritisoitavaan dikotomiaan. *Kotiniemi* 1978, s. 30–32.

enimmäkseen sitä, onko maankäyttösopimuksessa enemmän yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia aineksia. Majamaankin näkemys itse asiassa on, että maankäyttösopimus on *hybridi*, yksityisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellisessa kontekstissa.⁵⁹ Hakkola puolestaan on käyttänyt ilmaisua sekatyypinen sopimus.⁶⁰

Oikeuskirjallisuudessa käytyyn keskusteluun haluan itse lisätä huomautuksen, että sopimuksessa on aina yksityisoikeudellisia piirteitä: julkisoikeudellisten suhteiden järjestäjänä se tulee aina olemaan muukalainen todellisuudesta, jossa osapuolten voidaan olettaa olevan tasa-vertaisia. Siksi suhtaudun epäillen sellaisten käsitteiden kuin sekamuotoinen sopimus tai hybridisopimus tarpeellisuuteen. Eikö olisi yksinkertaisempaa hyväksyä se, että hallintosopimukseen aina kuuluu yksityisoikeudellisia elementtejä, jotka saattaa olla perusteltua tutkia yleisellä tuomioistuinlinjalla? Esimerkiksi tuomiossa KKO 2008:36 todettiin hallintosopimuksen oikeudettomaan päättämiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen kuuluvan yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Tämän mahdollistamiseksi sopimuksen luonnetta hallintosopimuksena ei tarvinnut kyseenalaistaa.

Perinteinen esimerkki maankäyttösopimukseen kuuluvasta yksityisoikeudellisesta aineksesta ovat maankäyttösopimukseen sisältyvät kiinteistökaupat. Kunnan kiinteistökauppojen luokittelu yksityisoikeudellisiksi toimiksi ei kuitenkaan kestä kriittistä tarkastelua ainakaan nykyisessä oikeustilassa. Kiinteistösijoitusliiketoiminta on toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, joka kunnan on tullut yhtiöittää 1.9.2013 alkaen (KuntaL 2 a §). Sellaiset kiinteistökaupat, jotka eivät kuulu yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin, liittyvät kunnan julkisten tehtävien hoitoon. Kiinteistöjen hankinta voi tähdätä esimerkiksi kunnan virastojen toimitalatarpeiden tyydyttämiseen tai asemakaavan toteuttamiseen. Tällaisten kauppojen määrittely yksityisoikeudellisiksi pelkästään siksi, että niissä noudatetaan kiinteistökaupan tavantomaista yksityisoikeudellista muotoa, on mielestäni virheellistä. Todenmukaisempaa on pitää hallintosopimukseen sisältyvää viranomaisen lakisääteisen tehtävän täyttämiseen tähtävä kiinteistökauppaa yhtenä sopimuksen julkisoikeudellisista osista. Tällöin vältetään yksityisoikeudellisia muotoja noudattelevien hallinnon toimien tarpeeton määrittely yksityis-

⁵⁹ Majamaa 2006, s. 1241.

⁶⁰ Hakkola 2006, s. 1040. Enemmän sekatyypisistä sopimuksista ks. Halila, Hemmo 1996, s. 25–31 ja maankäyttösopimuksen luonteesta Kaisto, Hakkola 2010, s. 56–63.

oikeudellisiksi ja sen myötä erottelu yleiselle tuomioistuinlinjalle – erillään siitä julkisoikeudellisesta kokonaisuudesta, johon ne tosiasiallisesti kuuluvat ja jossa niitä siksi tulee oikeudellisestikin arvioida.⁶¹

2.3 Kehittämiskorvaus

Sääntelyn määrällä mitaten MRL 12 a luvun ehdoton painopiste on kehittämiskorvauksessa. Luvun neljästätoista pykälästä kaksitoista, 91 c – 91 p §:t, käsittelevät kehittämiskorvausta, sen määräämisen edellytyksiä, korvauksen tasoa, määräämismenettelyä ja maksujärjestelyjä. Oikeustodellisuuden näkökulmasta MRL 12 a luku näyttää kuitenkin toiselta. Kehittämiskorvauksia on määrätty MRL 12 a luvun voimassaoloaikana 1.7.2003 alkaen vain kolmessa kunnassa.⁶² Maankäyttösopimus sen sijaan on kuntien maapoliittisen keinovalikoiman keskeisiä instrumentteja.

Vain osa kehittämiskorvausta koskevista MRL 12 a luvun säännöksistä on tutkimukseni kannalta niin olennaisia, että voin kohdistaa niihin tarkan huomion opinnäytetyölle varatuissa mitoissa. Olennaisimpia ovat 91 c § sekä 91 d §, joka määrittää kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi yhdenvertaisuuden kannalta olennainen on 91 f §, jossa säädetään kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.⁶³

Perussäännös kehittämiskorvauksesta on 91 c §:ssä:

Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (*kehittämiskorvaus*).

Tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), jäljempänä lunastuslaki, säädetään korvauksen perusteista.

⁶¹ Vrt. Koulu 2012, s. 338–340, joka päättyy puoltamaan hallintosopimusten keskittämistä yleiselle tuomioistuinlinjalle mm. sillä perusteella, että oikeuskäytännön perusteella sopimuksen taustalla oleva julkisoikeudellinen oikeussuhde harvemmin aktualisoituu. Tämän vuoksi hallintotuomioistuinten erityisasiantuntemus ei pääsääntöisesti olisi tarpeen. Tätä vaihtoehtoa ihanteellisempaan Koulu pitää valinnaisuutta: aloitteen tekevä sopimuspuoli voisi valita sen lainkäyttölinjan, joka parhaiten vastaisi hänen oikeussuojatarpeitaan.

⁶² Kunnat ovat Rusko, Seinäjoki ja Kaarina; MRL:n toimivuus 2013, s. 162.

⁶³ Tarkasteluni ulkopuolelle jäävät erityissäännökset yhdyskuntarakentamisen kustannusten laskemisesta kunnan aiemmin toteuttamalla alueella kaavanmuutostilanteessa (91 e §), kehittämiskorvausta koskevat menettely- ja korkosäännökset (91 g-h §:t), säännökset korvausvelvollisuuden henkilöllisestä kohdentumisesta ja maksuunpanon ajankohdasta (91 i §), kehittämiskorvauksen maksuunpanosta, erääntymisestä ja viivästyskorosta (91 j §), erityisistä maksujärjestelyistä (91 k §), kehittämiskorvauksen kohdentamisesta tontikohtaisesti ennen maksuunpanoa (91 l §), kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä (91 m §), vapautuksesta tai lykkäyksestä kehittämiskorvauksen suorittamisessa (91 m §), kehittämiskorvauksen oikaisusta maksuunpanon yhteydessä (91 o §) ja kehittämiskorvauksen kirjaamisesta (91 p §).

Kehittämiskorvauksesta vähennetään 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus.

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta.

91 a §:n 1 momentin mukaisesti 91 c §:n 1 momentissa säädetään, että kehittämiskorvaus on maankäyttösopimukseen nähden toissijainen keino; korvauksen määrääminen on käytettävissä vain, jos sopimusneuvotteluja on käyty mutta sopimukseen ei ole päästy. Yksityiskohteisissa perusteluissa pykälän yhteydessä todetaan hallituksen esityksessä seuraavaa:

Kehittämiskorvauksen perimisestä päättäessään kunnan tulisi noudattaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua sekä muita hallintoharkinnan yleisiä periaatteita. Yhdenvertaisia periaatteita kustannusten perimisessä tulisi soveltaa paitsi kunnan eri kaava-alueilla, myös sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Kehittämiskorvausten tason tulee siten noudattaa sopimuskäytännössä noudatettua tasoa.⁶⁴

Maanomistajien yhdenvertaisuuden on siis toteuduttava kustannusten perimisessä paitsi 1) samalla kaava-alueella maankäyttösopimuksen solmineiden kesken ja 2) samalla kaava-alueella niiden maanomistajien kesken, joiden maksettavaksi on määrätty kehittämiskorvaus, myös 3) eri kaava-alueiden kesken ja 4) sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Kiinnostava on lausuma, että kehittämiskorvausten tason tulee siten noudattaa sopimuskäytännössä noudatettua tasoa: kirjoitetun lain tasolla maankäyttösopimuskäytännössä sovittava korvaustaso on jätetty täysin avoimeksi, kun taas kehittämiskorvauksen määrää on rajattu niin alarajan osalta merkittävän hyödyn vaatimuksella (91 a §:n 1 mom., 91 c §:n 4 mom.) kuin ylärajankin osalta (91 f §). Ilmeisesti siis kehittämiskorvaus tulisi sitoa sopimuskorvausten tasoon näiden lakimääräisten rajojen puitteissa. Kehittämiskorvauksen ylärajan, 60 % kiinteistön arvonnoususta, pohjana on ollut arvio kunnissa noudatettavien sopimuskorvausten tasosta.⁶⁵

Mitä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta seuraa niissä tilanteissa, joissa sopimuskorvausten taso on yli tai alle kehittämiskorvauksissa lain mukaan sallitun tason? Ympäristövaliokunnan mietinnöstä käy ilmi valiokunnan tulkinneen kehittämiskorvauksen ylärajan sito-

⁶⁴ HE 167/2002 vp, s. 22.

⁶⁵ HE 167/2002 vp, s. 16.

van sopimuskorvausten tasoa. Valiokunta harkitsi ehdotetun 60 prosentin enimmäiskorvauksen alentamista, mutta luopui siitä, koska se olisi muuttanut sopimuskäytäntöä niissä kunnissa, joissa kyseinen taso oli käytössä sopimuskorvauksissa.⁶⁶

Kehittämiskorvauksesta 104 ja 105 §:ien perusteella tehtävät vähennykset ovat merkityksellisiä yhdenvertaisuuden kannalta. Kustannusten perimisessä on sovellettava yhdenvertaisia periaatteita sopimusperusteisen ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Onko siis sopimuskorvauksesta vähennettävä 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävä katualueen korvaus? 91 a §:n 3 momentin mukaan ilmeisesti ei.

Neljännessä momentissa säädetään ehdottomasta alarajasta, jonka alittuessa merkittävän hyödyn vaatimus ei voi täytyä eikä kehittämiskorvauksen määrääminen tule kysymykseen. Pientalokiinteistöjä kehittämiskorvaukselta turvaava vaatimus tietyn suuruisesta rakennusoikeuden lisäyksestä asemakaavassa kehittämiskorvauksen määräämisen ehtona sai MRL 12 a luvun säätämisprosessin aikana runsaasti huomiota osakseen. Kaavojen toteuttamistoimikunnan esitys kehittämiskorvauksen määräämisen alarajaksi oli 300 kerrosneliometriä uutta rakennusoikeutta.⁶⁷ Hallituksen esitykseen raja nousi 400 kerrosneliometriin.⁶⁸ Eduskunnassa rajaa nostettiin edelleen lopulliseen 500 kerrosneliometriin, perusteena neliömetrirajan niukkuus paritalojen osalta.⁶⁹

Kun riittävän lisärakentamisoikeuden vaatimus täyttyy, merkittävän hyödyn vaatimus voi täytyä. Eduskuntakäsittelyssä lakiesitykseen lisättiin momentin toinen virke selventämään 91 a §:n 1 momentin merkittävän hyödyn vaatimuksen suhdetta 91 c §:n 4 momenttiin, joka hallituksen esityksen mukaisessa säännöksessä oli perustuslakivaliokunnan ja osan ympäristövaliokunnan kuulemista asiantuntijoista mukaan epäselvä.⁷⁰

MRL 91 d § on nimeltään *Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset*. Pykälä sisältää yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä voidaan ottaa huomioon kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina. Pykälä vaikuttaa siis olevan kivijalan asemassa MRL 12 a luvun järjestelmässä; MRL 91 d § määrittää sen, mitä MRL 91 a §:n mukainen maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin itse asiassa pitää sisällään. MRL 91 b §:n mukainen maankäyttösopimus ja MRL 91 c §:n

⁶⁶ YmVM 22/2002, s. 5.

⁶⁷ KM 2002:2, s. 45.

⁶⁸ HE 167/2002 vp, s. 33.

⁶⁹ YmVM 22/2002 vp, s. 5.

⁷⁰ PeVL 53/2002 vp, s. 2; YmVM 22/2002 vp, s. 5.

mukainen kehittämiskorvaus puolestaan ovat sanotun velvollisuuden toteuttamisen instrumentteja.

Tutkimukseni kannalta olennainen MRL 91 d §:stä nouseva kysymys on, miten säännöstä on tulkittava suhteessa 91 b §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Onko MRL 91 d § kehittämiskorvausta koskeva säännös, joka ei rajoita maankäyttösopimuksen käyttöä?

91 d §:n sijainti puoltaa myönteistä vastausta. Sen sijaan pykälän nimi ja sanamuoto puoltavat kielteistä vastausta: niissä ei ole viittausta kehittämiskorvaukseen, toisin kuin 91 c ja 91 e-p §:ssä, joissa kehittämiskorvaus esiintyy eksplisiittisesti jo pykälän nimessä taikka itse säännöksessä. 91 d §:n nimi puoltaa juuri säännöksen tulkintaa edellisessä kappaleessa kuvatun systeemin mukaisesti. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että 1 momentissa säädetään ne toimenpiteet ja maanhankinnat, ”joista aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kunta voisi periä kehittämiskorvausta”.⁷¹

MRL 91 f §:ssä säädetään kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä seuraavasti:

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.

Säännös viittaa eksplisiittisesti kehittämiskorvaukseen, joten se kuuluu selkeästi MRL 91 b §:n 3 momentin soveltamisalaan, eli kehittämiskorvausta koskeviin säännöksiin, joiden rajoittamatta maankäyttösopimuksissa voidaan laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Tämän vuoksi onkin merkille pantavaa, että pykälän on katsottu rajoittavan maankäyttösopimuksella sovittavaa korvaustasoa niin ympäristövaliokunnan mietinnössä kuin oikeuskirjallisuudessa.⁷²

Tutkimuksessani tarkastelen laajemmin sopimisen ja MRL 91 f §:n suhdetta. MRL 91 e §:n ja MRL 91 f §:n suhde MRL 91 b §:n 3 momenttiin on edellä esitetyin perusteluin erilainen. Sen sijaan MRL 91 f § on suhteessaan MRL 91 b §:n 3 momenttiin lähtökohtaisesti samassa asemassa kuin sen jälkeen tulevat MRL 12 a luvun säännökset. Jos siis voidaan katsoa, että

⁷¹ HE 167/2002 vp, 24.

⁷² YmVM 22/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 91 f §.. Oikeuskirjallisuudessa Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 481.

kehittämiskorvauksen enimmäismäärä sitoo kunnan sopimusvapautta maankäyttö sopimuksissa, MRL 91 g-p §:t voitaneen ulottaa koskemaan maankäyttö sopimuksia samankaltaisin perusteluin.

3 Maankäyttösopimuksen sallittu sisältö

3.1 Laajemminkin sopiminen

Tämän luvun tehtävä on vastata kysymykseen, salliiko voimassaoleva oikeutemme korvauksista sopimisen maankäyttösopimuksissa riippumatta niistä kustannuksista, joita kunnalle aiheutuu yhdyskuntarakentamisesta. Lain tasolla kysymys kohdentuu MRL 91 b §:ään, jota tulkiten vastausta on etsittävä. *Prima facie* tulkinnallinen asetelma näyttää siltä, että MRL 91 b §:n sääntely MRL 12 a luvun ja koko lain systemaattisessa yhteydessä puoltaa tulkintaa, että sovittava korvaustaso on sidoksissa kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. MRL 91 b §:n 3 momentti puolestaan näyttää olevan poikkeussäännös, joka nimenomaan vapauttaa korvaustason kustannusvastaavuudesta. Tulkinta vaikuttaa siis edellyttävän ratkaisua yksittäisen säännöksen ja lain laajemman ration konfliktitilanteessa.

3.1.1 Lainsäätäjän tahto

Lainsäätäjän tahto sopimuskorvauksen tason osalta on osittain ristiriitainen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa MRL 91 b § 3 momentin osalta todetaan, etteivät kehittämiskorvaussäännökset rajoita mahdollisuutta sopia *laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti* maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.⁷³ Yksityiskohtaisten perustelujen perusteella momentin tarkoitus vaikuttaa olevan nimenomaan katkaista maankäyttösopimuksissa sovittavien korvausten yhteys kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Perustelujen mukaan momentilla sallittua on sopimuskorvauksen määrittäminen *sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan*.⁷⁴ Tämä voi merkitä vain täyttä irtautumista kustannusvastaavuudesta; jos momenttia tulkitaan tämän lausuman varassa, puhdas kaavoitusarvon leikkaaminen sopimuksin maanomistajalta kunnalle on sallittua kustannuksista riippumatta. Tämän lisäksi perusteluissa nostetaan esimerkkinä sopimuskäytännöstä, jota ei ole tarkoitus muuttaa, ns. *väljä kustannussidonnaisuus*, jossa kustannusvastaavuus on tavoitteena, mutta sopimuskorvaus perustetaan konkreettisten aiheutuneiden kustannusten sijasta summaariseen arvioon kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvista kustannuksista. Täl-

⁷³ Lain esitöistä luvussa 2.2.2.

⁷⁴ Ks. alaviite 23. Virkettä olisi mahdollista tulkita myös niin, että se tarkoittaa sopimuskorvauksen mittaamista tontin arvonnousuun suhteuttaen samalla tavalla kuin kehittämiskorvausta MRL 91 c §:n mukaisesti määrättäessä. Konteksti kuitenkin osoittaa, että virkkeellä tarkoitetaan juurikin sopimuskorvauksen perustamista maanomistajan hyötyyn eikä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin kuten kehittämiskorvauksessa.

laisen järjestelyn taloudellisuus verrattuna tiukkaan tapauskohtaiseen kustannussidonnaisuuteen on ilmeinen. Kun perusteluissa on kuitenkin juuri vapautettu sopimuskorvaus täysin kustannussidonnaisuudesta, lausuma väljän kustannussidonnaisuuden hyväksyttävyyden puolesta on tarpeeton.

Hovila katsoo hallituksen esityksen olevan ristiriitainen ja viittaa hallituksen esityksen lopussa olevaan säätämisyjärjestystä koskevaan lausumaan: ”Kyse ei siten olisi verosta tai arvonnousun leikkaamisesta, vaan kustannuserusteisen maksun määräämisestä. Arvonnousua käytetään ehdotuksessa lähinnä kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien välillä ja sen varmistamiseksi, että kustannuksista riippumatta maanomistajalle taataan osa hyödystä.”⁷⁵ Mielestäni Hovila tulkitsee tässä hallituksen esitystä virheellisesti: teksti viittaa vain kehittämiskorvaukseen, ei maankäyttösopimukseen. Tämä käy ilmi jo siitä, että lainatussa otteessa viitataan maksun määräämiseen. Tätä ei sopimusmenettelyssä tapahdu. Hallituksen esityksen kirjoittajan ajattelutapa käy ilmi myös luvun alusta: ”Ehdotuksessa erityisesti maanomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin koskevat säännökset (91 a, 91 c, 91 e ja 91 f §:t) sekä maankäyttösopimuksia koskeva säännös (91 b §) vaativat säätämisyjärjestyksen lähempää tarkastelua.” Maankäyttösopimus on tältä osin hallituksen esityksen jäsentelyssä jotenkin erillään yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta. Hovilan tulkinta on ymmärrettävä, koska Ekroosin ja Majamaan MRL 91 b §:n 3 momentin oikeustieteessä arvovaltainen tulkinta näyttäisi edellyttävän samanlaista hallituksen esityksen lukutapaa.⁷⁶

Toisin kuin Hovila ja moni muu oikeustieteilijä on tulkinnut, lainsäätäjän tahto näyttää varsin johdonmukaisesti puoltavan maankäyttösopimuksen täyttä vapautta kustannusvastavuudesta. Yksityiskohtaiset perustelut ovat tältä osin huolellisesti luettuina painavasti vapaan arvonneikkaamisen puolella. Myös lakiesityksen tavoitteet näyttävät puoltavan yksityiskohtaisista perusteluista ilmi käyvää lainsäätäjän näkemystä: ”Tavoitteena on myös kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen aiheuttamien kustannuksien ja hyötyjen oikeudenmukainen suhteuttaminen eri osapuolten kesken.”⁷⁷ Kehittämiskorvaus on kiistatta vain kustannusten suhteuttamisen väline; niinpä viittauksen hyödyn suhteuttamiseen täytyy tarkoittaa maankäyttösopimusta.

⁷⁵ HE 167/2002 vp, s. 31; Hovila 2009, s. 156–157.

⁷⁶ Ks. Ekroos, Majamaa 2005, s. 465.

⁷⁷ HE 167/2002 vp, s. 15.

Hallituksen esitys tavoitteli oikeustilaa, jossa sopimisvalta maankäyttösopimuksissa on tältä osin vapaa. Ympäristövaliokunta ja perustuslakivaliokunta eivät pitäneet tätä ongelmallisenä. Tämä oivallus ei kuitenkaan päättä MRL 91 b §:n tulkintaa. Lainsäätäjän tahto on vain yksi peruste tulkita lakia.

3.1.2 Kehittämiskorvauksen maksuluonteen vaikutus

Oikeuskirjallisuudessa painoarvoa on saanut kommentaarikirjallisuuden tulkinta, joka rakentuu kehittämiskorvauksen maksuluonteen varaan.⁷⁸ Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan MRL 12 a luvusta kehittämiskorvauksen luonnetta maksujen ja verojen rajanvedossa.⁷⁹ Valiokunta päätyi toteamaan kehittämiskorvauksen maksuluonteen ja lakiesityksen perustuslainmukaisuuden tältä osin sillä perusteella, että kehittämiskorvaus perustuu vastikkeellisuus-lähtökohdalle. Tästä Ekroos ja Majamaa jatkavat: ”Olenmaisessa määrin sopimusteitse tapahtuvaan irtautumiseen kustannusvastaavuudesta tulee suhtautua varovaisuudella.” Hallberg et al. puolestaan toteaa, ettei sopimusteitse tapahtuva huomattava irtaantuminen kustannusvastaavuudesta ole ongelmatonta.

Perustelua sille, miksi kehittämiskorvauksen perustuslakivaliokunnan toteama kustannusperusteisuus rajoittaisi sopimisvaltaa maankäyttösopimuksella, ei esitetä. Saadakseni näistä palasista rakennettua argumentin, jota analysoida, joudun yrittämään ensin rekonstruoida sen. Varmalta vaikuttaa vain se, että oikeuskirjallisuudessa on tässä asiassa löydetty esitöistä sellaista, jota lainsäätäjä ei ole tiennyt sinne laittaneensa, joten kyse on oikeuden systematiikkaan, ei lainsäätäjän tahtoon nojaavasta tulkinta-argumentista.

Rintamäki on tietääkseni ainoa, joka on yrittänyt avata tätä kryptistä kannanottoa. Eksplisiit-
tisesti hän viittaa hallituksen esityksen lainsäätämisyjärjestystä koskeviin huomioihin,⁸⁰ mutta kyse on samasta asiasta, PeL 121 §:n 3 momentin edellyttämän kehittämiskorvauksen kustannusperusteisuuden suhteesta sopimisvapautteen maankäyttösopimuksissa. Rintamäki katsoo, että mikäli sopimuskorvauksessa irtaudutaan kustannusperusteisuudesta, sopimuskorvausta on pidettävä verona.⁸¹ Paremmman tiedon puutteessa oletan tämän olevan kehittämiskorvauksen maksuluonteen varaan rakentuvan argumentin perusajatus.

⁷⁸ Ekroos, Majamaa 2005, s. 465; Hallberg et al. 2006, s. 415; Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 496. Tähän tukeutuu Ekroosiin ja Majamaahan viitaten mm. Rintamäki 2007, s. 50.

⁷⁹ PeVL 53/2002 vp, s. 2–3.

⁸⁰ HE 167/2002 vp, s. 31.

⁸¹ Rintamäki 2007, s. 231.

Veron ja maksun rajanvedolla on merkitystä ehkä ennen kaikkea siksi, että verolailta edellytetään suurempaa yksityiskohtaisuutta kuin maksulailta.⁸² Siksi MRL 12 a luvun kehittämiskorvaussääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden edellytyksenä oli, että kehittämiskorvaus voidaan luokitella maksuksi; sääntely ei yllä verolailta edellytettävään yksityiskohtaisuuteen. Valiokunta totesi kehittämiskorvauksen joistain sekamuotoisen rahasuorituksen piirteistään huolimatta maksuksi.

Jotta kehittämiskorvauksen luonne maksuna maksujen ja verojen jaottelussa voi analogisesti määrätä sopimusvapautta maankäyttö sopimuksissa, se edellyttää ainakin seuraavia asioita: 1) sopimuskorvaus on määriteltävissä veroksi ja 2) sopimuskorvaus on tällä hetkellä luokiteltava maksuksi.

Vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista julkisen vallan menojen rahoittaminen.⁸³ Sopimuksessa puolestaan molempien sopimusosapuolten suoritukset ovat vastikkeellisia. Määritelmällisesti vero siis edellyttää vastikkeettomuutta, sopimuskorvaus puolestaan vastikkeellisuutta. Kukaan ei solmi vastikkeetonta sopimusta; mahdollista tietysti on, että vastike maankäyttö sopimuksissa ei ole MRL 12 a luvun mukainen tai edes laillinen. Sopimus kuitenkin on vastikkeellinen, joten sopimuskorvaus ei voi olla vero.

Maksulle on ominaista vastikkeellisuus.⁸⁴ Tältä osin maanomistajan maankäyttö sopimuksessa määritetty velvoite voisi siis olla maksu. Kuten perustuslakivaliokunta huomauttaa, kunnallisista maksuista PeL:ssa ei ole säännöksiä.⁸⁵ Koska sopimuskorvauksen määrittely veroksi on kuitenkin mahdotonta, sivuutan maankäyttö sopimuskorvauksen mahdollisen maksuluonteen tarkemman tarkastelun: jaottelulla maksu-vero ei ole merkitystä sopimuskorvauksen luonteen kannalta.

Sekä hallituksen esitys että perustuslakivaliokunta ulottivat maksu-vero-distinktion liittyvän tarkastelunsa vain kehittämiskorvaukseen, eivät maankäyttö sopimukseen. Oikeustieteessä lain esitöissä tehdyt kehittämiskorvausta koskevat päätelmät on haluttu ulottaa koskemaan myös maankäyttö sopimusta. Millä perusteella, on jäänyt minulle arvoitukseksi. Siltä osin kuin saatoin Rintamäen lyhyen viittauksen perusteella koettaa konstruoida argumenttia, se paljastui kestävämmäksi. En kuitenkaan tiedä, oliko konstruktionni oikeansuuntainen.

⁸² Jyränki, Husa 2012, s. 263.

⁸³ HE 1/1998 vp, s. 134.

⁸⁴ Jyränki, Husa 2012, s. 262.

⁸⁵ PeVL 53/2002, s. 2.

Joudun hylkäämään mahdollisesti keskeisen MRL 91 b §:n 3 momentin systemaattisen tulkintaperusteen, koska oikeuskirjallisuudessa argumentti on syystä tai toisesta tuotu esiin niin ylimalkaisesti, ettei perusteluja voida arvioida.⁸⁶ Kannanoton huomioon ottaminen pelkääjän kirjoittajien auktoriteetin vuoksi ei olisi tieteellistä.

3.1.3 Yhdenvertaisuuden huomioiva tulkinta

Yhdenvertaisuudesta säädetään PeL 6 §:ssä. Ensimmäisen momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan periaatteen: mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.⁸⁷ Säännös velvoittaa sekä viranomaista että lainsäätäjää. Yksilöitä tai yksilöryhmiä ei saada laissa asettaa toisia parempaan tai huonompaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta; muussa tapauksessa on kyse kielletystä mielivallasta. Lakia sovellettaessa yksilöiden ja yksilöryhmien kesken viranomaisen ei saa tehdä muita eroja kuin laista ilmenee. Tutkimuksessani tarkastelen yhdenvertaisuutta viranomaisen soveltaessa lakia, tarkemmin maanomistajien yhdenvertaisuutta kunnan soveltaessa MRL 12 a lukua eli tehdessä maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauspäätöksiä.

PeL 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto täydentää ensimmäisessä momentissa ilmaistua periaatetta: Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo on esimerkinomainen, ei tyhjentyvä. Eri asemaan asettaminen muullakin kuin luettelossa mainitulla perusteella voi siis olla kiellettyä syrjintää. Hyväksyttävä peruste voi olla esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu, jolla tavoitellaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta heikommassa asemassa olevaa muodollisesti suosi-
malla.⁸⁸

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on yhdenvertaisuudesta oma säännöksensä 91 a §:n 2 momentissa. Sen mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti maanomistajien velvollisuuden osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin täyttämässä. Säännöstä esitöineen on käsitelty luvussa 2.1.

⁸⁶ Koska niin moni merkittävä tutkija on jättänyt perustelun esittämättä, sen muotoilu epäilemättä on varsin kimurantti tehtävä.

⁸⁷ Jyränki, Husa 2012, s. 436.

⁸⁸ Positiivisesta erityiskohtelusta enemmän ks. Ojanen, Scheinin 2011, s. 252–255.

Tulkitsen, ettei MRL 91 a §:n 2 momentti tuo oikeusjärjestyksemme sisältöön mitään lisää. Momentti on luonteeltaan informatiivinen: se voi helpottaa MRL 12 a luvun säännösten oikeaa, yhdenvertaisuuden periaatteen huomioivaa tulkintaa. Momentin ilmaisema velvoite kunnalle on kuitenkin voimassa sellaisenaan jo PeL 6 §:n nojalla. Hierarkkisesti ylemmän asteisena PeL:n säännös syrjäyttää ristiriitatilanteessa tavallisen eduskuntalakin hyväksytyn MRL:n säännöksen.

Olisi houkuttelevaa muotoilla yhdenvertaisuuden merkitys tutkimuksessani MRL:n tulkintakysymykseksi PeL:n tulkinnan sijasta; perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa on suomalaisessa oikeudessa niin vahva,⁸⁹ että valiokunnan kannanotoista poikkeavat perustuslain tulkinnat lienee vaikeaa perustella niin, että ne hyväksyttäisiin oikeustieteessä. Mahdollista toki olisi katsoa, että MRL 91 a §:n 2 momentin merkitys on juuri siinä, että se tuo yhdenvertaisuuden alemmalle tasolle tavallisen lain tulkintakysymykseksi. Kuten johdannossa totesin, MRL:n yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan ole tuonut oikeuteen sisällöllisesti mitään lisää, vaan merkityksen antaminen yhdenvertaisuudelle maankäyttö- ja rakennuslaissa on välttämättä PeL 6 §:n tulkintaa. Siispä käsittelen yhdenvertaisuuden merkitystä MRL 91 b §:n 3 momentin tulkinnassa perusoikeuden tulkintana.

Kuten johdannossa totesin, ensisijainen tapa sovittaa yhteen perusoikeussäännös ja tavallisen lain säännös on perusoikeusmyönteinen laintulkinta. MRL 91 b §:n 3 momentin mukaiselle mahdollisuudelle sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten oikeuksista ja velvoitteista on siis pyrittävä antamaan tulkinta, joka ei saata maankäyttösopimuksen solmineita maanomistajia eriarvoiseen asemaan niiden maanomistajien kanssa, joiden maksettavaksi on määrätty kehittämiskorvaus.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi lyhyesti maankäyttösopimusta koskevan säännöksen. Kaa-voituksen tavoitteiden ja sisältövaatimusten ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuden katsottiin tulevan turvatuiksi maankäyttösopimuksen sitovuuden rajoituksilla. Yhdenvertaisuutta perustuslakivaliokunta ei perusteluissaan käsittele sanallakaan.

Yhdenvertaisuuden problematiikka maanomistajan korvausvelvollisuuden osalta sopimuksen ja kehittämiskorvauksen välillä tiivistyy hallituksen esityksen MRL 91 a §:n 2 momentin perustelulausumaan, joka on esitetty luvussa 2.1.⁹⁰ Maanomistajan velvollisuuteen ei hallituksen esityksen mukaan vaikuta se, peritäänkö korvaus lakisääteistä vai sopimusmenettelyä

⁸⁹ Jyränki, Husa 2012, s. 83.

⁹⁰ HE 167/2002 vp, s. 20.

käyttäen. Säännös ei kuitenkaan rajoita mahdollisuutta sopia maanomistajan osallistumisesta laajemmin kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin ”kuin jäljempänä säädetään”. Ilmaisu voinee viitata vain MRL 91 d §:ään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Tämä on hyvin ongelmallista. Ilmeisesti siis kehittämiskorvauksen on oltava yhdenvertainen maankäyttösopimuksen kanssa, mutta maankäyttösopimuksen ei tarvitse olla yhdenvertainen kehittämiskorvauksen kanssa. Tämä on tietysti mahdotonta. Jossain määrin mielekäästä voisi olla etsiä tyydyttävää ratkaisua ristiriitaan jakamalla maankäyttösopimus kahteen osaan: siihen osaan, joka perustuu 91 d §:ssä määriteltyjen yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamiseen ja jonka mukaisen maanomistajan velvoitteen on oltava yhdenvertainen kehittämiskorvauspäätöksen todellisen tai hypoteettisen sisällön kanssa, ja toiseen osaan, joka perustuisi tähän laajemman sopimisen mahdollisuuteen ja jonka ei tarvitsisi olla verrannollinen kehittämiskorvauksen sisältöön. Ekroos ja Majamaa ovat varovasti ehdottaneet tällaista jakoa, todeten kuitenkin jaon saattavan käytännössä olla suhteellisen vaikeaa muun muassa sen vuoksi, että maankäyttösopimuksissa voidaan sopia moninaisista osapuolten velvollisuuksista ilman, että niiden arvoa määritellään rahamääräisenä.⁹¹

Mitä ilmeisimmin lainsäätäjällä ei ole ollut johdonmukaista näkemystä siitä, mitä yhdenvertaisuuden kehittämiskorvauksen ja maankäyttösopimuksen välillä tulisi merkitä. 91 a §:n yksityiskohtaiset perustelut viittaavat vielä selkeästi siihen, että maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus olisivat suhteessa 91 d §:ään samassa asemassa siihen pisteeseen asti, josta laajempi sopiminen alkaa. Myös hallituksen esityksen arvioiduissa vaikutuksissa nykykäytäntöön alueen maanomistajien yhdenvertaisuus otetaan esille.⁹² Hallituksen esityksen lopussa säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa maankäyttösopimusta koskeva säännös (91 b §) nähdään kuitenkin jo erillisenä maanomistajan velvollisuutta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin koskevista säännöksistä (91 a, 91 c, 91 e ja 91 f §:t).⁹³

Koska lainsäätäjän tahto ei ole johdonmukainen, siihen perustuva lain tulkintamenetelmä on hylättävä. Oikeusjärjestyksen sisäisen johdonmukaisuuden ei tule katsoa olevan demokration rajoite vaan sen mahdollistaja. Tämän vuoksi, jos lainsäätäjä on tarkoittanut säätää ristiriitaisen lain, lakia on tulkittava toisin kuin lainsäätäjä on tahtonut.

⁹¹ Ekroos, Majamaa 2005, s. 460.

⁹² HE 167/2002 vp, s. 18.

⁹³ HE 167/2002 vp, s. 29.

On kysyttävä, riittääkö maanomistajien yhdenvertaisuuden kannalta huomion kiinnittäminen maanomistajien velvollisuuksiin, vai onko otettava huomioon myös maanomistajien oikeudet. Lain sanamuodon mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti MRL 91 a §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitetun *velvollisuuden täyttämiseksi*. Mainittu velvollisuus on kuitenkin ankkuroitu maanomistajalle syntyvään merkittävään hyötyyn, joka määritellään tarkemmin 91 d §:ssä. 91 a §:n perusteella MRL 12 a lukua on siis tulkittava niin, että maanomistajien on oltava yhtäläisessä asemassa niin oikeuksien kuin velvoitteiden osalta.

Erilaista tulkintaa edustaa edellä esitelty toinen hallituksen esityksessä esiintyvä linja, joka pitää maankäytösopimuksen täysin erillään maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja joka on saanut ilmaisuksensa laissa 91 b §:n 3 momentissa laajemmin sopimisen mahdollisuudesta. Tämä linja on sisäisesti johdonmukainen: jos maankäytösopimuksen solmineen maanomistajan asemakaavoituksesta saama hyöty ei ole yhdenvertainen kehittämiskorvaukseen määrätyn maanomistajan asemakaavoituksesta saaman hyödyn kanssa, maanomistajien velvoitteiden asettamisessa yhtäläiselle tasolle ei ole syytä. Se ei toteuta maanomistajien yhdenvertaisuutta.⁹⁴

Sama kahden linjan ristiriita, joka rasittaa lain esitöitä, on siis päätynyt lakiin. Tämä ristiriita on mahdollisuuksien mukaan sovittava tulkinnalla. Ennen tulkinnallista yhteensovittamista ristiriitaisten linjojen suhdetta MRL:n systemaattiseen kokonaisuuteen on syytä analysoida.

Laajemman sopimisen taustalla oleva linja irrottaa sopimisen kehittämiskorvauksesta niin maanomistajan oikeuksien (91 a §:n 1 mom.) kuin velvollisuuksien (91 a §:n 2 mom., 91 d-f §:t) osalta. Maankäytösopimuksen ja kehittämiskorvauksen yhteys jää tätä linjaa seurattaessa niin heikoksi, että puhuminen MRL 12 a luvun järjestelmästä käy jokseenkin harhaanjohtavaksi. Maankäytösopimus ei ole sidottu edes yhdyskuntarakentamisen kustannusten – joiden mukaan koko luku on nimetty – legalimääritelmään 91 d §:ssä, vaan se on maapolitiikan instrumentti, jonka käyttöala ei rajoitu näihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. MRL 12 a luvun järjestelmä on varsinaisesti kehittämiskorvauksen järjestelmä. Maankäytösopimusta koskevan yhden pykälän systemaattista sijoitusta MRL 12 a lukuun kehittämiskorvauspykälien joukkoon olisi tämän laajemman sopimisen linjan mukaisessa tulkinnassa

⁹⁴ Jos yhdenvertaisuus edellyttää sekä oikeuksien että velvollisuuksien yhtäläisyyttä kehittämiskorvaukseen määrätyn kanssa, koko sopimusjärjestelyn mielekkyys näyttää toki jokseenkin kyseenalaiselta.

pidettävä harhaanjohtavana. Säännös maanomistajien yhdenvertaisuudesta jäisi vaille merkitystä, kun maankäyttösopimus olisi siitä vapautettu sekä maanomistajan velvollisuuksien että oikeuksien osalta.

On myös syytä olettaa, että maankäyttösopimuksen sisällön ilmeisen rajoittamattomaksi tehnyt säännös on vaikuttanut siihen, että kehittämiskorvaussäännös on jäänyt niin vähäiselle käytölle. Maankäyttösopimus on niin houkutteleva, että kaavoitukseen ei ryhdytä, ellei sopimuksia synny.⁹⁵ Tällöin kehittämiskorvaukset jäävät määräämättä. Supistavan tulkinnan antaminen laajemman sopimisen mahdollisuudelle voisi tasapainottaa MRL 12 a luvun soveltamiskäytäntöä ja täyttää siten paremmin lainsäätäjän tavoitteita. Edelleen sopimisen rajoittaminen tulkinnalla voisi parantaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia; MRL 12 a luvun säätäminen ei ole poistanut maankäyttösopimuksen koettuja ongelmia. Näin todetaan ympäristöministeriön teettämässä arvioinnissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta vuodelta 2013:

Kaavoituksen osallisten ja maanomistajien näkökulmaan liittyen sopimusmenettelystä on esitetty kriittisiä kannanottoja. Maankäyttösopimuksia koskevan niukan, tulkinnallisesti avoimen ja joustavan sekä osin ristiriitaisenkin sääntelyn on katsottu johtavan siihen, ettei kaavoituksen ensisijaisuus ja kaavaprosessin vuorovaikutteisuus tosiasiallisesti aina toteudu. Myöskään maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ei ole katsottu toteutuvan, koska kunnat kiinnittävät siihen varsin vähän huomiota sopimusten valmistelussa ja sopimuksissa. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksille pitäisi laajemminkin sopimisen mahdollisuudesta huolimatta määrittää järkevät rajat.⁹⁶

Juuri laajemman sopimisen mahdollisuus poistaa kunnilta tarpeen kiinnittää sopimuksissa ja niiden valmistelussa huomiota yhdenvertaisuuteen.

Myös laajemman sopimisen nimissä rajoittamattomaksi tulkittavan sopimusvapauden puolesta on painavia perusteita. MRL 12 a luvun tavoitteena on *joustava* kaavojen toteuttamis- ja kustannusvastuiden järjestelmä.⁹⁷ Tämän taustalla on se, että kaavoitukselliset tilanteet ovat hyvin erilaisia eripuolella Suomea. Tavoite on siis hyvin perusteltu, ja joustavuuden tavoitetta toteuttaa parhaiten niukasti rajoitettu sopimus, jollainen laajemminkin sopimisen mahdollisuuden kehittämiskorvaussääntelystä vapauttanut maankäyttösopimus, jos mikä, on.⁹⁸ Tarasti puolestaan on puolustanut maankäyttösopimusten vapautta kehittämiskorvaussääntelystä perusteena MRL 12 a luvun säätämällä tavoiteltu kaavoituksen kustannuksien

⁹⁵ Hovila 2009, s.158–159.

⁹⁶ MRL:n toimivuus 2013, s. 162–163.

⁹⁷ HE 167/2002 vp, s. 15.

⁹⁸ Toki ratkaisua voidaan systemaattisesta näkökulmasta edelleen kritisoida: joustavuuden toteutuminen jää maankäyttösopimuksen varaan. Kehittämiskorvaus on korostetun joustamaton.

ja hyötyjen oikeudenmukainen jako eri osapuolten kesken.⁹⁹ Tämän tavoitteen toteuttamiseksi hallituksen pyrkimyksenä oli ”menettelyjä kehittämällä luoda järjestelmä, jolla varmistetaan kaavojen toteuttamisen taloudelliset edellytykset” erityisesti tilanteissa, joissa kaavoituksen kohteena on yksityinen maa.¹⁰⁰

Erilaisista tulkinnan vaihtoehtoista systemaattiset tulkintamenetelmät puoltavat siis painon antamista maankäytösopimuksen sidonnaisuudelle MRL 12 a luvun järjestelmään 91 a §:n mukaisesti. Kyse on paitsi johdonmukaisesta järjestelmästä luvun puitteissa, myös maankäytösopimuksesta osana MRL:n järjestelmää ja perustuslainmukaisuudesta yhdenvertaisuuden ja kuntalaisten osallistumisoikeuden valossa.

Myös luvun soveltamiskäytännön huomiointi puoltaa supistavan tulkinnan antamista laajemmin sopimisen mahdollisuudelle; oletettavasti kehittämiskorvaus on jäänyt vaille käyttöä, koska maankäytösopimuksesta tuli rajoittamattomana liian houkutteleva vaihtoehto suhteessa kehittämiskorvaukseen. Ne oikeusturvanäkökohdat, jotka pakottivat sääntelemään kehittämiskorvausta hyvin yksityiskohtaisesti, eivät kuitenkaan voi olla täysin vailla merkitystä maankäytösopimuksen osalta sillä perusteella, että kyse ei ole muodollisesti yksipuolisesta julkisen vallan käytöstä vaan sopimuskonstruktiosta, jossa osapuolet ovat periaatteessa yhdenvertaisia. Sopimisella on vahva tosiasiallinen liityntä julkisen vallan käyttöön, mikä edellyttää oikeusvaltiossa rajoitusten asettamista julkisvallan edustajalle eli kunnalle tämän sopimustoiminnassa.

Laajemman sopimisen puolesta puhuu lainsäätäjän perusteltu tavoite tarjota kunnille joustavia maapolitiikan instrumentteja. Tämän tavoitteen reaalista painoarvoa lisää se vaikea tilanne, jossa kuntien talous on.¹⁰¹ Joustava maapolitiikan instrumentti on taloudellisesti edullinen. Toinen hallituksen esitykseen kirjattu tavoite, kustannusten ja hyötyjen oikeudenmukainen jako, johon Tarasti on tukeutunut, sen sijaan ei toimi perusteena laajan sopimisvapauden puolesta. Se, mikä on nimenomaisesti vapautettu yhdenvertaisuudesta, ei palvele oikeudenmukaisuutta. 91 f §:n yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että kehittämiskorvauksen kuudenkymmenen prosentin enimmäismäärä on asetettu sen perusteella, minkä on

⁹⁹ Tarasti 2004, s. 401.

¹⁰⁰ HE 167/2002 vp, s. 15.

¹⁰¹ Ympäristöministeriön vuonna 2013 alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista teettämän kunnille, maakuntien liitoille ja ELY-keskuksille suunnatun kyselytutkimuksen mukaan alle puolet kyselyyn vastanneista kuntien kaavoituksesta vastaavista henkilöistä piti kunnan voimavaroja riittävinä. Hyvin riittävinä voimavaroja piti kuntakoosta riippumatta vain noin kymmenen prosenttia vastaajista. Alueidenkäytön voimavarat 2012, s. 36.

arveltu olevan maankäyttö sopimusten tason kunnissa enimmillään.¹⁰² Kehittämiskorvauksen yläraja on säädetty nimenomaisesti yhdenvertaisuutta maankäyttö sopimuksen kanssa silmällä pitäen, joten maankäyttö sopimuksen sisältö vapauden perustelu oikeudenmukaisuudella kaavoituksen toteuttamisen taloudellisten edellytysten valossa ei käy päinsä. 60 prosentin yläraja on asetettu, koska lainsäätäjällä on arvioinut sen riittävän tämän tavoitteen toteuttamiseksi. Mistään lain esitöistä ei käy ilmi, että olisi tästä tavoitteesta käsin ennakoitu tarve nostaa korvaustasoa maankäyttö sopimuksessa ja säädetty siksi laajemmin sopimisen mahdollisuudesta.

Näillä perusteilla katson, että ratkaisua MRL 12 a luvun sääntelyn ristiriitaisuuteen on etsittävä laajemmin sopimisen mahdollisuuden suppeasta tulkinnasta. Lainsäätäjän tahto joutuu tulkinnassa väistymään lainsäädännön *ration* tieltä. Jos kyse olisi normin tulkinnasta, ratkaisu olisi mahdollista tehdä täysin toisen tulkintavaihtoehdon perusteella ja jättää toinen huomiotta. Tässä tapauksessa on kuitenkin kyse lain säännösten ristiriidasta, joka ei ole ainakaan täysin sovittavissa tulkinnalla; semanttinen tulkintamenetelmä ei mahdollista säännöksen tulkitsemista täysin merkityksettömäksi.

3.1.4 Mikä merkitys laajemminkin sopimiselle voidaan antaa?

Mikä tulkinta MRL 91 b §:n 3 momentille laajemminkin sopimisesta on siis annettava? Oikeuskirjallisuudessa on, yleensä juurikaan MRL 12 a sääntelyn ristiriitaisuuteen huomiota kiinnittämättä, hahmoteltu erilaisia tulkintoja. Oikeuskirjallisuuden suuri linja tämän kysymyksen osalta vaikuttaa olevan sellainen, että pian MRL 12 a luvun säätämisen jälkeen sopimisvapaus maankäyttö sopimuksissa tulkittiin hyvin vapaaksi. Ajan kuluessa systemaattinen tulkinta on kehittynyt ja maankäyttö sopimuksen sisällölle on johdettu erilaisia rajoituksia.

Ensimmäisten joukossa uutta MRL 12 a lukua kommentoimaan ehtinyt *Tarasti* ei problematisoi mahdollisuutta laajemminkin sopimiseen maankäyttö sopimuksessa.¹⁰³ Hän on ristiriidassa itsensä kanssa todetessaan maankäyttö sopimuksen muuttuneen sopimusvapauteen perustuvasta järjestelystä maanomistajan velvollisuuden toteuttamisen välineeksi ja tulkitsaan seuraavaksi MRL 91 b §:n 3 momentin avanneen mahdollisuuden käyttää maankäyttö sopimusta yhdyskuntarakentamisen kustannuksista riippumatta kaavoitusarvon leikkaami-

¹⁰² HE 167/2002 vp, s. 26.

¹⁰³ Tarasti 2004, s. 406.

seen maanomistajalta kunnalle. Jos korvaustaso maankäyttösopimuksessa ei ole sidottu kunnalle aiheutuviin kustannuksiin, maankäyttösopimus ei ole väline, jolla toteutetaan maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Jos mahdollisuutta laajemminkin sopimiseen tulkitaan Tarastin tavoin laajasti, maanomistajan velvollisuuden toteuttaminen jää vain yhdeksi maankäyttösopimuksen funktioista, eikä välttämättä olennaisimmaksi; sopimukselle joudutaan osittain hakemaan perustaa yksityisoikeudellisesta sopimusvapaudesta. Lain uuteen lukuun liittyviä tulkintavaikeuksia Tarasti ennakoii, erityisesti koskien vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta.

Argumentoidessaan Mäkistä vastaan kysymyksessä maankäyttösopimuksen luonteesta Tarasti ottaa kannan, joka koskee MRL 12 a luvun tulkinnassa hyvin keskeistä lainopin metodista kysymystä. Tarastin mukaan, jos hallituksen esitystä pidetään oikeustieteessä huonosti harkittuna ja harhaanjohtavana, ”se ei muuta lain sisältöä eikä sen sinänsä tulisi myöskään muuttaa lain tulkintaa”.¹⁰⁴ Tämä on äärimmäinen kannanotto subjektiivisen teleologian puolesta: lakia tulisi tulkita lainsäätäjän tahdon mukaisesti riippumatta siitä, kuinka hyvin harkittu taikka epäjohdonmukainen ja siksi harhaanjohtava se on. Mielestäni tällainen näkemys on torjuttava lainopissa. Se, kuinka laadukas hallituksen esitys on, vaikuttaa hallituksen esityksessä ilmaisunsa saavaan lainsäätäjän tarkoitukseen nojaavan laintulkinnan menetelmän käyttökelpoisuuteen. Se, mitä tulkinnan menetelmää käytetään, puolestaan vaikuttaa ja sen tulee vaikuttaa mitä suurimmassa määrin lain tulkintaan.

Ekroos ja *Majamaa* toteavat olevan epäselvää, 1) rajoittaako 91 c §:n 4 momentin kehittämiskorvauksen alarajasäännös maankäyttösopimusta eli voidaanko sopimusteitse periä maanomistajalta korvausta silloin, kun maanomistaja saa kaavassa lisärakentamisoikeutta alle 500 kerrosneliometriä, 2) rajoittaako 91 f §:n mukainen kehittämiskorvauksen yläarajasäännös maankäyttösopimusta eli voidaanko sopimusteitse periä yli 60 % asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta ja 3) voidaanko sopimusteitse periä maksu, jolta puuttuu kokonaan tai olennaisilta osin kunnalle syntyvä kustannusperuste.¹⁰⁵ Kirjoittajat katsovat yhdenvertaisuuden rajoittavan laajemminkin sopimista ainakin silloin, kun yksikin kaava-alueen maanomistaja täyttää velvoitteensa kehittämiskorvauksen muodossa. Ainakin tässä tilanteessa he siis katsovat maankäyttösopimuksen olevan sidottu kehittämiskorvaussääntelyyn niin korvauksen ylärajan, alarajan kuin kustannusvastaavuuden osalta.

¹⁰⁴ Tarasti 2004, s. 408.

¹⁰⁵ Ekroos, Majamaa 2005, s. 465.

Rintamäki katsoo, yhdenvertaisuuteen viittaamatta, kustannusvastaavuuden vaatimuksen rajoittavan myös laajemmin sopimista.¹⁰⁶ Perusteet ovat sekä oikeussystemaattisia että perustuslaillis-lainsäädäntöteknisiä. Yhtäältä kustannussidonnaisuutta vaatii MRL 12 a luvun järjestelmä, jota luvun nimi kuvaa, ja toisaalta luvun mukaisen korvauksen maksuluonne: jos kustannusvastaavuudesta luovuttaisiin, kyse olisi Rintamäen mukaan verosta, ja verolain yksityiskohtaisuuteen MRL 12 a luvun sääntely ei yllä. Niinpä myös laajemmin sopimisen tapauksessa maanomistajan maksettavaksi tulevalla korvauksella olisi oltava yhteys kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

MRL 91 d §:n kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten määritelmän Rintamäki ei katso sitovan laajemmin sopimista. Jotta maanomistajalle sopimusteitse asetettavalla maksuvelvollisuudella olisi jonkinlainen yläraja ja jotta maankäyttösopimus pysyisi edes jossain määrin MRL 12 a luvun järjestelmän osana, Rintamäki ehdottaa tulkintaa, että maankäyttösopimuksen katsottaisiin olevan sidottu MRL 91 d §:ää laajemmin määriteltyihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voitaisiin maankäyttösopimuksen osalta pitää kaikkia niitä ”kaavan toteuttamistehtäviä ja -kustannuksia, joihin kunnalla on lakiin perustuva velvollisuus”. Näin kunta voisi esimerkiksi hallituksen esityksen perustelujen¹⁰⁷ mukaisesti osallistaa maanomistajan maankäyttösopimuksella kaava-alueelle tulevan koulun rakentamiskustannuksiin. MRL 91 d §:n 1 momentin perusteella maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan vain kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevan yleisen rakennuksen maanhankintakustannuksiin, ei rakentamiskustannuksiin.

Jääskeläinen ja *Syrjänen* ehdottavat laajemmin sopimisen sisällöksi tulkittavan

maanomistajien toimenpiteitä, joilla parannetaan rakentamisalueen laatutasoa. Silloin kysymys on tavanomaisesta poikkeavista suunnitteluratkaisuista, erityisistä lisätarpeista tai toteutuksen sisällön erityisestä ohjaustarpeesta. Kysymys voisi olla myös tavanomaista laajemmasta yhteistoiminnasta, kuten public partnership – tyyppisistä sopimuksista.¹⁰⁸

Kirjoittajat katsovat Rintamäkeen tukeutuen, tämän perusteluihin lisäyksiä tekemättä, ettei sopimuskorvauksen määrittäminen vain hyödyn perusteella ilman mitään yhteyttä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin voi olla mahdollista.

¹⁰⁶ Rintamäki 2007, s. 230–231.

¹⁰⁷ HE 167/2002 vp, s. 22.

¹⁰⁸ Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 495.

Hakkola torjuu Tarastin puoltaman yleisen arvonleikkaussäännöksen olemassaolon, koska kyseisen normin säätäminen voimaan MRL 12 a luvulla olisi ollut ”niin olennaisesti aikaisemmasta järjestelmästä poikkeava periaatteellinen ratkaisu, että asiasta olisi tullut säätää yksiselitteisesti ja nimenomaisesti”.¹⁰⁹ *Hakkola* päätyy katsomaan samansuuntaisesti kuin *Rintamäki*, että ”maankäyttösopimuksilla on sinänsä mahdollista sopia korvauksista laajemminkin kuin mitä kehittämiskorvausjärjestelmä osoittaa, mutta ei kuitenkaan enempää kuin mitä kunnalle aiheutuu kustannuksia yhdyskuntarakentamisen johdosta”.

Hovila nostaa yhdenvertaisuuden keskeiseksi tekijäksi hahmotellessaan sitä, mistä maankäyttösopimuksessa voidaan sopia.¹¹⁰ Hän torjuu kuitenkin hallituksen esityksellä ja perustuslakivaliokunnan lausunnolla yleisen arvonleikkaussäännöksen olemassaolon ja osoittaa sopimuskorvauksen olevan sidoksissa kunnalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Kysymyksiin sopimuskorvauksen sidonnaisuudesta kehittämiskorvauksen ala- ja ylärajasäännöksiin (MRL 91 c §:n 4 mom. ja 91 f §) *Hovila* ei ota selkeää kantaa, vaan jää odottelemaan oikeuskäytäntöä.

Edellä kuvatun oikeuskirjallisuudessa käydyn keskustelun pohjalta jäsentelen kysymyksenasettelua seuraavasti. Puhtaan kaavoitusarvon leikkaamisen mahdollisuus maankäyttösopimuksella maanomistajalta kunnalle on torjuttava ennen kaikkea systemaattisin tulkintaperustein. Maankäyttösopimusta on tulkittava osana MRL 12 a luvun kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisen järjestelmää. Maankäyttösopimuksella maanomistajan maksettavaksi voidaan asettaa vain kustannuksia, joita kunnalle on aiheutunut kaava-aluetta palvelevasta yhdyskuntarakentamisesta. *Rintamäen* ja *Hakkolan* esittämä tulkinta, jossa laajemminkin sopimiselle pyritään antamaan luonteva merkitys irrottamalla maankäyttösopimuksella sovittava korvaustaso MRL 91 d §:n yhdyskuntarakentamisen kustannusten legaalimääritelmästä ja pyrkimällä sitomaan maankäyttösopimus laajemmin määriteltyihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vaikuttaa varteenotettavalta keinolta sovittaa laajemminkin sopiminen osaksi MRL 12 a luvun järjestelmää. Edelleen tarkasteltavaksi jää, kuinka maanomistajien yhdenvertaisuudelle käy tässä tulkinnassa.

Ekroosin ja *Majamaan* varovaisesta tulkinnasta on nostettava esiin se yhdenvertaisuuden huomioiva näkökohta, että yhdenvertaisuus asettaa rajoituksia laajemmin sopimiselle ainakin tilanteessa, jossa yksikin (kaava-alueen) maanomistaja täyttää velvoitteensa sopimisen sijasta kehittämiskorvauksella. Tämä on selvää: MRL 91 a § perusteluineen vahvistaa, että

¹⁰⁹ *Hakkola* 2007 a, s. 47.

¹¹⁰ *Hovila* 2009, s. 156–157.

yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisessa PeL:ssa turvattu ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä edellyttää maanomistajien yhdenvertaisuutta silloinkin, kun osa heistä täyttää velvoitteensa kehittämiskorvauksella, osa taas maankäyttösopimuksella. Ellei kehittämiskorvauksia määrätä ensimmäistäkään, kysymyksellä yhdenvertaisuudesta maankäyttösopimuksen ja kehittämiskorvauksen välillä on välillisempi merkitys.

Tämän perusteella on mahdollista katsoa, koska kehittämiskorvaus on käytännössä jäänyt vaille käyttöä kunnissa, että ainakaan yhdenvertaisuuden vaatimus kehittämiskorvausten kanssa ei pääsääntöisesti aseta paineita korvaustason määrittämiseen maankäyttösopimuksin. Maankäyttösopimuksia voitaisiin siis solmia kehittämiskorvaussääntelystä välittämättä, kuten Hakkolan mukaan säännönmukaisesti tehdäänkin.¹¹¹

Merkityksen antaminen sille, käytetäänkö kaavoitushankkeessa myös kehittämiskorvauksia vaiko pelkästään maankäyttösopimuksia, on kuitenkin ainakin yhdestä syystä ongelmallista. Maankäyttösopimusten solmiminen ja kehittämiskorvausten määrääminen sijoittuvat tyypillisesti hankkeessa eri vaiheisiin. Maankäyttösopimukset tehdään rinnan kaavan kanssa, siis kaavoitusprosessin aikana,¹¹² kun taas kehittämiskorvaus voidaan määrätä MRL 91 g §:n mukaisesti vasta asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Jos kunta saa solmittua maankäyttösopimuksen jokaisen kaava-alueen maanomistajan kanssa, se voi tietysti saavuttaa jo hyvissä ajoin kaavoitusmenettelyn aikana varmuuden siitä, että kehittämiskorvauksia ei tarvita. Usein sopimuksia kuitenkin solmittaneen erikseen niin, että sopimusta hyväksyttäessä sopimuksia kaikkien muiden kaava-alueen maanomistajien kanssa ei vielä ole.

Jos lain mukaan sallittu sisältö maankäyttösopimuksessa asetetaan riippuvaiseksi sopimusneuvottelujen tuloksesta muiden maanomistajien kanssa, ratkaisu on mielestäni alkuperäistä ongelmaa hankalampi. MRL:n tavoitteet, kuten taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kehitys ja suunnittelun laatu edellyttävät, että maankäyttösopimuksen sallittu sisältö on riippumaton sellaisista satunnaisista, hankalasti ennakoitavista tekijöistä kuten sopimusneuvottelujen tuloksesta. Jos siis yhdenvertaisuus kehittämiskorvauksen kanssa asettaa vaatimuksia maankäyttösopimuksen sisällölle, näiden vaatimusten on mielestäni tulkittava olevan velvoittavia siitä riippumatta, päästäänkö konkreettisessa kaavoitushankkeessa maankäyttösopimukseen kaikkien maanomistajien kanssa vai joudutaanko määräämään kehittämiskorvauksia.

¹¹¹ Hakkola 2007 a, s. 48.

¹¹² HE 167/2002 vp, s. 21.

Toisenlainen kanta voisi mielestäni olla perusteltu, jos etukäteen voidaan syystä tai toisesta olla varmoja siitä, että kehittämiskorvausta ei tulla käyttämään. Tällainen varmuus voisi esimerkiksi perustua kunnan kategoriseen maapoliittiseen linjaratkaisuun, ettei kehittämiskorvauksia käytetä. Tällaisen linjauksen noudattaminen voi käytännössä edellyttää kaavoitusalueen rajaamista sen perusteella, suostuuko maanomistaja maankäyttösopimukseen. Tällaisen menettelyn laillisuus on kuitenkin varsin kyseenalainen. Tästä enemmän luvussa 5.3.

3.2 Mikä on kaupan kohde?

Olenainen, mutta lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa suhteellisen vähän huomiota herättänyt kysymys on, mikä on kaupan kohde maankäyttösopimuksissa. Perinteisesti yksityisoikeudellisesta sopimusvapaudesta johdettuina maankäyttösopimukset saattoivat tietysti sisältää ehtoja lähestulkoon mistä vain. Edelleenkin, kun maankäyttösopimusten rooli maanomistajan julkisoikeudellisen suoritusvelvollisuuden toteuttamisen välineenä on selvä, mahdollisuus *laajemminkin sopimiseen* näyttäisi avaavan tien äärettömän monimuotoisiin sopimusjärjestelyihin. Saadakseni kysymyksen, johon on esitettävissä vastaus, muotoilenkin pulman koskemaan kauppatavaraa *tyypillisessä* maankäyttösopimuksessa.

Nopean kaupungistumisen aikaisissa aluerakentamissopimuksissa kunnan sopimuskumppanina toimineen maanomistaja-rakennuttajan tyypillinen sopimuksen mukainen suoritus oli selvä. Maanomistaja toteutti yhdyskuntarakentamisen, johon kunnalla ei ollut varaa.¹¹³ Nyt yhteiskunnan nopea rakennemuutos on jäänyt historiaan. MRL 12 a luvun järjestelmässä kunta toteuttaa yhdyskuntarakentamisen ja perii maanomistajalta kustannukset joko maankäyttösopimuksella tai kehittämiskorvauksella. Maanomistajan sopimuksen mukainen korvaus on siis vastine kunnan toteuttamasta yhdyskuntarakentamisesta. Molempien osapuolten suoritukset ovat lakisääteisiä: kunnalla on velvollisuus toteuttaa asemakaavan edellyttämä yhdyskuntarakentaminen, maanomistajalla velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Ellei MRL 91 f §:n asettama raja, kuusikymmentä prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta, tule vastaan, kunta voi periä maanomistajalta maankäyttösopimuksella tai kehittämiskorvauksella yhdyskuntarakentamisen kustannukset kokonaisuudessaan. Maanomistajan velvollisuus *osallistua kustannuksiin*, toisin sanoen maksaa ne kuuteenkymmeneen prosenttiin asti tontin arvonnoususta, perustuu

¹¹³ Ks. luku 2.1.1. HE 167/2002 vp, s. 7.

lakiin, joten maanomistajan kieltäytyessä sopimuksesta kunta pääsee samaan lopputulokseen määräämällä hänen maksettavakseen kehittämiskorvauksen.

Sopimus voi olla kehittämiskorvausta mielekkäämpi molemmille osapuolille esimerkiksi siinä tapauksessa, että maanomistaja kykenee toteuttamaan yhdyskuntarakentamisen tai joi-tain osia siitä alhaisemmin kustannuksin kuin kunta. Tällöin sitoutuminen yhdyskuntaraken-tamisen toteuttamiseen tältä osin sopimuksella antaa maanomistajalle mahdollisuuden täyt-tää lakisääteisen velvollisuutensa kehittämiskorvausta halvemmalla. Kunta puolestaan hyö-tyy siten, ettei se joudu sitomaan omia resurssejaan yhdyskuntarakentamisen toteuttamiseen edes tilapäisesti. Tällaisessa tilanteessa maankäyttö sopimuksen tehneen ja kehittämiskor-vaukseen määrätyn maanomistajan yhdenvertaisuus edellyttäneen sitä, että kunnalle kehittä-miskorvaukseen määrätyn maanomistajan kiinteistöä koskevat kustannukset ovat prosentti-osuutena tontin arvonnoususta samansuuruisia niiden kustannusten kanssa, jotka kunnalle *olisi aiheutunut*, jos kunta olisi toteuttanut kokonaisuudessaan yhdyskuntarakentamisen maankäyttö sopimuksen tehneen maanomistajan kiinteistön osalta.

Maankäyttö sopimusjärjestely monimutkaistuu, kun otamme huomioon *laajemminkin sopi-misen* mahdollisuuden. Yhdenvertaisuuden ja laajemminkin sopimisen yhteensovittaminen edellyttää, että maankäyttö sopimuksessa, jossa MRL 91 b §:n 3 momentin mukaisesti sovi-taan kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä laajemminkin osapuolten oikeuk-sista ja velvoitteista, myös kunnan suoritus on suurempi. Tällöin yhdenvertaisuus voisi to-teutua siten, että kunnan *hinta* maanomistajille on sama. Ne maanomistajat, jotka ovat sitou-tuneet laajempiin korvauksiin, ovat vain saaneet kunnalta samalla hyötysuhteella enemmän vastinetta. Tätä asetelmaa havainnollistaa oheinen kuvio 3.

Myös lainopin näkökulmasta järjestelyä arvioitaessa on tarpeen kysyä, mikä on kunnan vastine sopimuskumppanin suuremmasta suorituksesta eli mitä kunta myy.

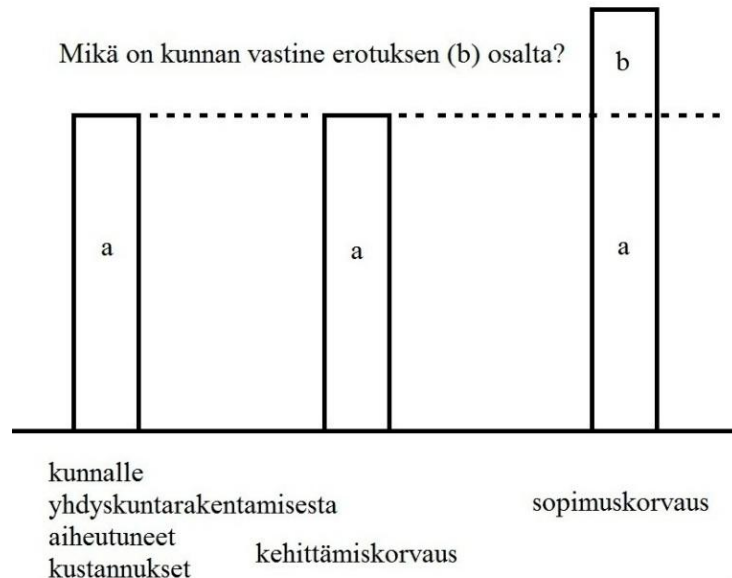
Hallituksen esityksessä maankäyttösopimuksen sisällöstä todetaan seuraavaa.

Sopimusten sisältö on vaihdellut tapauskohtaisesti, mutta yleisesti niissä

on sovittu muun muassa kaavoituksesta, kaavoituskustannuksista, sopimusalueen rakentamisesta ja rakentamisaikataulusta, kaavan toteuttamiseen liittyvistä alueluovutuksista, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja sen kustannuksista sekä sopimuksen voimaantulosta ja mahdollisista purkuedellytyksistä sekä sopimussanktioista. Tyypillisimmillään kysymys on ollut siitä, että osa laadittavana olevan asemakaavan kiinteistöille tuomasta hyödystä on pyritty kanavoimaan asemakaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvien kulujen kattamiseen.¹¹⁴

Kunnan tarkoitus sopimukselle on selvä, siivun leikkaaminen asemakaavan kiinteistölle tuomasta arvonnoususta kunnalle asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvien kulujen kattamiseen. Mitä maanomistaja sopimuksella saa, jää sen sijaan edelleen epäselväksi. Kaavan sisällöstä kunta ei voi sopia. Sopimusalueen rakentaminen ja rakentamisaikataulu liittyvät edelleen tyypillisesti maanomistajan velvoitteisiin, samoin alueluovutukset. Yhdyskuntatekniikan rakentaminen, sikäli kuin se jää kunnalle, perustuu kunnan lakisääteiseen velvollisuu-teen eikä maanomistaja sen toteuttamiseksi tarvitse sopimusta. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mitä kunnalla on annettavaa, kun kunta ja maanomistaja sopivat MRL 91 b §:n 3 momentin mukaisesti kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Kunnan intressi laajemminkin sopimiseen on ilmeinen: siten kunta saa leikattua maanomistajalta suuremman siivun asemakaavan tuomasta arvonnoususta – mutta mikä on tällaisessa sopimuksessa kunnan sallittu vastine?

Kysymys kaupan kohteesta maankäyttösopimuksessa on harvoin avoimesti esitetty oikeuskirjallisuudessa. *Majamaa* sen kuitenkin tekee artikkelissaan vuodelta 1995. Hän ei onnistu



KUVIO 3: Kunnan sopimusvastike

¹¹⁴ HE 167/2002 vp, s. 13.

löytämään hyväksyttävää kauppatavaraa kunnan maankäyttösopimuksella myydä. Hän toteaa, että oikeuskäytännössä julkis- ja yksityisoikeuden jaottelun pohjalta johdettua johtopäätöstä ”sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kaavan sisältöä” tuskin kukaan voi pitää tosiasioita vastaavana. Majamaan mukaan kaupan kohde maankäyttösopimuksessa on kuin onkin julkisen vallan käyttö: sopimuksen mukaisella vastikkeella maanomistaja herättää kunnan halun ryhtyä täyttämään lain mukaista velvollisuuttaan, asemakaavoitusta.¹¹⁵

En ole nähnyt oikeuskirjallisuudessa esitetyn kilpailevaa vastausta kysymykseen kauppatavarasta maankäyttösopimuksessa. Koska, ensiksi, lain esitöissä kysymystä ei ole maanomistajan hyödyn näkökulmasta pohdittu, toiseksi oikeuskäytäntö on vahvan pääsäännön mukaan nojannut maankäyttösopimuksia käsitellessään oikeusjärjestyksen kahtiajakoon todellisuudesta välittämättä enkä kolmanneksi kykene itsekään keksimään muuta olennaista kauppatavaraa kunnan myydä, pidän Majamaan analyysiä oikeana.

Tilanne on muuttunut Majamaan RakL:n aikaisesta tarkastelusta siten, että maanomistajan velvollisuus osallistua kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin on olennaisesti laajentunut. Majamaan johtopäätös pätee siis nykyisessä oikeustilassa MRL 91 b §:n 3 momentin mukaiseen laajemminkin sopimiseen. Laajemmassa sopimisessa kunnalla ei enää ole annettavana yhdyskuntarakentamista, jonka kustannusten korvaamiseen maanomistajalla on MRL 91 a ja 91 d §:ien mukainen velvollisuus. Niinpä sopimusta ei voida ymmärtää muuten kuin, että kunnan anti kaupassa on kaavoitusvelvollisuutensa täyttö.

On huomautettava, että tätä johtopäätöstä on varottava tekemästä kategorisesti. Laajemminkin sopiminen avaa julkisoikeuteen MRL 12 a luvussa sidotun maankäyttösopimuksen uudelleen yksityisoikeudellisen sopimusvapauden suuntaan, joten maankäyttösopimuksella voidaan toteuttaa hyvinkin erilaisia luonteeltaan mitä suurimmassa määrin yksityisoikeudellisia ja hyväksyttäviä järjestelyjä sopimusosapuolten välillä. Tyypillinen kauppatavara maankäyttösopimuksella sopimuspuolten oikeuksista ja velvollisuuksista laajemmin sovitessa näyttää kuitenkin olevan sellainen, josta kunta ei saa sopia: kunnan kaavoitusvalta.

¹¹⁵ Majamaa 1995, s. 1338–1339.

4 Sitomaton sopiminen ja kuntalaisten osallistumisoikeus

4.1 Kuntalaisten osallistumisoikeus

Yksilöiden oikeus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon on osa ns. *ympäristöperusoikeutta*, josta säädetään PeL 20 §:ssä.

20 § Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

PeL 20.2 § on perustuslaillinen toimeksianto lainsäätäjälle.¹¹⁶ Asemakaavoitus on ehkäpä merkittäväntä yksilöiden elinympäristöön vaikuttavaa päätöksentekoa, joten maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeisessä asemassa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisessa. Tavoite onkin kirjattu lain yleiseksi tavoitteeksi MRL 1 §:n 2 momenttiin: tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Maankäytön suunnittelun kehittäminen viranomaiskeskeisestä järjestelmästä kuntalaisten näkemyksen aikaisempaa paremmin huomioivaan suuntaan olikin yksi rakennuslainsäädännön uudistuksen syistä MRL:ia säädettäessä:

Nykyistä viranomaiskeskeistä suunnittelukäytäntöä on tarve uudistaa. Suunnittelua kehitetään entistä avoimemmaksi prosessiksi, johon maankäytön suunnittelijoiden lisäksi hallinnon muiden alojen asiantuntijat sekä elinkeinoelämän, asukkaiden, maanomistajien ja kansalaisjärjestöjen edustajat tuovat jo riittävän aikaisessa vaiheessa oman panoksensa ja näkemyksensä.¹¹⁷

Positiivisen toimintavelvoitteen lisäksi PeL 20.2 §:n on tulkittava asettavan lainsäätäjälle vaikutusmahdollisuuksien heikentämiskiellon. *Vihervuori* katsoo, että ”ainakin relevanttien vaikutusmahdollisuuksien *supistaminen* siitä, mikä tilanne oli hallitusmuodon perusoikeussäännösten tullessa voimaan 1.8.1995, on PeL 20 §:n 2 momentin asettaman toimeksiannon vastaista”.¹¹⁸ Rakennusoikeudessa tästä voisi olla tutkimukseni kannalta relevantilla tavalla kyse esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jos lainsäätäjä olisi MRL:n tai sen 12 a luvun sää-

¹¹⁶ Jyränki, Husa 2012, s. 448–449.

¹¹⁷ HE 101/1998 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

¹¹⁸ Vihervuori 2011, s. 764.

tämällä kaventanut olennaisella tavalla kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia kaavoitusmenettelyssä tekemällä maankäyttösopimuksesta aikaisempaa käyttökelpoisemman välineen kaavoitusmenettelyn ohittamiseen.

Koska perusoikeusmyönteinen laintulkinta on lain säätämisen jälkeen keskeinen keino sen yhteensovittamiseksi perusoikeuksien kanssa, maankäyttö- ja rakennuslakia on tulkittava, jos mahdollista, siten, ettei konfliktia ympäristöperusoikeuden kanssa synny.¹¹⁹

4.2 Sopimisen ongelmallisuus

Kuten luvussa 2.2.1 totesin, maankäyttösopimuksia on syytetty jo rakennuslain aikana siitä, että niillä kaavan sisällöstä päätetään kaavoitusmenettelyn ulkopuolella. Kenties painavimmin tähän ongelmaan on kiinnittänyt oikeuskirjallisuudessa huomion *Mäkinen* väitöskirjassaan.

Mäkisen kritiikin kärki kohdistuu siihen, että oikeuskäytännössä kehitetty ratkaisu ongelmaan (”maankäyttösopimuksella ei ole ratkaistu eikä ole voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä”) samoin kuin MRL 11 §:n samaa sukua oleva muotoilu (”sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia”) ovat *muodollinen* ratkaisu *tosiasialliseen* ongelmaan. Mäkinen osoittaa, että kaavan käsittely kaavoitusmenettelyssä on asiallisesti samaa hallinnollista menettelyä, jossa sopimuskin hyväksytään.¹²⁰ Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden perinteisestä kategorisesta erottelusta kumpuava rajanveto sopimisen ja kaavoitusmenettelyn välillä on ollut omiaan hämärtämään sitä, että maankäyttösopimuksella ja kaavoituksella on todellinen yhteys. Merkittävää ei ole se, onko sopimuksen ja kaavan hyväksyminen erotettu toisistaan muodollisesti. Merkittävää on se, vaikuttaako tehty maankäyttösopimus tosiasiallisesti valtuuston päätöksentekoon asemakaavaa hyväksyttäessä.

¹¹⁹ Perusoikeuksia sovellettaessa tilanne on usein se, että kaksi perusoikeutta (tai useampia) on ristiriidassa keskenään. Tällöin puhutaan perusoikeuksien kollisiosta. Kaavoitusta koskevassa lainopillisessa ja varsinkin oikeuspoliittisessa keskustelussa usein esille nostettu perusoikeus on PeL 15 §:ssä suojattu maanomistajien omistusoikeus. On tarpeen kysyä, onko tutkimusaiheessani käsillä PeL 20.2 §:n mukaisen osallistumisoikeuden ja omistusoikeuden kollisiotilanne. Olen päätenyt kielteiseen vastaukseen, koska omistusoikeus on aineellinen perusoikeus, ja osallistumisoikeus on puolestaan luonteeltaan menettelyllinen. Tämän oikeuksien erilaisen luonteen vuoksi ne eivät nähdäkseni estä toistensa täysimittaista toteuttamista. Tulkitseen *Länsinevan* olevan samoilla linjoilla: omaisuudensuojan ohella päätöksentekotilanteissa merkityksellisinä muina perusoikeuksina hän nostaa esille vain aineellisia perusoikeuksia; *Länsineva* 2002, s. 235–236.

¹²⁰ Mäkinen 2000, s. 229.

PeL 20.2 § ei velvoita julkista valtaa turvaamaan jokaiselle muodollista vaan tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Samoin MRL:n tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti.

4.3 Poistaako sitomattomuus ongelman?

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa maankäyttösopimusten ongelmallisuus kaavoitusmenettelyn kannalta on pyritty minimoimaan jalostamalla edelleen vanhaa ratkaisua. Vanhan sisällöllisen rajoituksen uudelleenmuotoilun lisäksi tuli sitovan sopimisen ajallinen rajoitus: sitova maankäyttösopimus voidaan tehdä vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä ja nähtävilläolo on päättynyt. Kuten olen luvussa 2.2.2 hallituksen esityksen perustelujen nojalla osoittanut, lainsäätäjän sopimuksen sitovuuden rajoitusten tarkoituksena ei ollut rajoittaa sopimuksen käyttöä vaan mahdollistaa se. Sopimusten käyttöalaa ei ollut tarkoitus supistaa.

Lainsäätäjän tavoittelema oikeustodellisuus siis oli, että maankäyttösopimuksia jatkossakin laaditaan kaavan sisällöstä, mutta sopimukset ovat näiltä osin sitomattomia. Sopimus voidaan hyväksyä vasta kaavan nähtävilläpidon päätyttyä, mutta sen valmistelun aloittamiselle ei ole rajoituksia. Sisällöllisen rajoituksen kanssa eletään siten, että sopimuksessa kunta ei sitoudu laatimaan sisällöltään tietynlaista kaavaa, vaan sopimuksessa hahmoteltu tietynlainen kaava toimii sopimusvelvoitteiden edellytyksenä: jos kaava tulee voimaan sopimuksessa määritellyn sisältöisenä, sopimuksen vaikutukset syntyvät eli mm. maanomistajan velvollisuus suorittaa sopimuksessa määritelty korvaus yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Viranomaisen solmiman sopimuksen suhdetta viranomaisen lain soveltamista koskevaan päätöksentekoon on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa puitu jo pitkään. Maankäyttösopimusten osalta oikeuskäytännössä sopimuspäätöksiä ei ole kumottu pätemättöminä, vaan ne on katsottu sitomattomiksi.¹²¹ Perusteluna on tuttu lauselma, jonka mukaan sopimuspäätöksellä ei ole lopullisesti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista asiaa. Kun lain mukaan tietty päätös, esimerkiksi kaavan hyväksymispäätös, tehdään tietyssä järjestyksessä, sitä ei voida tehdä muussa järjestyksessä. Niinpä esimerkiksi maankäyttösopimuksen hyväksymispäätöksissä ei voi tapahtua toimivallan ylitystä, koska kaava voidaan hyväksyä sitovasti vain lain mukaisessa järjestyksessä.

¹²¹ KHO 1970 II 48; KHO 1982 II 56; KHO 3.9.1985 T 3760; Mäenpää 1989, s. 226–228.

Tällainen perustelu näyttää vapauttavan viranomaisen vastuusta sopimustoiminnassaan. Viranomaisen voi sopimuksessa sitoutua toimimaan tietyllä tavalla ja tekemään tietynlaisia päätöksiä. Jos päätöksenteossa on kyse lain soveltamisesta, sopimus ei kuitenkaan sido viranomaista tässä lainmukaisessa päätöksenteossa. Tämä näyttäisi avaavan tien sopimus-kumppanin erehdyttämiseen: viranomaisen voi kontrahoida vapaasti tarvitsematta pelätä ylittävänsä toimivaltansa. Sopimus ei vain sido niissä tapauksissa, joissa asiasta tulee lain mukaan päättää toisenlaisessa menettelyssä. Se, ettei sopimuksen hyväksymispäätöksiä ole kumottu, on osoitus siitä että viranomaisen tällainen toiminta on julkisoikeudellisesti sallittua – yksityisoikeudellinen sopimusvastuu on oma kysymyksensä. Koska viranomaisen päätöksen lainmukaisuus edellytti tuolloin ja edellyttää nyt (HaL 6 §), että toimivaltaa on päätöstä tehtäessä käytetty yksinomaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, pidän KHO:n perustelua epäonnistuneena. Viranomaisella ei voi olla hyväksyttävää tarkoitusta hyväksyessään sopimuksen asiassa, jota ei voida sopimus päätöksellä ratkaista. Perustelu ”ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista” on väkinäinen yritys olla näkemättä sopimuksen tunkeutumista julkisen vallan käytön välineeksi.

Majamaa arvioi vuonna 1999, että Mäenpään maankäyttösopimuksia koskeva luonnehdinta pätevänä mutta ei sitovina sopimuksina kuvanee hyvin vuoden 2000 jälkeistä eli MRL 11 §:n aikaista tilannetta.¹²² MRL 12 a luvun myötä maankäyttösopimuksista on tullut entistä vähemmän sitovia ja siten entistä pätevämpiä. Sopimuksen matka yksityisoikeuden maailmasta johdonmukaiseksi ja toimivaksi osaksi modernia julkisoikeutta näyttää olevan vielä kesken.

Majamaa jatkoi pohdintaa maankäyttösopimusten tulevaisuudesta:

Rakennusoikeuden muodostuessa kaupankohteeksi, pelimerkiksi, lienee mahdotonta välttyä siltä, etteikö tämä ulottaisi vaikutustaan kaavan sisältöön. Mitä enemmän kunta ”antaa” rakennusoikeutta maanomistajalle, sitä enemmän kunta saa vastiketta itselleen.

Maankäyttösopimuksella kaavan sisältö lyödään lukkoon. Kunta tulee tekemään kaikkensa täyttääkseen sopimuksen sisältönsä mukaisena; muussa tapauksessa se joutuu joko luopumaan sopimuksen mukaisesta ”hyvästä” tai jopa korvaamaan sopijapuolen menetyksen positiivisen sopimusedun mukaisesti. Lain asemakaavalle asettamat sisältövaatimukset ovat niin väljät, että niiden puitteissa on toteutettavissa saman alueen

¹²² Majamaa 1999, s. 204.

puitteissa rakennusoikeuden määrän osalta suurestikin toisistaan poikkeavia ratkaisuja.¹²³

Yhdyn Majamaan käsitykseen sopimuksen vaikutuksesta kaavan sisältöön. Asemakaavaa laadittaessa se kaavoitusratkaisu, joka tuo kunnalle maankäyttösopimuksen mukaiset edut, ei voi olla kunnalle vain vaihtoehto muiden joukossa. Mikäli sopimusta valmistellaan rinnan kaavan kanssa, kunta on tosiasiallisesti sitoutunut maankäyttösopimuksen osoittamaan kaavoitusratkaisuun siinä vaiheessa, kun kuntalaisten MRL 65 §:n mukaiset muistutukset kaavaehdotuksesta voitaisiin ottaa huomioon.

Uhka, että kunta voi kaavapäätöksen poiketessa maankäyttösopimuksessa hahmotellusta joutua korvaamaan sopimuskumppanilleen ns. positiivisen sopimusedun, on MRL 12 a luvun aikana varsin kyseenalainen. *Tarasti* tulkitsee, että MRL 91 b §:n 1 momentin muotoilu, jonka mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä, poistaa kunnalta kaiken vastuun sopimusrikkomuksesta, jos kaava ei täytä sisällöltään maankäyttösopimuksen ehtoja.¹²⁴ Tulkintatilannetta edeltävän oikeustilan aikana *Tarasti* kuvaa jossain määrin epäselväksi. *Rintamäki* tulkitsee MRL 12 a lukua samoin ja katsoo, ettei kaavojen sisältöä koskevien sopimusehtojen osalta kunnalla voi olla luontoissuoritusvelvollisuutta eikä vahingonkorvausvastuuta sen enempää positiivisen kuin negatiivisen sopimusedun osalta eikä edes lojaliteettivelvollisuutta sopimuskumppania kohtaan tavoitella sopimuksen mukaista kaavoitusratkaisua.¹²⁵

Ekroos ja *Majamaa* näyttävät toistavan kommentaariteoksessaan Majamaan MRL 11 §:n aikaisen kannan, jonka mukaisesti kunta voi joutua korvaamaan maankäyttösopimuksen mukaisen odotusarvon eli positiivisen sopimusedun esimerkiksi tilanteessa, jossa rakennusoikeus jää kaavassa määrältään sovittua pienemmäksi.¹²⁶ Tulkinnallinen ongelma koskee lausumalle ”maankäyttösopimuksessa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä” annettavaa merkitystä. Otaksun eron johtuvan siitä, tulkitaanko säännöksen merkitsevän spesifisti sidonnaisuutta kaavoituspäätöksen osalta vaiko yleisemmin sopimusoikeudellista sitovuutta sopimuspuolten välillä.

¹²³ Majamaa 1999, s. 205. Sittenkin Majamaa on MRL 12 a luvun aikana hallituksen esityksen perustelujen pohjalta todennut, että lainsäätäjää pitää kiinni olettamasta, jonka mukaan sopimus ei ohjaa asemakaavan sisältöä ohi vuorovaikutteisen suunnittelun, vaikka oletama tiedetään vääräksi; Majamaa 2006, s. 1244–1245.

¹²⁴ *Tarasti* 2004, s. 406.

¹²⁵ *Rintamäki* 2007, s. 134–135.

¹²⁶ *Ekroos*, *Majamaa* 2005, s. 463. Tällä tulkinnalla on pitkä historia. Ks. esim. *Hoppu* 1983, s. 929–930, joka argumentoi positiivisen sopimusedun korvaamisen puolesta tukeutuen KKO:n oikeuskäytäntöön.

Edellinen, Ekroosin ja Majamaan edustama linja tulkitsee MRL 91 b §:ää samoin kuin edeltävää MRL 11 §:ää. Taustalla on ajatus, että sopimus ja kaavapäätös eksistoivat eri todellisuuksissa, toinen yksityisoikeudessa ja toinen julkisoikeudessa. Näin on mahdollista tulkita, että sopimuksella voi olla täysi sopimusoikeudellinen sitovuus, mutta samaan aikaan kaavapäätös on mahdollista tehdä sopimuksesta riippumatta. Jälkimmäinen, Tarastin ja Rintamäen edustama linja tulkitsee MRL 91 b §:n rikkovan perinteisen jaottelun ja nimenomaan säätelevän sopimusoikeudellista sitovuutta kaavoitusta koskevassa laissa. Tämän tulkinnan puolesta puhuu se, että kaavapäätöksen muodollinen riippumattomuus sopimuksesta oli selvää jo ennen MRL 12 a luvun säätämistä.

Ekroosin ja Majamaan oudoksuttava tulkinta tulee ymmärrettävämmäksi MRL 91 b §:n perustelujen valossa. Ne näyttävät puoltavan tulkintaa:

Sopimuksella ei voi syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Tämän selventämiseksi ja varmistamiseksi 1 momentissa säädetään myös, ettei maankäyttösopimuksilla voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä. Säännös vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. Asemakaavan sisältö määräytyy kunnan yleispiirteisessä kaavoituksessa asetettujen maankäyttötavoitteiden ja laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti ja yksityiskohdiltaan lainmukaisen kaavan laatimisen ja siihen liittyvän osallistumis- ja arviointimenettelyn ja päätöksentekomenettelyn lopputulosena.¹²⁷

Lainsäätäjän kiinnostuksen kohteena näyttää olevan yksinomaan MRL:n mukaisen kaavoitusmenettelyn muodollinen riippumattomuus maankäyttösopimuksesta. Kaavapäätöksen riippumattomuus on näennäistä, jos maankäyttösopimukseen voi liittyä positiivisen sopimusedun korvausvelvollisuus. Kunta tekee tällaisessa tilanteessa maankäyttösopimuksen mukaisen kaavoitusratkaisun sopimukseen liittyvien taloudellisen kannustimen ja uhan vuoksi.

Hylkään hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut tulkinta-argumenttina tässä tulkintakysymyksessä, koska ne ovat ristiriidassa MRL:n ja sen 12 a luvun mukaisen järjestelmän, lain tavoitteiden ja PeL:ssa turvatun kuntalaisten osallistumisoikeuden kanssa. MRL 91 b §:n 1 momentin säännöstä on tulkittava Tarastin ja Rintamäen esittämällä tavalla niin, että säännös sulkee pois kunnan kaiken vastuun kaavan sisältöä koskevien maankäyttösopimuksen määräysten osalta.

¹²⁷ HE 167/2002 vp, s. 21.

Tämä merkitsee sitä, että maankäyttösovimusten kaavan sisältöä koskevia ehtoja on perusteltua nykyisessä oikeustilassa kutsua pätemättömiksi; kuten *Hemmo* toteaa, pätemättömyyden olennaisin seuraus on se, että varsinainen (luontois)suoritusvelvollisuus ja sitä vastaava positiivisen sopimusedun mukainen korvausvelvollisuus jäävät syntymättä.¹²⁸ *Pätevien, vaan ei sitovien* maankäyttösovimuksen ehtojen voidaan siis katsoa jääneen oikeushistoriaan.

Tähän mennessä on todettu, että kaavan sisältöä koskevat maankäyttösovimuksen lausekkeet eivät sido kuntaa julkisoikeudellisesti kaavapäätöksen sisällön osalta eivätkä sopimusoikeudellisesti korvausvastuun kautta. Sen sijaan tosiasiallisesti maankäyttösovimus sitoo kaavoitusmenettelyn lopputulosta. Lopuksi on ratkaistava kysymys, onko tämä maankäyttösovimuksen tosiasiallinen vaikutus kaavapäätökseen ongelma. Lainsäätäjän ratkaisu perustuu näkemykseen, jonka mukaan tosiasiallinen vaikutus ei merkitse ongelmaa. Onko tällainen näkemys lainopillisesti hyväksyttävissä?

MRL:n tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1 §:n 2 mom.). Säännöksen perustelut ovat niukat:

Lain yleisenä tavoitteena korostetaan myös jokaisen mahdollisuutta tasa-arvoiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tältä osin tavoite liittyy muun muassa perusoikeuksien toteutumiseen. Suunnittelun laatu ja asiantuntemuksen monipuolisuus lain yleisinä tavoitteina osaltaan turvaavat lain muiden tavoitteiden toteutumista hyvän ympäristön ja laadukkaan rakentamisen ratkaisuna.¹²⁹

Kommentaarikirjallisuudessa on todettu vuorovaikutteisuuden lisäämistavoitteen liittyvän siihen, ettei valtion viranomaisen enää vahvista kaavoja; vastuuta kaavojen oikeellisuudesta ja laadusta on siirtynyt kuntalaisille, ja suunnittelun tulee lähteä alhaalta ylöspäin kuntalaisten tarpeista.¹³⁰ Momentin tavoite korostaa pyrkimystä siirtyä viranomaiskeskeisyydestä uuteen toimintatapaan, ”jossa yhteistyössä ovat viranomaisten ja suunnittelijoiden ohella mukana asukkaat ja maanomistajat sekä elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajat”.¹³¹

¹²⁸ Hemmo 2007, s. 319–320.

¹²⁹ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, MRL 1 §.

¹³⁰ Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 110.

¹³¹ Hallberg et al. 2006, s. 20.

Toisaalla hallituksen esityksessä todetaan, että suunnitteluprosessissa osalliset on tärkeää nähdä resurssina.¹³²

Tässä valossa näyttää arveluttavalta se, että lainsäätäjän tavoitteena MRL 12 a lukua säädetessä ei ollut supistaa sopimusten käyttöalaa,¹³³ vaan paikata oikeuskäytännön osoittamat ongelmat siten, että sopimuskäytäntö voisi jatkua entisellään. Maankäyttösopimus edustaa suunnittelukulttuuria, jossa suunnitteluun osallistuvat kunta ja maanomistaja. Maankäyttösopimuksen tekemisen jälkeen jatkuva vuorovaikutteinen kaavoitusprosessi on osallisten muodostaman resurssin hukkaamista. Jos sopimus tehdään ennen kuin kuntalaisten näkemykset on otettu huomioon, sopimuksessa tosiasiallisesti lukkoon lyöty kaavoitusratkaisu voi lähteä kuntalaisista vain maanomistajan tarpeista. Kuntalaisten tarpeista lähtevä ja osalliset resurssina hyödyntävä kaavoitusprosessi edellyttää, että kaikkien osallisten näkemykset voidaan huomioida jo maankäyttösopimukseen kirjattavassa, tosiasiallisesti usein lopullisessa kaavoitusratkaisussa.

Käytännön muotoutumiseen nykyiselle maankäyttösopimuksissa on syynsä, jotka lainopillisissa analyysissa on otettava huomioon. Maankäyttösopimusneuvottelujen aloittaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa auttaa kuntaa varmistamaan, että tehtävä kaavaratkaisu on myös toteutettavissa ennakoitavassa aikataulussa ja taloudellisesti tehokkaasti. Sopimusjärjestely kunnan ja maanomistajan välillä on pyrkinyt edistämään kaavojen toteuttamisen ja laajemmin maankäytön taloudellista tehokkuutta.¹³⁴ Hallituksen esityksenkin mukaan ”kaiken suunnittelun tavoitteena on edistää yhdyskuntarakenteen, alueiden käytön ja yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta”.¹³⁵ Taloudellisuuden arvoa ei sovi väheksyä etenkin kuntien talouden nykyisessä tilanteessa.

Vuorovaikutteisuus on kuitenkin keskeinen väline, jolla lainsäätäjä on päättänyt pyrkiä edistämään maankäytön taloudellisuutta.

Suunnitelmallisuuden korostumiseen liittyy myös suunnitteluprosessin kehittäminen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman avulla halutaan aikaisempaa paremmin jo suunnittelun alkuvaiheessa päästä vuorovaikutukseen niiden tahojen kanssa, joihin suun-

¹³² HE 101/1998 vp, 3.2 Keskeiset ehdotukset, Suunnitteluprosessiin entistä enemmän avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta.

¹³³ HE 167/2002 vp, s. 21.

¹³⁴ Toinen maankäyttösopimuksen funktio kaavan toteutuksen varmistamisen ohella tietysti on periä sopimusteitse maanomistajalta runsaampi siivu yhdyskuntarakentamisen kustannuksista kunnalle kuin muutoin olisi mahdollista.

¹³⁵ HE 101/1998 vp, 4.1 Taloudelliset vaikutukset.

nittelulla vaikutetaan. Tämä tuo aikaisempaa paremmin esille mahdollisuuden sovitella ristiriitoja suunnittelun kuluessa ja siten mahdollistaa suunnittelun nopeutumisen.¹³⁶

Näin suunnittelun taloudellisuutta ei voida käyttää perusteena maankäyttösopimuksen puolesta kuntalaiset osallistavaa maankäytön suunnittelua vastaan. Avoin ja osallistava suunnittelu on se keino, jonka lainsäätäjät on osoittanut taloudellisuuden tavoitteluun yhdyskuntarakentamisessa. Taustalla on näkemys, että liian myöhään kaavaprosessissa aktivoituvien kuntalaisten tekemät valitukset on olennainen yhdyskuntarakentamista hidastava ja siten sille kustannusrasituksia tuova tekijä.¹³⁷

Läpi käytyjen perusteiden valossa katson, että maankäyttösopimus ja jo sen valmistelu kunnan ja maanomistajan kesken on ongelma myöhemmän vuorovaikutteisen suunnittelun kannalta. PeL 20.2 §:ää toteuttava MRL:n keskeiseksi tavoitteeksi asetettu vuorovaikutteinen suunnittelu edellyttää, että ratkaisua ei ole muodollisesti eikä tosiasiallisesti tehty siinä vaiheessa, kun kuntalaiset pääsevät osallistumaan kaavan valmisteluun. MRL:n säännöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava vuorovaikutuksen avoimuutta edistävästi. Vuorovaikutteisen suunnittelun kannalta ongelmana maankäyttösopimuksessa on juuri siinä hahmoteltava kaavoitusratkaisu. Ongelman voisi poistaa joko kaavoitusratkaisun muotoilu sopimukseen vasta sen jälkeen, kun kaavoitukseen liittyvä vuorovaikutteinen suunnittelumenettely on viety loppuun, tai kaavoitusratkaisun muotoilu maankäyttösopimukseen em. suunnittelumenettelyn puitteissa kaikkien osallisten voimin.¹³⁸

Sitä, merkitsisikö maankäyttösopimusten tekemishetken rajaaminen entistä myöhäisempään vaiheeseen kaavoitusprosessissa kunnille MRL:n tavoitteista huolimatta merkityksellisiä tai jopa kestävämpiä taloudellisia menetyksiä, en kykene arvioimaan tämän tutkimuksen puitteissa. Mikäli näin on ja nykyiset *pätevät, vaan ei sitovat* maankäyttösopimukset ovat yhdyskuntarakentamisen taloudellisuuden kannalta välttämättömiä, niitä ei siltikään voida lainopin näkökulmasta hyväksyä maankäyttö- ja rakennuslain nykyisessä järjestelmässä.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Tämän näkemyksen perusteella varhain maankäyttösopimuksella lukkoon lyödyn kaavoitusratkaisun tulisi johtaa keskimäärin useampiin valituksiin. Empiirisen tutkimuksen keinoin olisi kenties mahdollista selvittää, pitääkö oletus paikkansa. Tiedossani ei ole, että tällaista tutkimusta olisi jo tehty.

¹³⁸ Ympäristöministeriön vuonna 2012 teettämä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoille, kansalaisjärjestöille sekä elinkeinoelämän toimijoille suunnattu kyselytutkimus osoitti, että asemakaavoituksessa maanomistajien aktiivisuus korostuu muihin kaavatasoihin sekä muihin ryhmiin, mm. asukkaisiin verrattuna; AKSU 2012, s. 68–73. Tämä on ymmärrettävää maanomistajien asemakaavaan kytkeytyvien taloudellisten intressien vuoksi. Maanomistajien asukkaita suurempi aktiivisuus voi kertoa myös siitä, että vallitsevan maankäyttösopimusmenettelyn ansiosta maanomistajilla on muita vuorovaikutteisen suunnittelun osallistujatahoja paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asemakaavan sisältöön.

Maanomistajien asettaminen nykyisten maankäytösopimusten edellyttämällä tavalla yliver-
taiseen asemaan muihin kuntalaisiin nähden edellyttää MRL:ia, jonka kivijalaksi ei ole ase-
tettu nykyisenkaltaista vuorovaikutteista suunnittelua.

5 Kaavoituksesta luopuminen ja hallinnon tarkoitussidonnaisuus

5.1 Kaavoituksesta luopuminen painostuskeinona

MRL 12 a luvun säätämisen taustalla vaikutti muun muassa maanomistajien eriarvoisuus niissä tilanteissa, joissa kaikki kaava-alueen maanomistajat eivät suostu maankäyttösopimukseen.¹³⁹ Tällaisessa tilanteessa ne maanomistajat, jotka eivät olleet solmineet kunnan kanssa sopimusta, pääsivät hyötymään muiden maanomistajien tavoin kaava-alueen kiinteistöjen arvonnoususta, mutta välttivät osallistumisen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maanomistajien yhdenvertaistamiseksi MRL 12 a luvulla luotiin kehittämiskorvaus niitä maanomistajia varten, jotka eivät suostu maankäyttösopimukseen.¹⁴⁰

Kehittämiskorvausta on toissavuotisen tiedon mukaan käytetty vain kolme kertaa.¹⁴¹ Tästä voidaan päätellä, että kunnat eivät turvaudu kehittämiskorvaukseen niissä tuskin näin harvinaisissa lainsäätäjän tarkoittamissa tilanteissa, joissa kunnan ja maanomistajan sopimusneuvottelut eivät johda tulokseen. Uskottavaa ei myöskään liene, että kunnat sallivat järjestelmällisesti maanomistajien halutessaan jäädä kaavoituksessa puhtaasti hyödynsaajan osaan nyt, kun laissa on nimenomaan säädetty kehittämiskorvauksesta, jolla maanomistajat voidaan velvoittaa jakamaan kustannusrasitetta yksipuolisella hallintopäätöksellä. Ilmeisesti kunnilla on näitä tilanteita varten käytössään parempia keinoja, joilla painostaa maanomistajia sopimukseen ja joihin turvautua silloin, kun sopimusta ei synny.

Hovila arvelee näiden keinojen olevan kaavoitusprosessin jättäminen sikseen ja kiinteistön pakkolunastus.¹⁴² KHO:n linjauksen perusteella pakkolunastus on kunnan käytettävissä MRL:n lievempien keinojen, kuten kehittämiskorvauksen, rajoittamatta.¹⁴³ Niinpä pakkolunastus on kunnan käytettävissä maankäyttösopimusneuvottelujen kariuduttua siitä huolimatta, että kehittämiskorvaus on lainsäätäjän tähän tarkoitukseen nimenomaisesti osoittama väline.¹⁴⁴

Kaavoituksesta luopuminen sopimusneuvottelujen kariuduttua joko kyseinen kiinteistö kaavoitusalueen ulkopuolelle rajaamalla tai koko kaavoitusmenettely keskeyttämällä on lunas-

¹³⁹ HE 167/2002 vp, s. 12–13.

¹⁴⁰ HE 167/2002 vp, s. 16.

¹⁴¹ MRL:n toimivuus 2013, s. 162.

¹⁴² Hovila 2009, s. 159.

¹⁴³ KHO 2006:84; ks. Hakkola 2007 b, s. 145–148.

¹⁴⁴ Lunastuksen tarkempi tarkastelu jää tutkimukseni ulkopuolelle. Lunastuksen ja MRL 12 a luvun suhteesta ks. Hovila 2009, s. 174–176.

tusta näkymättömämpi kunnan toimenpide. Sitä ei mainita MRL:n tai sen 12 a luvun esitöissä eikä lain kommentaariteoksissa. Kuntaliiton verkkojulkaisu *Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille* tarjoaa ratkaisuksi kehittämiskorvausta tai lunastusta, mikäli maanomistajan kanssa ei synny sopimusta; kaavoituksesta luopumisesta sen sijaan ei mainita mitään.¹⁴⁵ Myöskään Kuntaliiton *Maapolitiikan opas* ei käsittele kaavoituksesta luopumista. Tulkinta-argumentteja joudutaan hakemaan rakennuslain aikaisesta oikeuskäytännöstä ja *Mäkisen* MRL 11 §:n aikaisesta väitöskirjasta.

5.2 Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate asemakaavoituksessa

HaL 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Periaate on yksi niin sanotuista yleisistä hallintoperiaatteista, jotka saivat ilmaisunsa kirjoitetun lain tasolla nykyisessä HaL 6 §:ssä, mutta joiden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan hallinto-oikeuteemme.

Merikosken määritelmä tarkoitussidonnaisuuden periaatteelle eli harkintavallan väärinkäytön kiellolle on yhä ajan tasalla:

Vallan väärinkäyttönä – on pidettävä sitä, kun hallintoviranomainen muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä tekee päätöksiä tai ryhtyy toimenpiteisiin, jotka tosin positiivisen oikeuden mukaan näyttävät kuuluvan tämän viranomaisen toimivaltapiiriin, mutta joiden kuitenkin on katsottava jäävän viranomaisen tehtäväpiiriin ja valtuuksien ulkopuolelle sen vuoksi, että ne suoritetaan viranomaisen toimintavaltuuksille ja tehtävälle vieraassa tarkoituksessa.¹⁴⁶

Tarkoitussidonnaisuuden periaate aktualisoituu tilanteissa, joissa viranomaisella on enemmän kuin yksi mahdollinen (lain mukainen) tapa toimia eli viranomaisella on ainakin jossain määrin *harkintavaltaa*. Tällöin tarkoitussidonnaisuuden periaate ohjaa harkintavallan käyttöä edellyttämällä, että viranomainen käyttää toimivaltaansa yksinomaan siihen tarkoitukseen, jota varten se on annettu tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.¹⁴⁷ Jos viranomainen ei ole toiminnassaan noudattanut tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, kyse on harkintavallan väärinkäytöstä ja viranomainen on ylittänyt toimivaltansa. Toimi ei ole ollut lain mukainen. Se, mikä on toimivallan käytön oikea tarkoitus, ei useinkaan ole ilmiselvää. Tällöin toimivallan tarkoitus ja siten toimivallan käytön sallitut rajat on selvitettävä tutkimalla tapauskohtaisesti sovellettavan normin sisältöä ja päämääriä.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Maapoliittiset toimintatavat 2009, s. 10.

¹⁴⁶ Merikoski 1958, s. 58–59.

¹⁴⁷ Mäenpää 2013, s. 154.

¹⁴⁸ *Ibid.*

Kysymys tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta aktualisoituu tilanteissa, joissa viranomainen on toiminut muodollisesti lain mukaisesti. Tällöin tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa kysymään, onko viranomainen myös toiminut oikeusjärjestyksen mukaisessa tarkoituksessa. Jos tarkoitus on väärä, myös toimi on väärä. Tarkoitussidonnaisuuden periaate muodostaa siis eräänlaisen sisemmän suojamuurin yksityiselle kapeasti ymmärretyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen taakse viranomaisen mielivaltaa vastaan.

Maankäytön suunnittelu on kenties merkittävin kuntien julkisen vallan käyttövaltuus.¹⁴⁹ Tämän vuoksi sitä on nykyään pidettävä keskeisenä osana kunnallista itsehallintoa – vaikka kuntien vahva itsenäinen asema kaavoituksessa on varsin uusi asia: kaavan alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi luovuttiin vasta maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon myötä. Itsehallinnollisesta merkityksestään huolimatta kunnan harkintavaltaa kaavoituksessa rajoittavat monet tekijät.

Ensiksi, maankäytön suunnittelu kuuluu kunnan erityiseen toimialaan eli siinä on kyse lakisääteisen tehtävän täyttämisestä (KuntaL 2 §).¹⁵⁰ Tämä sitoo kunnan harkintavallan lain tavoitteisiin ja kaavoituksen sisältövaatimuksiin. Asemakaavan sisältövaatimukset ovat suhteellisen yksityiskohtaiset, mutta kunnalla on kuitenkin mahdollisuus toteuttaa vaatimukset hyvin monin erilaisin kaavaratkaisuin.¹⁵¹

Toiseksi, kunnan harkintavaltaa rajoittaa MRL:n mukainen kaavahierarkia. Ylempi kaava ohjaa alemman kaavan laadintaa ja muuttamista. Lisäksi ylimmässä kaavassa, maakuntakaavassa, on otettava huomioon valtioneuvoston päättämät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistettävä niiden toteuttamista (MRL 24 §). Kunnan harkintavaltaa asemakaavoituksessa rajoittaa se, että asemakaavan on toteutettava kunnan oman yleiskaavan lisäksi maakunnan liiton maakuntakaavassa ja maakuntakaavan kautta valtioneuvoston valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tekemiä ratkaisuja.

Kolmanneksi, kunnan harkintavaltaa asemakaavoituksessa sitovat samat rajoitukset, jotka kunnalla on kaikessa toiminnassaan, eli myös yleisellä ja jopa yksityisellä toimialallaan: kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeL 2 §:n 3 mom.) ja julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Näin muun muassa perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus sitoo kuntaa jo tälläkin perusteella.

¹⁴⁹ Heuru, Mennola, Ryyänen 2011, s. 210.

¹⁵⁰ Toimialajaosta ks. Harjula, Prättälä 2012, s. 48–49, ss. 114.

¹⁵¹ Tämän vuoksi valitukset sillä perusteella, että kunta on antanut maankäyttösopimusten vaikuttaa kaavoitus-harkintaansa, eivät juuri ole menestyneet. Ks. esim. KHO 2005:5.

5.3 Tarkoitussidonnaisuus ratkaisussa KHO 1995-A-31

Keskeinen KHO:n ratkaisu koskien kaavoitusalueen rajaamista kunnan keinona painostaa maanomistajaa maankäyttösopimukseen on KHO 1995-A-31. Ratkaisu on tunnettu ennen muuta siksi, että se oli ensimmäinen niistä 1990-luvun jälkipuoliskolla annetuista tuomioistuintratkaisuksista, joissa todettiin harkintavallan väärinkäytöksi kuntien laaja käytäntö, jossa maanomistajia vaadittiin sitoutumaan kaavoitusarvon leikkaamiseen kunnalle maankäyttösopimuksella kaavoituksen edellytyksenä.¹⁵² Tässä luvussa ratkaisun tarkastelun näkökulmana on, mitä tuomiolla on annettavaa liittyen laajemmin tietynlaisen maankäyttösopimuksen vaatimiseen maanomistajalta kaavoituksen ehtona hallinnon tarkoitussidonnaisuuden valossa.

Tapauksessa kaupunginvaltuusto edellytti kaavoituksen ehtona maankäyttösopimusta, jossa kaupungille peritään kaavan tuottamasta arvonnoususta 45 %. KHO toteaa, että sopimuksista ei säädetä laissa, mutta kustannustenjakoa koskevia sopimuksia on siitä huolimatta pidettävä sinänsä sallittuina. KHO jatkaa näin:

Julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön edellytykseksi ei kuitenkaan laillisesti voitu asettaa sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta julkisyhteisölle. Neuvottelut kaupungin ja yhdistyksen kesken olivat johtaneet siihen, että yhdistyksen oli ollut hyväksyttävä sanottu sopimus muun ohessa kaavoitusarvomaksusta kaupungin esittämässä muodossa saadakseen kaupungin toimieliimissä käsitellyksi ja hyväksytyksi tonttinsa asemakaavan muutoksen. Kaupunginvaltuusto oli näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Tämän vuoksi kaupunginvaltuuston ja lääninoikeuden päätökset kumottiin.

Perustelu näyttää siltä, että kaavoituksen edellytyksenä saattaisi olla hyväksyttävää vaatia maankäyttösopimusta, jossa maanomistaja sitoutuu laissa säädetyn laajuiseen maksuvelvollisuuteen. Laissa säädetty maanomistajan maksuvelvollisuus merkitsi tuolloin RakL 41 §:n mukaisesti kohtuullista palkkiota tarvittavien karttojen laatimisesta ja kustannuksia kuulustusten julkaisemisesta sanomalehdissä ja sitäkin vain silloin, kun asemakaava oli pääasiallisesti yksityisen edun vaatima ja maanomistajan pyytämä. Siis joka tapauksessa varsin maltillista summaa. Nyt MRL 12 a luvun aikana laissa, sen 91 a §:ssä perustetaan maanomistajalle laaja velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kun hänelle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate ei ole sisällöllisesti muuttunut KHO:n ratkaisun antamisen myötä, joten näiden perustelujen voitaisiin katsoa merkitsevän nykyisen lain puitteissa sitä, että kunnalla on oikeus edellyttää

¹⁵² Tätä on käsitelty luvussa 3.4.

maanomistajalta kaavoituksen ehtona maankäyttösopimusta, jolla täytetään MRL 91 a §:n mukainen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Tulkinta ei ole kuitenkaan mahdollinen, koska maanomistajan velvollisuuden täyttämiseen tarjotaan MRL 12 a luvussa kaksi yhdenvertaista keinoa, maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus. Ellei sopimusta synny, yhdyskuntarakentamisen kustannukset tulee periä maanomistajalta kehittämiskorvauspäätöksellä. *Laajemmin sopiminen* maankäyttösopimuksessa, mitä hyvänsä se sitten onkin, ei perustu maanomistajan velvollisuuteen vaan vapaaehtoisuuteen. Maankäyttösopimus pysyy maanomistajalle vapaaehtoisena molemmilta osin.¹⁵³ Julkisen vallan MRL:ssä säännellyn käytön edellytykseksi ei laillisesti voida asettaa maankäyttösopimuksen tekemistä.

Tässä kohdin on huomautettava, että kysymys tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta eli mahdollisesta harkintavallan väärinkäytöstä voidaan kohdentaa periaatteessa toisistaan riippumatta kaavapäätökseen ja maankäyttösopimuksen hyväksymispäätökseen. Tarkasteltavassa KHO:n ratkaisussa harkintavallan väärinkäytön katsottiin tapahtuneen nimenomaan sopimuksen hyväksymispäätöksessä. Kuten *Mäkinen* on kuitenkin osoittanut, maankäyttösopimuksen hyväksyminen on osa sitä samaa hallinnollista menettelyä, jonka lopputuloksena kaava syntyy.¹⁵⁴ Tämän vuoksi sopimuspäätöksen ja kaavapäätöksen tarkastelu erillään ei tee oikeutta todellisuudelle. Kyse on joka tapauksessa kaavan ja sopimuksen suhteesta, siitä, perustuuko se kunnan puolelta hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Tästä näkökulmasta KHO:n ratkaisu on kiinnostava: tuomioistuimien on siinä uskaltanut ylittämään rajan, jonka se on itse 70- ja 80-luvuilla tehnyt käytännöllään sopimuksen ja kaavan välille. KHO olisi voinut todeta tässäkin asiassa, että *sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä* eli, kuten Majamaa on osuvasti KHO:n logiikkaa kuvannut, ”Lainvastaisuutta ei toisin sanoen ole tapahtunut, koska se on laissa kielletty.”¹⁵⁵ Voidakseen todeta harkintavallan väärinkäytön sopimuspäätöksessä tuomioistuimien joutui kuitenkin siirtämään syrjään vakiintuneen linjauksensa, jonka mukaan julkisen vallan

¹⁵³ Yksityisen *velvollisuus solmia sopimus* julkisvallan kanssa olisikin ollut surkuhupaisa esimerkki yksityisautonomiaan perustuvan sopimuksen omaksumisesta julkisoikeuteen.

¹⁵⁴ Mäkinen 2000, s. 227–235.

¹⁵⁵ Majamaa 2006, s. 1246–1247. Majamaan kommentti ei koskenut KHO:n perinteistä linjausta maankäyttösopimusten suhteesta asemakaavaan, vaan ratkaisua KHO 2006:14. Ratkaisujen logiikka on kuitenkin sama.

käyttöä koskevilla sopimuskohdilla ei voi olla merkitystä, koska ne eivät sido kuntaa. Sittemmin annetuissa ratkaisuisaan 2006:14 ja 2012:31 KHO noudattaa uskollisesti vanhaa, päätöstä KHO 1995-A-31 edeltänyttä logiikkaansa.¹⁵⁶

5.4 Maanomistajan oikeus asemakaavaan

Ennen kuin kysymys kaavoitusalueen rajaamisen hyväksyttävyydestä voidaan ratkaista, on tarkasteltava kunnan *kaavoitusvelvollisuuden* merkitystä. MRL 51 §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarve voi kohdistua määrätyle alueille kunnassa niin, että säännöstä olisi mahdollista tulkita siten, että maanomistajalle voi syntyä oikeus vaatia kunnalta kiinteistölleen asemakaavaa.

Oikeuskäytäntö, lain esityöt ja oikeuskirjallisuus osoittavat kuitenkin yksimielisesti toisenlaisen tulkinnan. MRL:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei laatimistarvetta koskeva säännös luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan.¹⁵⁷ Tämä hyväksytään kommentaareissa.¹⁵⁸ Maanomistajan aloitteen tai hakemuksen asemakaavan saamiseksi hänen kiinteistölleen on katsottu edellyttävän kaavasta päättämiseen toimivaltaisen viranomaisen käsittelyä kunnassa,¹⁵⁹ mutta päätöksistä tehdyt valitukset on kumottu sillä perusteella, ettei MRL:ssä perusteta yksittäiselle maanomistajalle oikeutta saada alueensa kaavoitetuksi, vaan kaavan laatimisen tai muuttamisen tarpeellisuus kuuluu kunnan ratkaistavaksi.¹⁶⁰

Tulkintakäytäntö on altis kritiikille. MRL 51 § tekee kaavoitustarpeen arvioinnista oikeusharkintaa.¹⁶¹ Kiinteistön omistaja hyötyy asemakaavasta, joten hänellä on perusteltu oikeus suojan tarve silloin, kun oikeusharkinta osoittaa kiinteistölle asemakaavan tarpeen eikä kunta täytä velvollisuuttaan ja ryhdy laatimaan asemakaavaa. Koska päätöksenteko on oikeusharkintaa eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kunnan päätöksen arvioinnille muutoksenhaussa hallintotuomioistuimissa ei olisi esteitä. Tässä tilanteessa ainoa taho, joka voi puuttua

¹⁵⁶ Päätöksen KHO 2006:14 osalta Hakkola 2006 a, s. 1047; päätöksen KHO 2012:31 osalta Forss 2012, s. 782.

¹⁵⁷ HE 101 1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 51 §.

¹⁵⁸ Ekroos, Majamaa 2005, s. 255–257; Hallberg et al. 2006, s. 235–236; Jääskeläinen, Syrjänen 2010, s. 314–315.

¹⁵⁹ KHO 1983 A II 40. Rakennuslain aikana kyse oli MRL 51 §:ää sisällöltään vastaavien 33 ja 91.1 §:ien tulkinnasta.

¹⁶⁰ KHO 4.4.2003 T 851, KHO 22.5.2003 T 1248–1251.

¹⁶¹ Samoin Hallberg et al. 2006, s. 235.

asiaan kunnan jättäessä asemakaavan laatimatta, on kuitenkin MRL 177 §:n nojalla ympäristöministeriö, joka voi sakon uhalla velvoittaa kunnan määrääjässä laatimaan asemakaavan. Tähän mahdollisuuteen ministeriö on tarttunut äärimmäisen harvoin.¹⁶²

Jos asemakaavoituksen tarpeellisuus kuuluu kunnan ratkaistavaksi, mihin ministeriön toimivalta perustuu? Jos kaavoituksen tarpeellisuus on oikeuskysymys, kunnan laiminlyönnin vahingonkärsijällä eli maanomistajalla on oltava oikeus tehokkaaseen muutoksenhakuun. Ja jos kaavoitustarve on tarkoituksenmukaisuuskysymys, asia ei kuulu ministeriölle vaan ratkaisun tulee olla paikallisen itsehallinnon vuoksi yksin kunnalla. Lainsäätäjä on sovittanut kunnan itsehallinnollisen vapauden osaksi maankäytön suunnittelun kokonaisuutta mielestäni tältä osin epätydyttävästi. Ongelma ei ole ministeriön toimivaltasäännöksen vuoksi korjattavissa kokonaan tulkinnalla. Johdonmukaiseen oikeustilaan pääsy edellyttää lainsäädäntötoimia.

Nykyisessä oikeustilassa kunnalla voi olla MRL 51 §:n perusteella kaavoitusvelvollisuus, jota kunnan ei kuitenkaan käytännössä tarvitse täyttää.¹⁶³ Tämä johtaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta kiinnostavaan tilanteeseen. Jos kunnalla on kaavoitusvelvollisuus, sillä ei ole harkintavaltaa sen suhteen, laaditaanko kaava. Oikeuskäytännön mukaan asemakaavan laatiminen kuitenkin nimenomaan kuuluu kunnan harkintaan. Pitääkseni oikeutemme sisältöä koskevan tutkimukseni jonkinlaisessa yhteydessä siihen, kuinka oikeutamme tosiasiallisesti sovelletaan, hyväksyn lainsäätäjän ja oikeuskäytännön tulkintaratkaisun tässä asiassa ja tulkitseen MRL 51 §:ää seuraavasti. Asemakaavan laatimistarve on tarkoituksenmukaisuuskysymys, joka kuuluu yksin kunnan ratkaistavaksi pois lukien MRL 177 §:n mukaiset tilanteet, joissa on ilmeistä, että kunnan passiivisuus vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista ja joissa ministeriö voi velvoittaa kunnan ryhtymään toimenpiteisiin.¹⁶⁴

Koska ilmeinen vaikeus -kynnys asettuu hyvin korkealle, asemakaavan laatiminen jää vahvan pääsäännön mukaan kunnan vapaaseen harkintaan. Tämä merkitsee sitä, että tarkoitussidonnaisuuden periaatteenkin merkitys on laaja. Jos kunnalla olisi lain mukainen kaavoitus-

¹⁶² Hallberg et al. 2006, s. 235.

¹⁶³ Tätä voitaisiin kutsua esimerkiksi *päteväksi, vaan ei sitovaksi* velvollisuudeksi.

¹⁶⁴ MRL 11 §:n aikaisessa ratkaisussa KHO 2004:87 tunnustettiin kunnan oikeus periä maankäytösopimuksella kaavoituskustannuksia maanomistajalta silloin, kun kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve ei vaatinut asemakaavan laatimista. Kaavoitusvelvollisuus siis nähtiin jonkinlaisena oikeudellisesti merkityksellisenä kynnyksenä, vaikka KHO:n oman ratkaisukäytännön vuoksi kaavoittaminen on myös kyseisen kynnyksen ylityessä kunnan harkinnassa.

tusvelvollisuus, päätös olla laatimatta asemakaavaa ei voisi olla harkintavallan väärinkäyttöä, vaan kunnan passiivisuus olisi sinällään lainvastaista kunnan motiivista riippumatta. Nykyisessä oikeustilassa sekä asemakaavan laatiminen (tai muuttaminen) että passiivisuus ovat yhtä lailla hyväksyttäviä ratkaisuja. Niinpä molemmissa ratkaisuissa kyse voi olla harkintavallan väärinkäytöstä eli siitä, että sinällään oikea ratkaisu on tehty väärässä tarkoituksessa.¹⁶⁵

5.5 Kaavan ja sopimuksen oikea tarkoitus

Kunnalla on oikeus maankäyttösopimuksen tekoon, mutta ei koskaan velvollisuutta. Koska kunnan kaavoitusvelvollisuus on tulkittu pois lain esitöissä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa, kunnalla on myös oikeus mutta ei velvollisuutta asemakaavan laatimiseen – pois lukien ne äärimmäisen harvinaiset tapaukset, joissa ministeriö katsoo voivansa velvoittaa kunnan asemakaavan laatimiseen. Maankäyttösopimuksen ja asemakaavan suhde voi siis olla sinällään hyväksyttävä mutta kunnan väriin tarkoitusten vuoksi lainvastainen neljässä eri tilanteessa. Käytännössä merkityksellisimpiä lienevät tilanteet, joissa ei tehdä kumpaakaan tai molemmat tehdään. Jos toinen tehdään ja toista ei, voitaneen olettaa, että kunta ei ole sitonut maankäyttösopimusta ja asemakaavaa toisiinsa harkintavaltaansa väärinkäyttäen. Ainakaan kyse ei ole tietynlaisen sopimuksen asettamisesta asemakaavan edellytykseksi.

Ratkaisussa KHO 1995-A-31 todettiin, että sisällöltään sinänsä sallitun maankäyttösopimuksen vaatiminen asemakaavoituksen ehtona on harkintavallan väärinkäyttöä. Ratkaisun mukaan sopimuksessa voidaan lainmukaisesti sopia myös maanomistajan lakisääteiset vastuut ylittävistä velvoitteista. Jotta kunta ei näin sopiessaan ylitä harkintavaltaansa, kunta ei voi käyttää painostuskeinona sopimukseen uhkaa, että kunta jättää muutoin asemakaavan

¹⁶⁵ Tästä tulkinnasta käsin näyttää ymmärrettävältä myös edellä tarkasteltu ratkaisu KHO 1995-A-31. Tapauksessa KHO totesi toimivallan ylityksen perusteena harkintavallan väärinkäyttöä. Se harkintavalta, jonka tuomioistuin näki kunnalla olleen, ilmeisesti oli sopimuksen sisältöä koskevaa harkintavaltaa. Olisiko siis 45 % kaavoitusarvon leikkaaminen sopimuksessa pysynyt kunnan toimivallan rajoissa, jos kunta olisi tehnyt sopimus päätöksen oikeassa tarkoituksessa, eli ilmeisesti kytköstä kaavoitukseen tekemättä? Koska KHO perusti toimivallan ylityksen harkintavallan väärinkäyttöön, vastauksen täytynee olla myöntävä. Kaavoitusarvon leikkaaminen olisi siis kenties ollut hyväksyttävissä, mikäli kunta ei olisi käyttänyt uhkaa kaavoittamatta jättämisestä. Oikeuskirjallisuudessa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että KHO:n perusteenaan käyttämä harkintavallan väärinkäyttö edellyttää, että kunnan tekemän sopimus päätöksen katsotaan olevan sinällään kunnan harkintavallan puitteissa, mutta laiton siksi, koska kunta valitsi sallitun vaihtoehdon kielletyllä perusteella. Ilmeisesti KHO:n ratkaisuharkintaa hankaloitti tasapainoilu yksittäistapauksellisuuden ja yleisen linjanvedon välillä. Ks. Mäkinen 2000, s. 170.

laatimatta.¹⁶⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös vuodelta 1994 edellyttää, että kunta nimenomaisesti tekee maanomistajalle sopimusneuvotteluissa selväksi, mitkä maanomistajan velvoitteet sopimusluonnoksessa ovat vapaaehtoisia.¹⁶⁷

Jos kunta ei erehdytä eikä painosta maanomistajaa sopimusneuvotteluissa, maanomistajan sitoutuminen lakisääteisiä velvoitteitaan laajempiin suorituksiin näyttäisi edellyttävän, että kunnalla on sopimuksessa aidosti jotain annettavaa. Kysymystä kunnan myyntiartikkelista laajemmassa sopimisessa on käsitelty luvussa 3.2. Ellei tällaista myyntiartikkelia ole nähtävissä, on syytä epäillä kunnan käyttäneen harkintavaltaansa väärin.

Epäilemättä on myös sellaisia tapauksia, joissa mitään näyttöä harkintavallan väärinkäytöstä ei ole esitettävissä. Esimerkiksi maankäyttösopimus saatetaan solmia maanomistajan aloitteesta ja hänen tarjouksensa mukaisena niin, ettei kunnan toiminnassa ole nähtävissä mitään moitittavaa. Sopimus voi olla avoimesti epätasapainoinen niin, että maanomistaja sitoutuu lakisääteistä laajempaan suoritukseen kunnalle eikä sopimuksessa ole kunnan puolelta tältä osin mitään vastinetta (sopimukseen hahmotellun kaavan sisällön lisäksi). Sopimuksen mukainen kaava voi olla ongelmitta MRL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimusten rajoissa. Sopimus solmitaan, kaavoitusmenettely käydään lain mukaisesti ja asemakaava hyväksytään sellaisena kuin sopimuksessa on hahmoteltu. Maanomistajan motiivina voi tällöin olla saavuttaa sopimuksen mukaisen asemakaavan tuomat taloudelliset edut, kuten asemakaavan tuoma rakennusoikeus. Sopimuksen mielekkyys maanomistajalle voi perustua luottamukseen siihen, että sopimusneuvotteluissa saavutettu yhteisymmärrys kunnan kanssa yhdessä sopimuskorvauksen kunnalle tuoman taloudellisen edun kanssa saavat kunnan tekemään sopimuksen mukaisen asemakaavaratkaisun oikeudellisen sitovuuden puuttumisesta huolimatta. Kuinka tällaista menettelyä on arvioitava? Onko kunta ylittänyt harkintavallan sallitut rajat?

Kunnan menettelyä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta arvioitaessa MRL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimuksilla ei ole merkitystä, koska tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisen arvioinnin edellytyksenä on, että kaavapäätös on sisällöllisesti lainmukainen eli kunta on valinnut yhden sisällöllisesti lainmukaisista kaavoista.¹⁶⁸ Sen sijaan MRL 5 § alueiden käytön suunnittelun tavoitteista ja MRL 50 § asemakaavan tarkoituksesta

¹⁶⁶ Näin siitä huolimatta, että asemakaavan laatiminen tai sen laatimatta jättäminen on kunnan harkintavallan piirissä.

¹⁶⁷ EOA 29..3.1994.

¹⁶⁸ Kuntien on ollut oikeuskäytännössä helppo perustella kaavoitusratkaisun lainmukaisuus alueiden erilaisuuteen vedoten. Tässä sisältövaatimusten väljyys on avuksi. Ks. esim. KHO 2005:5; Wallgren 2005, s. 8.

ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa sitä, onko kunta käyttänyt kaavoitusmenettelyssä harkintavaltaansa väärin.

MRL 5 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta. Tämän perusteella näyttäisi siltä, että kunnalla on jopa velvollisuus valita sisällöllisesti hyväksyttävien asemakaavavaihtoehtojen joukosta se, joka maankäyttösopimuksen ansiosta tekee yhdyskuntarakentamisen kunnalle taloudellisimmaksi.

Vasta-argumenttina tälle tulkinnalle toimii momentin johdantolause. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteita tulee edistää *vuorovaikutteiseen suunnitteluun* perustuen. Kuten on osoitettu luvussa 4.3, maanomistajan ja kunnan välisin maankäyttösopimuksin tapahtuva kaavoitus ei ole sitä vuorovaikutteista suunnittelua, johon MRL kunnan velvoittaa. Vuorovaikutteisen suunnittelun velvoite tekee *laajemminkin sopimisesta* ongelmallista myös hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa kunnan toteuttamaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ei vain muodollisesti vaan myös tarkoituksellisesti vuorovaikutteiseen suunnitteluun perustuen. Siitä huolimatta, että maanomistajan yli lakisääteisten velvoitteiden yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sitouttava maankäyttösopimus edistää maankäytön suunnittelun lakisääteistä tavoitetta, yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta kunnalle.

Harkintavallan oikein käyttäminen edellyttää, ettei kunta ole tosiasiallisesti sitoutunut maankäyttösopimuksen mukaiseen kaavoitusratkaisuun. Jos maankäyttösopimukseen liittyy sopimusvastuu, vaihtoehdot eivät voi olla edes teoriassa auki siinä vaiheessa, kun kuntalaiset pääsevät osallistumaan suunnitteluun. Jos maankäyttösopimuksen merkitys vuorovaikutteisessa suunnittelussa on vain siinä, että se tuo yhteen vaihtoehtoon sopimuksen mukaiset taloudelliset edut kunnalle, kunnan toiminta kaavoitusmenettelyssä vaikuttaa noudattavan hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Jos maankäyttösopimukset tosiasiallisesti ohjaavat kaavoitusta, kunnan sitoutumista harkintavaltansa käyttöön MRL:n edellyttämällä tavalla on syytä painavasti epäillä.

Jos kunta ei käytä harkintavaltaansa väärin sitoutumalla MRL:n vastaisesti etukäteen tiettyyn kaavoitusratkaisuun, vaan tekee maankäyttösopimuksen aidosti sitoutuneena maankäytön vuorovaikutteiseen suunnitteluun, esille nousee mahdollinen harkintavallan väärinkäyttö toisesta näkökulmasta. Onko maankäyttösopimuksen tehnyt maanomistaja siinä käsityk-

sessä, että sopimuksessa hahmoteltu kaavoitusratkaisu ei tosiasiallisesti sido kaavan sisältöä? Jos ei, onko kunta tietoinen tästä? Jos on, onko kunnalla hyväksyttävää tarkoitusta erehdyttää maanomistajaa hyväksymällä tällainen sopimus?

Kysymys harkintavallan väärinkäytöstä on siis esitettävä kahdesta näkökulmasta. Harkintavallan väärinkäyttö voi olla kaavoitusratkaisun sitomista maankäyttösopimuksella ennen vuorovaikutteisen suunnittelumenettelyn läpikäyntiä, taikka maanomistajan erehdyttämistä maankäyttösopimuksella. Jos kaavoitusratkaisua ei sopimuksella sidota eikä maanomistajaa erehdytetä, miksi maanomistaja tekisi maankäyttösopimuksen?

Lopuksi luon maankäyttösopimukseen lyhyen katsauksen rikosoikeuden näkökulmasta. Tilanteessa, jossa maanomistaja sitoutuu hänen lakimääräiset velvoitteensa ylittävään suoritukseen kunnalle eikä kunta ei ole erehdyttänyt taikka painostanut maanomistajaa eikä sopimuksesta käy ilmi vastinetta maanomistajan suoritukselle, on syytä tarkastella rikoslain 19.12.1889/39 (myöh. RL) säännöksiä lahjonnasta. RL 40:1:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta. Saman momentin 3 kohdan mukaan jo lupauksen tai tarjouksen lahjasta tai edusta hyväksyminen täyttää tunnusmerkistön. Lahjuksen antaminen on kriminalisoitu vastaavalla säännöksellä RL 16:3:ssa.

Maankäyttösopimuksen hyväksyy kunnanvaltuusto, ellei valtuusto ole delegoinut toimivaltaa hyväksyä maankäyttösopimus KuntaL 14 §:n perusteella alemmille viranomaisille. Kuntaliiton *Maapolitiikan opas* suosittaa delegoimaan toimivallan kunnanhallitukselle.¹⁶⁹ Pykälää lahjuksen ottamisesta ja antamisesta sovellettaessa virkamieheen rinnastetaan RL 40:11:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö. Kunnanvaltuutetut, samoin kuin kunnanhallituksen jäsenet, ovat näitä julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä. Etu voidaan osoittaa virkamiehen itsensä lisäksi kenelle tahansa muullekin taholle.¹⁷⁰ Ellei kunta ole erehdyttänyt eikä painostanut maanomistajaa, vaan tämä tekee vapaaehtoisesti vastikkeettoman maankäyttösopimuksen, teko näyttää täyttävän rikoksen tunnusmerkistön. Maanomistaja lupaa kunnalle lahjan, joka on omiaan vaikuttamaan valtuutettujen toimintaan.

¹⁶⁹ Maapolitiikan opas, Maankäyttösopimukset, Maankäyttösopimuksen hyväksyminen kunnassa.

¹⁷⁰ Lappi-Seppälä et al. 2013, s. 1109.

Maanomistajan tai kunnanvaltuuston joutumista rikosoikeudelliseen vastuuseen lahjuksen antamisesta epätasapainoisen maankäyttösopimuksen perusteella tuskin tullaan näkemään. Lainsäätäjä on nähnyt niin paljon vaivaa saadakseen tällaiset sopimukset käyttöön, että sopimusten tulkitseminen lahjonnaksi olisi kohtuutonta. On kuitenkin tarpeen huomata, että maankäyttösopimuksilla *laajemminkin sovittaessa* voi olla ja ilmeisesti tyypillisesti on kyse teosta, joka muussa kontekstissa olisi RL:n perusteella rangaistavaa lahjontaa.

Päätellen siitä, ettei Majamaan tulkintaa kauppatavarasta maankäyttösopimuksissa ole haastettu, oikeustieteen tutkijoiden parissa vallitsee konsensus sopimuksen tosiasiallisesta tarkoituksesta. Tietääkseni itseni lisäksi kukaan muu ei kuitenkaan ole tarkastellut maankäyttösopimusta RL:n lahjontakriminalisointien valossa.¹⁷¹

¹⁷¹ *Hyvönen* viittaa kaavoitusarvomaksun rikosoikeudelliseen puoleen artikkelissaan, mutta hän käsittelee maksua kunnan harjoittamana laittomana käytäntönä, jossa uhri on maanomistaja. Hyvönen 1993, s. 346. Kun maankäyttösopimuksia tarkastellaan rikoslaissa kriminalisoidun lahjonnan näkökulmasta, oikeuden loukkaus kohdistuu viranomaistoiminnan julkiseen luotettavuuteen ja muiden kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin vuorovaikutteisen suunnittelun syrjäytyessä.

6 Johtopäätökset

6.1 Lainopilliset johtopäätökset

MRL 12 a luku muodostaa kunnalle asemakaavoitettavan alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen järjestelmän, jonka perustuksena on lain 91 a §:ssä säädetty asemakaavoitettavan alueen maanomistajan velvollisuus osallistua kustannuksiin, kun kaavasta aiheutuu hänelle merkittävää hyötyä. Säännös viittaa edelleen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jotka määritellään lain 91 d §:ssä. Maanomistajan velvollisuuden toteuttamisen välineinä ovat maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus, joista maankäyttösopimus on ensisijainen siten, että kunnan tulee pyrkiä siihen.

PeL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. MRL 91 a §:n 2 momentti korostaa yhdenvertaisuuden merkitystä MRL 12 a lukua sovellettaessa säätämällä, että edellä mainitun velvollisuuden täyttämässä maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

MRL 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Lähestulkoon kaikki maankäyttösopimukseen liittyvä olennainen tulkintaproblematiikka kytkeytyy tälle säännökselle annettavaan merkitykseen. Maankäyttösopimuksen kunnan kanssa tehneiden ja kehittämiskorvaukseen määrättyjen maanomistajien yhdenvertaisuus edellyttää, että maankäyttösopimukseen ja kehittämiskorvaukseen sovelletaan samoja säännöksiä niin pitkälti kuin hallintosopimuksen ja hallinnollisen maksun käsittely samoin säännösin on mahdollista. Kaikki laajemminkin sopiminen on poikkeamista maanomistajien yhdenvertaisuudesta.

Laajemminkin sopimisen mahdollistava niukka säännös ei kerro sitä, mitä ovat ne kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joista maankäyttösopimus on riippumaton. Lain säännösten tulkinnassa on turvauduttu lain esitöihin ja ennen kaikkea hallituksen esitykseen. Oikeuskirjallisuudessa hallituksen esityksessä ilmaisunsa saanutta lainsäätäjän tahtoa on tulkittu eri tavoin. Oma, luvussa 3.1 perusteluineen esitetty tulkintani on, että hallituksen esitys on tältä osin suhteellisen johdonmukainen. Lainsäätäjän tarkoituksena on laajemminkin sopimisen mahdollistavalla säännöksellä avata kaikki se, minkä maankäyttö- ja rakennuslain huolella rakennettu järjestelmä maanomistajan velvollisuuksineen ja maanomistajien yhdenvertaisuuksineen sitoo sekä antaa maankäyttösopimukselle takaisin siltä lain samalla luvulla viety yksityisoikeudellinen vapaus. Kuten hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, MRL

12 a luvun sääntelyn tarkoituksena on lopettaa maankäyttösopimusten käyttöä koskeva oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden taholta annettu kritiikki muuttamatta kuitenkaan sopimuskäytäntöä.

Tulkintatilanne on lainopillisesti vaikea. Rakennusoikeudessa lainsäätäjän tahto on perinteisesti ollut hyvin vahva lain tulkinnan auktoriteetti. Mitä tutkija voi tehdä, kun lainsäätävä säätää lain, ja ilmoittaa sen tarkoituksiksi lopettaa oikeuskirjallisuuden kritiikki, mutta pitää ennallaan se, mihin kritiikki kohdistuu? Oikeuskirjallisuudessa lainsäätäjän auki murttamaa pataa on koetettu paikata etsimällä argumentteja laajemmin sopimisen rajoittamiseksi – edelleen hallituksen esityksestä. Koska lain esitöiden auktoriteetista ei haluta luopua, lainsäätäjää vastaan haetaan argumentteja lain esitöistä. Huomaamatta näyttää jääneen, että mitä tällä tavalla sitten löydetäänkin, lainsäätäjän tahto se ei ole.

MRL 12 a luvun säännöksillä on erilaisia suhteita 91 b §:n 3 momentin mukaiseen laajemmin sopimiseen. *Ensiksi*, on sellaisia säännöksiä kuin kehittämiskorvauksen enimmäismäärää koskeva 91 f §, joka kiistatta koskee kehittämiskorvausta. Samaan kategoriaan kuuluvat 91 c §:n 2–4 momentit. 91 b §:n 3 momentti merkitsee siis ainakin sitä, että a) maankäyttösopimuksella voidaan periä maanomistajalta myös yli 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta, b) tontin arvonnousu voidaan maankäyttösopimuksessa määritellä muutenkin kuin lunastuslain mukaisesti, c) maankäyttösopimuskorvauksesta ei tarvitse vähentää MRL 104 §:n nojalla korvausta luovutettavaa katualueen arvoa eikä 105 §:n nojalla maanomistajalta perittävää katualueen korvausta sekä d) maankäyttösopimus voidaan tehdä myös sellaisen maanomistajan kanssa, jonka omistamille alueille osoitetaan rakentamisoikeutta alle 500 kerrosneliometriä.

Toiseksi on 91 d §, jossa määritellään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Pykälän nimi ei viittaa kehittämiskorvaukseen, eikä itse säännöksessä kehittämissä korvausta mainita kuin 3 momentissa. On perusteltua tulkita, että ainakin momentit 1 ja 2 jäävät 91 b §:n 3 momentin ”kehittämissä korvausta koskevien säännösten” joukon ulkopuolelle ja niin ollen maankäyttösopimus olisi sidottu pykälän mukaiseen yhdyskuntarakentamisen kustannusten määritelmään. Tämä olisi perusteltua myös sen perustavan aseman vuoksi, joka yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla on 12 a luvun järjestelmässä. Hallituksen esityksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että lainsäätävä katsoo koko pykälän lukeutuvan kehittämiskorvausta koskevien säännösten joukkoon.

Kolmanneksi on MRL 91 a §, jonka ensimmäisessä momentissa säädetään maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kun kaavasta aiheutuu

merkittävää hyötyä, ja toisessa momentissa maanomistajien yhdenvertaisuudesta. Pykälän ei millään voida katsoa kuuluvan kehittämiskorvausta koskevien säännösten kategoriaan. Tästä huolimatta laajemmin sopiminen näyttää tekevän säännöksen merkityksettömäksi maankäyttösopimuksen kannalta. Merkittävän hyödyn ehdotonta alarajaa täsmentävä 91 c §:n 4 momentti on selkeästi kehittämiskorvausta koskeva säännös, josta maankäyttösopimuksen tulisi olla vapaa. Lainsäätäjän tahto on jättää maankäyttösopimus vapaaksi 91 d §:n yhdyskuntarakentamisen kustannusten legaalimääritelmästä. Sopimukseen maanomistajalla ei myöskään koskaan voi olla velvollisuutta, joten maanomistajan velvollisuus merkitsee lopulta vain velvollisuutta kehittämiskorvaukseen. Toisen momentin säännös maanomistajien yhdenvertaisuudesta jää väistämättä rammaksi, koska maankäyttösopimus on nimenomaisesti vapautettu kehittämiskorvauksen sisältöä määrittävistä säännöksistä. 91 a §:n merkitys maankäyttösopimuksen kannalta näyttää siis hupenevan olemattomiin.

Säännöksen laajemmin sopimisesta tulkinnassa on vain huonoja vaihtoehtoja. Yhdenvertaisuus ja laajemmin sopiminen ovat sovittamattomassa ristiriidassa. Periaatteiden kollisiona ristiriita olisi lainopissa tavanomaisella tavalla yhteen sovitettavissa molemmat periaatteet mahdollisimman pitkälle toteuttavan ratkaisun avulla. Laajemmin sopiminen ei kuitenkaan ole periaate, vaan sääntö, joka ehdottomasti vapauttaa maankäyttösopimuksen sisällön yhdenvertaisuudesta kehittämiskorvauksen mukaisen maanomistajan velvollisuuden kanssa.

Yksi mahdollinen tapa, jolla maankäyttösopimus voidaan koettaa liittää takaisin osaksi 12 a luvun järjestelmää, on tulkita, että laajemminkin sopiminen vapauttaa maankäyttösopimuksen 91 d §:n yhdyskuntarakentamisen kustannusten legaalimääritelmästä, mutta sopimuskorvaus on silti sidottu 91 a §:n 1 momentin perusteella yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin; nämä kustannukset voitaisiin määritellä väljemmin kuin 91 d §:ssä. Tällöin myös yhdenvertaisuudelle voitaisiin antaa edes jokin merkitys: sen voitaisiin katsoa edellyttävän, että kunnan suoritusten hinta maanomistajalle on sama riippumatta siitä, onko tämä tehnyt kunnan kanssa maankäyttösopimuksen vai onko hänelle määrätty kehittämiskorvaus. Tämäkin tulkinta on lainsäätäjän tarkoituksen vastaisena väkinäinen: siihen on erittäin vaikeaa päätyä MRL 12 a lukua lukemalla, yhdyskuntarakentamisen kustannusten määritelmä maankäyttösopimuksen osalta on täysin avoin, ja maanomistajien asemien vertailu on käytännössä erittäin vaikeaa.

Merkittävin ongelma tulkinnan kannalta voi kuitenkin olla se, että sopimuskonstruktio ilmeisesti on tyypillisessä tapauksessa illusorinen. Vielä 1990-luvulla oikeuskirjallisuudessa

puhuttiin kaavoitusarvomaksusta. Nykyisin puhutaan maankäyttösopimuksesta, mutta käytäntö lienee edelleen olennaisesti sama. Sopimus sisältää velvoitteita vain maanomistajalle. Tosiasiassa kunnan sopimuksen mukainen suoritus on sisällöltään tietynlainen asemakaavapäätös. Koska tätä sopimuksen laitonta sisältöä ei voida hyväksyä ottamalla se yhdenvertaisuusarvioinnissa huomioon, tarkastelu johtaa lopputulokseen, että maankäyttösopimukset ovat maanomistajien yhdenvertaisuutta loukkaavina lainvastaisia. Maankäyttösopimuksen tehneet maanomistajat ovat kehittämiskorvaukseen määrättyjä huonommassa asemassa.

Kaavan sisällöstä sopiminen on ongelma maankäytön vuorovaikutteisen suunnittelun kannalta. Vuorovaikutteinen kaavoitusmenettely ei täytä tarkoitustaan, jos kaavoitusratkaisu on tosiasiallisesti tehty ennen menettelyä. Taustalla on hallinnon universaali ongelma: tosiasiallinen päätöksenteko pakenee muodollisia päätöksentekotilanteita. MRL 12 a luvun säätäjän tarkoituksena oli maankäyttösopimuksen sisällön sitovuutta rajoittamalla mahdollistaa vallitsevan sopimuskäytännön jatkuminen. PeL 20 §:n 2 momentissa turvattua jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon toteuttava MRL ei kuitenkaan mahdollista säännöksen tulkintaa lainsäätäjän tavoittelemalla tavalla. Säännöksen on tulkittava sulkevan pois kaiken kunnan vastuun maankäyttösopimuksen kaavan sisältöä koskevilta osilta, ei vain luontoissuoritusvelvollisuutta sopimuksen mukaisen kaavapäätöksen tekemiseen.

Maankäyttösopimuksen teon ajallinen rajoitus on askel oikeaan suuntaan. Se voisi edistää kaavaa koskevan päätöksenteon pysymistä lain mukaisessa menettelyssä. Koska lainsäätäjä kuitenkin perusteluillaan rohkaisee kuntia ja maanomistajia sitomattomien sopimusten käyttöön, rajoitus ei näytä täyttävän sille lain järjestelmässä annettavaa tarkoitusta. Sopimukset ovat osoittautuneet käytännössä toimiviksi oikeudellisesti sitomattominakin, joten lainsäätäjän tarkoitus on täyttynyt: maankäyttösopimuksia tehdään edelleen kaavan sisällöstä ja ennen kuin kyseinen sisältö on ehtinyt syntyä vuorovaikutteisen suunnittelumenettelyn tuloksena. Oikeuskäytäntö tukee lainsäätäjän vuorovaikutteisesta suunnittelusta piittaamatonta tahtoa.

Maankäyttösopimuksen vaatiminen kaavoituksen ehtona on sopimuksen sisällöstä riippumatta kunnan harkintavallan väärinkäyttöä, kuten olen osoittanut luvussa 5. MRL 12 a luvun aikaista oikeuskäytäntöä maankäyttösopimuksista hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa ei kuitenkaan ole. RakL:n aikaisen päätöksen 1995-A-31 perusteella vaikutti siltä, että maanomistajalta voisi olla hyväksyttävää edellyttää kaavoituksen ehtona maan-

käyttösopimusta, jossa maanomistajan maksuvelvollisuus julkisyhteisölle ei ole laissa edellytettyä suurempi. Nykyinen laki tarjoaa kuitenkin maanomistajan velvoitteiden täyttämisen välineeksi kehittämiskorvauksen niissä tilanteissa, jolloin sopimusta ei synny. Sopimus on maanomistajalle vapaaehtoinen ja on kunnan harkintavallan väärinkäyttöä liittävää vaikutuksia siihen, ettei maanomistaja suostu maankäyttösopimukseen.

Koska tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltaminen edellyttää kunnan motiivien tarkastelua, periaatteen potentiaali maankäyttösopimukseen liittyvien ongelmien ratkaisijana lienee vähäinen näyttökysymysten vuoksi. Periaatteen avulla voitaneen puuttua lähinnä sellaisiin kuntien oikeusjärjestykselle vieraisiin tarkoituksiin perustuviin maankäyttösopimuskäytäntöihin, joissa harkintavallan väärinkäyttö voidaan osoittaa kunnan maapoliittisesta ohjelmasta tai maankäyttösopimuksen hyväksymispäätöksestä. Periaatteen laajempi soveltaminen oikeuskäytännössä maankäyttösopimukseen todennäköisesti johtaisi kuitenkin enemmän väärin motiivien piilottamiseen kuin niistä luopumiseen.

MRL 12 a luvun jännitteet on erittäin vaikeaa sovittaa tulkinnalla. Siitä huolimatta, että olen oikeudenalalla ainakin jossain määrin poikkeuksellisesti valmis hylkäämään lainsäätäjän tahdon lain tulkintamenetelmänä tässä tapauksessa, kun se on ristiriidassa niin itsensä, MRL:n säätäjän tahdon kuin perusoikeuksina turvattujen maanomistajien yhdenvertaisuuden ja kuntalaisten osallistumisoikeuden kanssa.

Tämän vuoksi nostan tutkimukseni keskeiseksi johtopäätökseksi, että MRL 12 a luvun tulkintaan ei ole löydettävissä tyydyttävää ratkaisua. Maanomistajien yhdenvertaisuus ja laajemmin sopiminen ovat ratkaisemattomassa ristiriidassa keskenään. Yhdenvertaisuus lain edessä edellyttää, että viranomaisena soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. MRL 91 b §:n 3 momentti, maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, on kuitenkin täysin rajoittamaton ja sallii kaiken erottelun.

Yhdenvertaisuudesta ja laajemmin sopimisesta voidaan toteuttaa vain toinen. Tällä hetkellä se, mikä toteutuu, on laajemmin sopiminen. Siitä huolimatta, että yhdenvertaisuus on perusoikeus ja hyvän hallinnon keskeinen piirre.

Hallintotuomioistuimilla olisi periaatteessa mahdollisuus puuttua laajemmin sopimisen epäkohtiin yksittäisissä tapauksissa PeL 106 §:n nojalla siten, että MRL 91 b §:n 3 momentin soveltamisen katsottaisiin olevan ilmeisessä ristiriidassa PeL:n kanssa. Tällaisessa tapauk-

nessa voitaisiin antaa etusija PeL:n säännökselle ja kumota kunnan päätös hyväksyä maankäyttösopimus, jolla maanomistajan oikeudet ja velvoitteet on määritetty kehittämiskorvaussäntelystä poiketen ja maanomistaja on siten asetettu eri asemaan kuin maanomistaja, jolle on määrätty kehittämiskorvaus.

PeL 106 §:n soveltaminen edellyttää kuitenkin yksittäistapauksellista ilmeistä ristiriitaa. Se merkinnee ainakin sitä, että kyseisessä kaavoitusmenettelyssä olisi määrätty jonkun maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvaus, jolloin yhdenvertaisuuden loukkaus olisi tapauksessa konkreettinen. Koska kehittämiskorvauksia ei kuitenkaan kunnissa käytetä käytännössä ollenkaan, tällaisen tapauksen päätyminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen näyttää äärimmäisen epätodennäköiseltä. Toinen seikka on, että korkein hallinto-oikeus vaikuttaa oikeuskäytäntönsä perusteella seisovan varsin vahvasti lainsäätäjän tahdon takana, joten tällaista ennenkuulumatonta päätöstä tuskin tullaan näkemään.

Toinen PeL:n säännös, jonka kannalta maankäyttösopimuskäytäntö on ongelmallinen, on PeL 20 §:n 2 momentin jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kyse ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan säännös on kirjoitettu tavoitteen asettavaan muotoon ”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan –”. MRL:n sääntelyn PeL 106 §:n mukainen ilmeinen eli ilmiselvä ristiriita PeL 20 §:n 2 momentin kanssa ei ole mahdollinen edes teoriassa.

Tutkimuksessani minulle ei ole selvinnyt, miksi kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaaminen säänneltiin niin ristiriitaisesti. Vielä 90-luvun lopulla RakL:n kokonaisuudistusta toteutettaessa lainsäätäjä huolehti uuden MRL:n systemaattisesta kokonaisuudesta. Huomiota perusoikeuksiin oli omiaan kiinnittämään se, että vuoden 1995 uudistus oli juuri kirjannut perusoikeudet ensimmäistä kertaa perustuslain tasolle ja valmisteilla oli vuoden 2000 PeL. Tuoreessa muistissa myös oli se, että oikeuskäytännössä maankäyttösopimusten yleinen käytäntö oli todettu lainvastaiseksi. Perusoikeudet, tuore oikeuskäytäntö sekä MRL:n systemaattinen kokonaisuus tavoitteineen epäilemättä yhdessä saivat aikaan sen, että lainsäätäjän tavoitteena oli vähentää sopimusten käytön tarvetta, mikä käy ilmi lain 11 §:n yksityiskohtaisista perusteluista.

Muutamassa vuodessa jokin muuttui olennaisesti. Eduskunnan ponsipäätöksen mukaisesti yksityisen ja julkisen tahon välistä kustannusten jakoa kaavoituksessa ja maankäyttösopimusten sisältöä koskevan tarkemman sääntelyn tarvetta selvittämään asetettiin komitea. Kaavojen toteuttamiskomitea palautti mietinnön, jonka mukainen uusi MRL 12 a luku oli asiallisesti rakennettu tyydyttämään perusoikeuksien ja lain tavoitteiden vaatimukset sekä

huomioimaan oikeuskäytäntö – lukuun ottamatta yhtä laajemmin sopimisen mahdollistavaa momenttia, joka irrotti maankäyttösopimuksen koko huolella rakennetusta järjestelmästä. Ehkäpä komiteassa pääsi vaikuttamaan niin luja poliittinen tahto, että perusoikeuksien ja MRL:n asettamat rajoitteet joutuivat väistymään. Jostain syystä komitean ehdotus meni myös hallituksessa ja eduskunnassa läpi tältä osin sellaisenaan.

Maankäyttösopimuksen käyttökelpoisuus lienee merkittävin syy siihen, että kehittämiskorvaus on jäänyt vaille käyttöä. Lainsäätäjä onnistui hyvin tarkoituksessaan vapauttaa maankäyttösopimuksen käyttö MRL:n rajoitteista. Lisäksi maankäyttösopimuksen edellyttäminen asemakaavoituksen ehtona lienee usein kunnalle käytännössä mahdollista siitä huolimatta, että kyseisen käytännön lainvastaisuuden pitäisi olla selvää MRL:n sääntelystä riippumatta. Kunnat ovat ilmeisesti voineet pitää RakL:n aikaisen maankäyttösopimuskäytäntönsä olennaisesti muuttumattomana, vaikka MRL 11 §:stä ja myöhemmin 12 a luvusta onkin oikeuskirjallisuudessa esitetty paljon myös maankäyttösopimusten käyttöä rajoittavia tulkintoja. Uusi, yksityiskohtaisesti säännelty kehittämiskorvausmenettely ei ole näyttäytynyt houkuttelevana vaihtoehtona vakiintuneelle ja lain varsin niukasti rajoittamalle maankäyttösopimuskäytännölle.

6.2 De lege ferenda

Hyvä lainopillinen tutkimus tarjoaa hedelmälliset lähtökohdat oikeuspolitiikan alaan kuuluville *de lege ferenda* -johtopäätöksille. Käyttääkseni tutkimukseni kartuttaman asiantunteumuksen mahdollisimman tarkoin oikeudellisen keskustelun hyväksi hahmottelen tässä luvussa joitain mahdollisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja esittämiini MRL 12 a luvun ongelmiin. Erityisen tarpeellisenä pidän tätä siksi, että nostin keskeiseksi lainopilliseksi johtopäätökseksi sen, ettei edellä mainittuja ongelmia voida tyydyttävästi ratkaista tulkinnalla.

Maanomistajien yhdenvertaisuuden ja laajemmin sopimisen ristiriita on ratkaistava jomman kumman hyväksi. Koska yhdenvertaisuus on perusoikeutena hierarkkisesti maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä ylemmän asteinen ja koko oikeusjärjestyksemme perustavia arvoja, oikeudellisesti luontevin tapa on antaa laajemmin sopimisen väistyä. Maankäyttösopimuksen sisältö tulisi yhdenmukaistaa kehittämiskorvaussääntelyn kanssa niin pitkälti kuin suinkin mahdollista. Jos tämä tekisi sopimuskonstruktion tyhjäksi, maankäyttösopimuksista voitaisiin luopua. Siinä tapauksessa, että maankäyttösopimusten voitaisiin nähdä olevan jossain muodossa joissain tilanteissa tarpeellisia ja sisällöltään oikeudellisesti hyväksyttävissä, maankäyttösopimus voitaisiin MRL:n tarkoin rajatuin säännöksin osoittaa tällaisia tarkoi-

tuksia varten. Maanomistajien yhdenvertaisuuden tällaisessa tapauksessa voisi toteuttaa parhaiten se, että kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaaminen toteutettaisiin aina määräämällä kehittämiskorvaus. Tämän lisäksi maankäyttösopimus voisi olla käytettävissä niissä rajoitetuissa tilanteissa, joissa sitä voidaan pitää sekä tarpeellisenä että hyväksyttävänä.

Jos maankäyttösopimusten laajasta käytöstä halutaan pitää kiinni, se edellyttää sitä, että kaavan sisällön myymisen estämiseksi löydetään jokin toimiva keino. Kun sopimus olisi kaikilta osiltaan hyväksyttävänä pidettävä, sen sisällön selvittäminen olisi helpompaa ja niin mahdollistuisi myös vertailu kehittämiskorvaukseen. Lain säännöksiin olisi osoitettava tarkoin, miltä osin maankäyttösopimuksissa voitaisiin poiketa yhdenvertaisuudesta kehittämiskorvauksen sisällön kanssa. Näiden poikkeusten olisi läpäistävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Lakiesitys tuotaisiin eduskuntaan perusoikeuskysymys selkeästi osoittaen ja rajoituksen puolesta hallituksen esityksessä avoimesti argumentoiden. Perustuslakivaliokunta ratkaisisi, onko lainsäädännöllinen ratkaisu PeL:n mukainen. Näin vältettäisiin MRL 12 a lukua säädettäessä toteutettu menettely, jossa koko yhdenvertaisuutta koskeva ongelma jäi perustuslakivaliokunnalta huomaamatta. Yhdenvertaisuutta korostava momentti poistettaisiin MRL:sta harhaanjohtavien tulkintojen ehkäisemiseksi.

Jos yhdenvertaisuuden ja laajemmin sopimisen jännitteen purkamisen jälkeen kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisen välineinä yhä olisivat toisiinsa vertautuvat maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus, myös kehittämiskorvauksen nykyinen käytännöllinen hankaluus voitaisiin ottaa tarkasteltavaksi. Lainsäädäntövaiheessa kehittämiskorvaukseen kiinnitettiin paljon huomiota ja tuloksena on varsin yksityiskohtainen sääntely. Maankäyttösopimuksen sitominen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi kehittämiskorvaussääntelyyn poistaisi kehittämiskorvauksen suhteellisen hankaluuden. Jäljelle jäisi mahdollinen absoluuttinen hankaluus, joka rasittaisi sekä maankäyttösopimusta että kehittämiskorvausta. Sääntelyn yksinkertaistamista voisi olla paikallaan harkita. Kehittämiskorvauksessa on kuitenkin kyse samasta yhdyskuntarakentamisen korvaamisesta, jota maankäyttösopimuksin on voitu toteuttaa vuosikymmeniä täysin ilman sääntelyä.

6.3 Tieteisopilliset johtopäätökset

Tieteellisen tutkimuksen tulee olla toistettavissa siten, että kun metodi ja tutkimuskohde ovat samoja, myös tuloksen tulee olla olennaisesti sama tutkijasta riippumatta. Lainopillisessa tutkimuksessa tästä ollaan usein vielä kaukana. Mitä erilaisimpia tuloksia tuotetaan nimellisesti samaa metodologia käyttäen.

Syynä tähän on se, että lainopillinen metodi on varsin löyhä. Sitä onkin kuvailtu juristin työkalupakiksi, joka sisältää valikoiman työkaluja erilaisiin tarpeisiin. Ongelmana on, että näiden työkalujen käyttöä tutkimuksessa ei ole riittävän tarkoin määrätty. Tieteellisen tiedon tuottamisen menetelmän kontrolloitavuuden vaatimus ei täyty. Tutkimus ilman eksplikoitua metodia voi olla mitä analyttisintä ja syvällisintä ajattelua, mutta tieteenharjoituksena se on siitä huolimatta heikkotasoista. Pahimmassa tapauksessa kyse on pelkästä politiikasta.

Lainopilliseen tutkimuskirjallisuuteen kuuluvat erilaiset tulkinnat oikeuden sisällöstä ja niiden välinen taistelu paremmuudesta. Keskustelun tieteellisyys kuitenkin mielestäni edellyttää, että tällä kamppailulla on selkeä perustansa erilaisissa tutkimusmetodeissa. Nykyisellään erilaisten tulkintojen kirjo on läsnä yksittäisissä tulkintakysymyksissä, ja samaan aikaan yleisellä tasolla tulkinnan menetelmistä ei juurikaan väitellä. Tosiasiallisesti lainoppia kuitenkin harjoitetaan monella tapaa; lainopillisia metodeja on useita. Olennaisten tulkintakysymysten tulisi olla kiistakysymyksiä yksittäistapausten sijasta yleisellä tasolla lainopin eri koulukuntien välillä siitä, kuinka tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä saadaan eli kuinka lakia tulee tulkita.

Tutkimuksessani lainopin metodologisen keskustelun tarve käy selkeästi ilmi. Ainakin rakennusoikeudessa lainopillinen tulkinta on perinteisesti nojannut erittäin vahvasti lainsäätäjän tahtoon. MRL 12 a luvun tulkinnassa tällainen tulkinta joutuu vakaviin ongelmiin, koska lainsäätäjän lain esitöissä ilmaistu tahto on sisäisesti ristiriitainen ja mahdollisesti se jopa pyrkii tarkoituksellisesti johtamaan tulkitsijaa harhaan. Oikeuskirjallisuudessa johdonmukaista tulkintaa on etsitty metodologista konsensusta haastamatta, mikä on pakottanut tutkijat tekemään väkinäisiä tulkintoja hallituksen esityksestä. Jos oikeuden johdonmukainen sisältö on löydettävä lainsäätäjän tahdosta, tulkitsija joutuu turvautumaan väkivaltaan silloin, kun lainsäätäjän tahto ei johdonmukainen ole.

Pidän tutkimukseni tärkeänä antina oikeustieteelle sitä, että kykenen osoittamaan erilaisten tulkintojen syyksi erilaiset laintulkinnan menetelmät. Johtopäätökseni lienevät suurelta osin lainopin valtavirrasta poikkeavia. Syynä tähän on se, että korkeimman hallinto-oikeuden ja sen linjaan enimmäkseen mukautuvan lainopillisen oikeuskirjallisuuden harjoittama lainoppi poikkeaa tässä tutkimuksessa noudatetusta. Ne edustavat niin sanottua *subjektiivista* tulkintaa, jossa lähtökohtana on historiallisen lainsäätäjän tahto. Keskeisenä tulkintamenetelmänä on se, jota olen tässä tutkimuksessani kutsunut subjektiiviseksi teleologiaksi. Itse olen tutki-

muksessani edustanut tulkintaa, jota voidaan kutsua *objektiiviseksi*. Siinä objektiivinen teleologia ja sen myötä myös systemaattinen tulkinta ovat subjektiivista teleologiaa merkittävämpiä tulkinnan menetelmiä.

MRL 12 a luvun äärellä objektiivisen tulkinnan puolesta on helppoa argumentoida, koska lainsäätäjän tahto on niin poikkeuksellisen ongelmallinen. Objektiivinen ja subjektiivinen tulkinta ovat luontevia kilpailevia tulkintamenetelmiä. Erilaisia tulkintavaihtoehtoja on kuitenkin enemmän; siksi mahdollisesti tarvitaan myös enemmän erilaisia kilpailevia lainopillisia tulkintamenetelmiä. Jakolinjoja voidaan muodostaa esimerkiksi sen perusteella, millaisia kielellisiä rajoituksia lain säännökset asettavat tulkinnalle tai missä määrin teleologisella tulkinnalla voidaan murtaa oikeuden systematiikkaa.

Ehkäpä jonain päivänä lainoppi on vähemmän runoutta ja politiikkaa ja enemmän tiedettä. Silloin lainopillisessa kirjallisuudessa voitaneen harkita mahdollisena lainopin menetelmänä muun muassa sitä, johon tämä tutkimukseni perustuu ja johon minulla ei ollut suoraa esikuvaa, mutta jota en usko ainoana taikka ensimmäisenä noudattaneeni. Tässä lainopin metodissa kansanvallan ja vallan kolmijaon katsotaan edellyttävän, että jos kielellisiä (semanttisia), systemaattisia tai objektiivis-teleologisia tulkintavaihtoehtoja on useita, lainsäätäjän tahdon tulee määrätä tulkintaa. Mutta jos lainsäätäjän tahto on ristiriitaisuudessaan kelvoton tulkintaperuste taikka se osoittaa tulkintaan, jota objektiivinen teleologia, systemaattinen tulkinta tai kielellinen tulkinta ei salli, lainsäätäjän tahto joutuu väistymään. Tällainen tulkintamenetelmä on mielestäni työkalupakkimallia kontrolloidumpi ja siten parempi lähtökohta tieteelliselle oikeuden sisältöä koskevalle tutkimukselle – mutta ei kuitenkaan mekaaninen, vaan menetelmän puitteissa todellisuus uskoakseni voidaan ottaa kaikessa moninaisuudessaan asianmukaisesti huomioon.

Tutkielmani lopuksi asemoin itseni tutkijana suhteessa lainopilliseen keskusteluun. Mäkisen väitöskirja toimi inspiraation lähteenäni ja sai minut tekemään pro gradu -tutkimukseni maankäytösopimuksista. Mäkiseltä on peräisin taipumukseni vastustaa käsitteistä johtamalla tehtyjä johtopäätöksiä sillä perusteella, etteivät ne palvele todellisuutta. Tutkimuksessani olen voinut nojata vahvasti Majamaan terävään analyysiin. Siksi minulle onkin hienoin ihmetyksen aihe, kuinka johtopäätöksemme ovat niin erilaisia. MRL:n kolmesta kommentaarista katson olevani lähimpänä Jääskeläisen ja Syrjäsen tulkintaa, jossa yhdenvertaisuus otetaan vakavasti ja 12 a luvun säännöksille koetetaan löytää sitä toteuttava merkitys. Nykyisen lain tulkintavaihtoehtoista vähiten huonona pidän tietääkseni Rintamäen ensimmäisenä oikeuskirjallisuudessa esittämää vaihtoehtoa, että maankäytösopimus liitettäisiin

tulkinnalla osaksi 12 a luvun järjestelmää käyttämällä yhdyskuntarakentamisen kustannusten määrittämisessä maankäyttösopimuksen osalta ruotsalaisen esikuvan mukaista määrittelyä, jonka mukaan sopia voitaisiin sellaisten kustannusten korvaamisesta, joiden toteuttamisesta kunnalla on lakiin perustuva vastuu.