

22.9. 2021

**Mikko Knuutinen**

**YTT, HTL, OTL, RI,**

**oikeusasiantuntija**

## **Asiantuntijalausunto maankäyttö- ja rakennuslain eräiden kohtien perustuslainmukaisuudesta**

### **SISÄLLYS**

**Toimeksiannon sisältö ja aihepiirin esittely**

**Hallintopäätöksellä määrättävän kehittämiskorvauksen sääntely – kustannusten näyttämismäärästä – sekä mahdollisuus poiketa sopimuksella korvauksen enimmäismäärästä**

**MRL 12a luvun mukaisten sopimusten suhde hyvän hallinnon periaatteisiin ja perusoikeuksiin**

**Arviointi**

**Tehtävänannon tulokset kootusti**

## Toimeksiannon sisältö ja aihepiirin esittely

Tämä lausunto koskee voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvussa säädetyn maksusta sopimisen (91 b § 3 momentti, 222/2002) perustuslainmukaisuutta: onko nykymallinen sääntely edelleen mahdollista säilyttää lain kokonaisuudistuksessa erityisesti uusimman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön<sup>1</sup> valossa?

Edelleen, mikäli sääntely on ongelmallinen perustuslain näkökulmasta, otetaan lausunnossa kantaa myös siihen, miksi ja millä tavalla se on ongelmallinen ja mihin suuntaan kehittämällä mahdollinen ongelma voitaisiin poistaa.

Edellä mainittu 91 b 3 momentti on sisällöltään seuraava: ”Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun *kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta*<sup>2</sup> laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.”

Mainitut kehittämiskorvausta koskevat säännökset, jotka eivät siis 91b.3§:n mukaan rajoita maankäyttösopimuksen sisältöä, ovat pääpiirteittäin seuraavan sisältöiset:

- Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun<sup>3</sup> *suhteutettu* osuus kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista
- Kehittämiskorvauksesta vähennetään mahdollisesti korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja katualueen korvaus

---

<sup>1</sup> Työekonomisista syistä dokumentaatiota lausuntokäytäntöön tai kirjallisuuteen ei juurikaan ole esitetty tässä lausunnossa. Lausuntoa voidaan tarvittaessa täydentää tältä osin.

<sup>2</sup> MRL sisältää itsessään maankäyttösopimuksia koskevia nimenomaisia rajoituksia, jotka ilmenevät etenkin MRL 91 b§ 1 ja 2 momenteista (222/2003). Niiden mukaan maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Julkiseen vallankäyttöön ja kaavaharkintaan indispositiivisena toimintana kohdistuva *sopiminen on nimenomaisesti kielletty*. Samoin MRL:n 91.2§:ssä säädetään *sopimussidonnaisuuden muodostumisesta OikTL:a sekä sopimusoikeuden yleisistä periaatteista poikkeavalla tavalla*. Kyseisen säännöksen mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kyseinen säännös ei kuitenkaan koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

<sup>3</sup> Tontin arvonnousu määritellään lähtökohtaisesti soveltaen lunastuslain (603/1977) säännöksiä.

- kehittämiskorvausta ei saa määrätä, jos rakennusoikeutta osoitetaan asemakaavassa vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä<sup>4</sup>
- muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä
- kehittämiskorvaus perustuu kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin<sup>5</sup>
- tällaisia kustannuksia ovat muun muassa kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi
- huomioon voidaan ottaa myös kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty maanomistajilta
- *kustannusten määrää koskevan kohtuullisuusvaatimuksen lisäksi on säädetty kehittämiskorvauksen enimmäismäärä, joka on 60% asemakaavasta aiheutuvasta arvonnoususta*

### **Hallintopäätöksellä määrättävän kehittämiskorvauksen sääntely – kustannusten näyttämismäärä – sekä mahdollisuus poiketa sopimuksella korvauksen enimmäismäärästä**

MRL 91d§ jakautuu kehittämiskorvauksen kustannusten näyttämisen osalta kahteen kokonaisuuteen: 1) verraten tarkasti määriteltyyn, kustannuslaskentaan tai toteutumaan perustuviin kustannuksiin, sekä 2) arvioon perustuviin kustannuksiin<sup>6</sup>. Näin hallintopäätöksen perustana oleva kustannusten määrä ei

<sup>4</sup> 500ke-m<sup>2</sup> rajaa voidaan pitää maanomistajan asemaa turvavana suojarajana. Kunta voi lain nimenomaisen säännöksen perusteella päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta. Tämän mukaan yhdenvertaisuuden vaatimus tarkasteltaisiin toisin sanoen kaava-alue eikä kuntakohtaisesti.

<sup>5</sup> Kustannukset voivat olla joko tosiasiallisesti toteutuneita tai tulevaisuudessa toteutuvaksi arvioituja: ”Kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrätessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.”

<sup>6</sup> MRL 91d§: Edellä tarkoitettuina kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueella merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueella. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

ole aina tarkasti arvioitavissa. Samalla tavoin 60% arvonnousun muodostamaan enimmäismäärään liittyy merkittävää arviointiopillista epätarkkuutta. Edellä sanottu on syytä huomioida arvioitaessa kehittämiskorvauksen sekä maankäyttösopimuksen problematiikkaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (222/2003) muutoksen hallituksen esityksen (HE 167/2002) mukaan ei ole ollut tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa tuolloin vallinneen käytännön mukaisesta.

”Niinpä 3 momentissa säädetään, etteivät 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.

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.

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. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole tarkoitus muuttaa.”

Kuntien maankäyttösopimusten erityispiirteitä ovat seuraavat: 1) niillä on liityntä maapolitiikkaan ja kaavaharkintaan; 2) sopimusosapuolena on perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen piiriin julkisyhteisö; sekä, 3) sopimusosapuolet voivat olla neuvotteluasemaltaan hyvin erilaisessa asemassa.

---

Edellä 1 momentissa tarkoitettuina kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyin kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia. *Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.* (kurs. M.K.)

Lisäksi MRL muutoksen (2003) jälkeen ylipäättänsä keskustelu sopimusoikeuden sekä perusoikeuksien keskinäisestä suhteesta on ollut varsin aktiivista. Tämä on ilmentynyt esimerkiksi varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (OikTL 228/1929) 36§:n kohtuusharkinnan yhteydessä. Ajatus on, että perusoikeudet ilmaisisivat yleisemminkin valtiosääntöisiä oikeusperiaatteita, joiden soveltamisala ei olisi rajattu vain julkisen vallan ja yksityisen väliseen vertikaalisuhteeseen. *Yksityisten välisten sopimusten* kohtuusharkinnan osalta näkemykset perusoikeuksien merkityksestä kuitenkin mitä ilmeisimmin jakautuvat<sup>7</sup>, mutta *kunnan sopimusten* osalta asiaa on perusteltua tarkastella erikseen.

Kunnan sopimuksessa kysymys ei ole perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen piiriin kuuluvasta sopimustoiminnasta, vaan julkisen vallan ja yksityisen välisestä vertikaalisuhteesta siitäkin huolimatta, että sopimusta pidettäisiin monelta osin yksityisoikeudellisena. Tästä syystä velvollisuus huomioida perusoikeusjärjestelmä myös kunnan sopimuksen sisältöä koskevissa kysymyksissä on toinen kuin yksityisten välisissä sopimuksissa.

## **MRL 12a luvun mukaisten sopimusten suhde hyvän hallinnon periaatteisiin ja perusoikeuksiin**

Hallintolain (434/2003) 3§:n mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta *tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.*

Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Maankäyttösopimusta on pidettävä hallintosopimuksena ainakin siltä osin, kuin tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteiden soveltumista sopimuksen valmisteluun ja siihen liittyvään hallintotoimintaan. Tämän lisäksi on mahdollista, että kunnan toimielimen tai viranhaltijan hallintopäätökseen

---

<sup>7</sup> Ks. tästä esim. Norr, Joonas: Perusoikeudet, kohtuus, hyvä tapa ja sopimusoikeudellisen kokonaisharkinnan kontrolloitavuus. Lakimies 2/2018, s. 177-199. Toisaalta perusoikeusuudistusta on pidetty oikeuskulttuurin perustavanlaatuisena muutoksena, jolla on vaikutus koko oikeusjärjestyksen alalla. ”Perusoikeudet ilmentävät koko oikeusjärjestyksen perustavia lähtökohtia ja perusoikeusuudistuksen jälkeen ne eivät ole enää ainoastaan julkisoikeuden, vaan koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, jolla on vähintäänkin oikeusperiaatteina eräänlainen läpäisyvaikutus jopa siviilioikeuden ydinalueella.” (Paasto, Päivi: Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuusosoikeus? Teoksessa: Omistus, sopimus, vaihdanta, Turun yliopisto 2004, s.135)

ryhtyä maankäyttösopimukseen haetaan muutosta valittamalla siitä hallinto-oikeuteen<sup>8</sup>.

KHO on pitänyt ratkaisussaan KHO 2016:52 maankäyttösopimusta hallintosopimuksena, koska se ”liittyy julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa”. Hallintoriitamenettelyssä esitetyn hakemuksen vaatimus ”ei ollut kuitenkaan perustunut siihen, että puheena olevat maankäyttösopimuksen kohdat olisivat olleet perusteiltaan *hallintolain säännösten tai niistä ilmenevien periaatteiden vastaisia.*”<sup>9</sup> (kurs.MK)

Kuten edellä sanotusta ilmenee, voivat sopimusriidat olla luonteeltaan sellaisia, että niiden forum on yleinen tuomioistuin<sup>10</sup>. KKO 2016:8 ratkaisu tosin avaa myös tältä osin mahdollisuuden antaa merkitystä hallintotoiminnassa yleisesti noudatettaville periaatteille myös yksityisoikeudellisena pitämänsä maankäyttösopimuksen yhteydessä.

Hyvän hallinnon vaatimuksia koskeva kriteeristö koskee maankäyttösopimusten valmistelua kunnassa sekä voi olla merkityksellistä lisäksi ainakin yhdenvertaisuusvaatimuksen (PL 6§), oikeusvaltioperiaatteen (PL 2§) sekä omaisuudensuojan (PL 15§) kannalta myös sopimuksen sisällön osalta. Keskenään vastaavissa olosuhteissa olevia sopimusosapuolia ei esimerkiksi saa perusteetta ja mielivaltaisesti saattaa maankäyttösopimuksella erilaiseen asemaan.

---

<sup>8</sup> Ks. esim. KHO:2004:87.

<sup>9</sup> KHO 2016:52: Yhtiö oli hallintoriitahakemuksessaan vaatinut hallinto-oikeutta vahvistamaan, että sen vastuuta tietyistä maankäyttösopimuksen kohtien velvoitteista kuntaan nähden rajoitetaan. Lisäksi yhtiö oli vaatinut, että samalla vahvistetaan, että sen vastuu näistä velvoitteista suhteessa kuntaan ei ollut yhteisvastuullista toisen sopijapuolena olevan yhtiön kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu maankäyttösopimus liittyi julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa. Maankäyttösopimusta oli siten sinänsä pidettävä hallintosopimuksena. Hakemuksessa esitetty vaatimus ei ollut kuitenkaan perustunut siihen, että puheena olevat maankäyttösopimuksen kohdat olisivat olleet perusteiltaan hallintolain säännösten tai niistä ilmenevien periaatteiden vastaisia. Hakemuksessa ei ollut muutoinkaan esitetty, että mainituissa kohdissa tarkoitetuista velvoitteista ei sinänsä olisi voitu sopia kaupungin kanssa. Pelkästään siitä, että maankäyttösopimuksessa ei ollut nimenomaisesti sovittu kustannusvastuun jaosta, ei seurannut, että hakemuksessa esitetty vaatimus olisi ratkaistava hallintoriitamenettelyssä. Koska yhtiön hakemuksessa ei ollut esitetty sellaista vaatimusta, joka voitaisiin ratkaista hallintoriitamenettelyssä, hallinto-oikeuden oli tullut jättää yhtiön hakemus tutkimatta.

<sup>10</sup> Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp s. 50) on todettu maankäyttösopimusten osalta, että hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Esitöissä arvioitiin, että maankäyttösopimusta koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten uudistuksen jälkeen hallintolain soveltaminen maankäyttösopimuksiin jäänee vähäiseksi. Ratkaisussa KKO:2016:8 on katsottu, että maankäyttösopimusten pätevyyttä, kohtuullisuutta ja yksityisoikeudellisia velvoitteita ja sopimusehtoja koskevat riitaisuudet ratkaistaan keskeisesti varallisuus- ja sopimusoikeudellisen sääntelyn perusteella, jonka soveltaminen on tyyppillisesti yleisille tuomioistuimille kuuluva tehtävä. Korkein oikeus toteaa, että riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäväksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä. *Yleisten oikeudenkäyntiä koskevien periaatteiden mukaista on myös KKO:n mukaan, että yleinen tuomioistuin voi ottaa ennakkokokymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi.* (kurs. M.K.)



ovat ilmoittaneet haluavansa lähteä mukaan kaavoitusprosessiin. Kunta on toimittanut A:lle ja B:lle etukäteen luonnoksen kaavoituksen käynnistämissopimuksesta, joka on allekirjoitettu 7.6.2010. A ja B ja kunnan edustajat ovat ennen maankäyttösopimuksen tekemistä tavanneet vielä kaksi kertaa vuonna 2011, jolloin on käsitelty muun muassa maankäyttömaksua. Kunnan alun perin ehdottamasta 80 000 euron määrästä on A:n ja B:n vaatimusten perusteella päädytty 48 000 euron maankäyttömaksuun.

Korkein oikeus katsoi, että sopimusneuvottelut eivät viittaa siihen, että A ja B olisivat oikeustoimilain 32 §:ssä säädetyllä tavalla erehtyneet tekemänsä sopimuksen sisällöstä. *A ja B eivät myöskään ole osoittaneet, että kunta olisi neuvotteluissa antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja eri toimintavaihtoehdoista tai maankäyttömaksun suuruuteen vaikuttavista seikoista taikka muutoin menetellyt epäasianmukaisesti niin, että oikeustoimilain 33 §:n soveltamisedellytykset täytyisivät.* Korkein oikeus katsoi siten, etteivät A ja B ole näyttäneet, että maankäyttösopimus olisi oikeustoimilain nojalla pätemätön. (kurs. M.K.)

Tietojen virheellisyyttä tai puutteellisuutta koskevalta osin julkisyhteisöllä voi olla perusoikeuksien turvaamiseksi yksityistä suurempi huolehtimisvelvoite etenkin, kun neuvotteluissa voi olla esillä erilaisia lupa- tai kaavapäätöksiä edellyttäviä vaihtoehtoja. Samoin veroihin (kiinteistövero) ja maksuihin (lupamaksut, MRL 12a mukaiset maksut) liittyvissä kysymyksissä toiminta- ja informointivelvollisuutta on pidettävä kunnan osalta varsin laajana, koska kunnalla on näistä seikoista paras tieto käytettävissään. Sopimusneuvottelun yleisarvio – onko muutoin menetelty epäasianmukaisesti niin, että OikTL 33§ soveltamisedellytykset täytyisivät – on arviointiperustaltaan avoimin. Se voi sisältää esimerkiksi sopimusneuvottelun kulkua, vaihtoehtoihin tutustumiseen varattua aikaa sekä osapuolten neuvotteluedellytyksiä koskevia arvioita. Oikeudellinen arviointi voi tapahtua tältä osin myös OikTL 36§<sup>13</sup>:ään perustuen.

#### Oikeustapaus: KKO:2016:8

A ja B ovat vaatineet maankäyttösopimuksen maankäyttömaksua ja asumisoikeuden rajoitusta koskevien ehtojen poistamista kohtuuttomina. He ovat perustelleet vaatimuksiaan muun muassa sillä, että he ovat taloudellisesti heikossa asemassa olevia yksityishenkilöitä, että kysymys

---

<sup>13</sup> Oikeustoimilain 36 §:n mukaan jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan sovitella tai jättää se kokonaan huomioon ottamatta. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.



on heidän asuinkiinteistöstään ja etteivät he ole saaneet kaavoituksesta lainkaan taloudellista hyötyä.

Korkein oikeus totesi, että oikeustoimilain nojalla tapahtuva kohtuuttomuusarviointi kohdistuu sopimukseen kokonaisuutena ja siis siihen, *johtavatko sopimusehdot kohtuuttomaan lopputulokseen. Harkinnassa otetaan huomioon osapuolten puolin ja toisin saamat edut ja velvoitteet. Yhtenä ja tässä asiassa keskeisenä kohtuuttomuuden arviointiperusteena on, millaiseksi osapuolten asema olisi muodostunut ilman sopimusta.*

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

Korkein oikeus katsoi, että esitettyyn selvitykseen perustuvaa yli 100 000 euron arvonnousua voitiin pitää rahamääräisesti ja prosentuaalisesti merkittävänä ja että sovittu maankäyttömaksu jää myös selvästi alle laissa säädetyn kehittämiskorvauksen enimmäismäärän. Näin ollen sovittua 48.000€ maankäyttömaksua ei voitu pitää kohtuuttoman suurena.

KKO piti sinänsä selvänä, että maankäyttösopimusta tehtäessä kunta yleensä on yksityistä maanomistajaa vahvempi neuvotteluosapuoli. Sopimusta koskevat neuvottelut ovat alkaneet yli vuosi ennen kuin sopimus on allekirjoitettu. *Asiassa ei ole näytetty, että kunta olisi vastoin hallintotoiminnassa yleisesti noudatettavia periaatteita jättänyt antamatta A:lle ja B:lle heidän päätöksentekoaan varten tarvittavia tietoja tai että heillä ei olisi ollut mahdollisuuksia osallistua sopimuksen valmisteluun.*

KKO katsoi, *ottaen erityisesti huomioon maankäyttösopimuksen koko sisällön ja sopimuksen tekemistä edeltäneen runsaan vuoden valmistelu- ja neuvotteluvaiheen*, että A ja B eivät ole näyttäneet, että maankäyttösopimus olisi oikeustoimilain 36 §:n tarkoittamalla tavalla heille kohtuuton tai johtaisi heidän kannaltaan kohtuuttomuuteen.

## **Arviointi**

Edellä esitetyn perusteella katson, että oikeusjärjestykseen kuuluu hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja perusoikeuksien huomioiminen myös kuntien puhtaiden siviilioikeudellisten sopimusten tai siviilioikeudellisten sopimuksen ehtokohtien ja osien piirissä. Tämä ilmenee esimerkiksi edellä tarkastellusta KKO:n ratkaisusta. Ajatus, jonka mukaan kunnan maankäyttösopimuksia olisi pidettävä kaikissa asiayhteyksissä vain siviilioikeudellisina sopimuksina, ei ole

kuitenkaan perusteltu, kuten KHO:n ratkaisusta KHO 2016:52 muun muassa ilmenee.

Ylimpien tuomioistuinten oikeuspaikkaa koskevasta tulkintajännitteestä huolimatta selvää on se, että kunnan maankäyttösopimuksissa voidaan tutkia sopimuksen sisällön ja menettelyn hyvän hallinnon periaatteiden mukaisuus. Samoin katson myös perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen koskevan kuntien maankäyttösopimuksia. Edellä sanotusta seuraa, että *kunnilla on maankäyttösopimusten osalta hyvän hallinnon toteuttamista koskeva toimintavelvoite ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus, vaikka niitä pidettäisiinkin KKO:n tulkinnan tapaan yksityisoikeudellisina sopimuksina.*

Sopimusosapuolten neuvotteluasetelma ei ole missään sopimuksissa useinkaan yhtäläisen vahva. Tällä voi olla – tosin varsin poikkeuksellisesti – vaikutusta siviilioikeudellisten sopimusehtojen sitovuuteen osapuolten kesken. Toisaalta sopimusvapauden lähtökohta legitimoii sopimusehtojen sitovuuden varsin laajasti. Maankäyttösopimusten erityispiirre on niiden liittyminen julkiseen vallankäyttöön siten, että sopimisen vaihtoehtona on säädettyyn toimivaltaan perustuvan yksipuolisen hallintopäätöksen antaminen tai kaavoitusharkinnan käyttäminen<sup>14</sup>. Liityntä yksipuoliseen toimivaltaan, mahdollisuus julkisen vallan käyttöön sekä vapaasta kilpailutilanteesta poikkeavat olosuhteet erottavat maankäyttösopimuksen tavanomaisista siviilioikeudellisista sopimuksista. Tavanomaisissa siviilioikeudellisissa sopimuksissa kunta ei nimittäin sopimuksen sisällön neuvottelun osalta lähtökohtaisesti eroa mistä tahansa muusta markkinoiden toimijasta. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa potentiaalisia ehdokkaita on lähtökohtaisesti rajoittamaton määrä, joilla kaikilla on vapaus joko tarjota tai olla tarjoamatta. Myös sopimuksen ehdot määräytyvät markkinamekanismien mukaisesti. Maankäyttösopimusten osalta on sen sijaan kyseenalaista, voidaanko sopimuksen neuvotteluasetelman katsoa olevan sellainen, että päätös sopimuksen hyväksymisestä tapahtuisi aina täysin vapaaehtoisesti eikä legitimoivaa sopimusvapautta aina ole. Todellista vaihtoehtoa vältyä oikeusvaikutuksilta asiassa, vaikka jättäisi sopimuksen tekemättä, ei aina välttämättä ole olemassa.

Lisäksi merkitystä on sillä, että sopijaosapuolena kunnalla on edellä kuvatulla tavoin perusoikeuksien edistämismääräysvelvoite. Oikeussuojakeinojen kannalta perusoikeuksien liityntä sopimusmenettelyn sekä sopimuksen sisällön arviointiin

---

<sup>14</sup> Kehittämiskorvausta koskeva päätös on hallintopäätös, johon haetaan muutosta kuntalain ja hallintoprosessilain (808/2019) mukaisesti. MRL 189 a § (976/2017) on sisällöltään seuraava: ”Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen: Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Kiinteistön arvon määrittämiseen liittyviltä osin hallinto-oikeuden on pyydettävä asiasta Maanmittauslaitoksen lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. (HallintolainkäyttöL 586/1996 on kumottu L:lla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019)

voi tapahtua etenkin OikTL säännösten mukaisten arviointiperusteiden osana yleisissä tuomioistuimissa ja muun muassa hallintolain 6§ mukaisin kriteerein hallintotuomioistuimissa.

Vaikka julkisen vallankäytön sisällöstä ei maankäyttösopimuksilla sovitakaan, on toimivalta hallintopäätöksen antamiselle sopimuksen sisällön kanssa päällekkäiseltä alalta, sekä liityntä kaavaharkintaan merkityksellinen sopimusvapauden kannalta. MRL:n säännökset asettavat jossain määrin arvostusperusteiltaan epätarkan, mutta kuitenkin säännellyn puitteen sopimuksen sijaan tulevan hallintopäätöksen sisällölle. Kunnan sopimusvapauden kannalta merkityksellistä on se, missä määrin kunta voi poiketa säädetystä hallintopäätöksen sisällöstä maankäyttösopimuksella rahamääräisesti etenkin ylöspäin. Sopimuksen jäädessä hallintopäätökselle säädettyä enimmäisrajaa alemmas, oikeudelliset kysymykset liittyvät lähinnä sopimuksen neuvottelumenettelyyn sekä sopimuksen osapuolena olevien maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun.

Sopimuksen mukaisen korvaustason noustessa yli hallintopäätöksen mukaisten rajojen, oikeudelliset kysymykset liittyvät – edellä mainittujen sopimusneuvottelujen sekä valmistelua koskevien edellytysten lisäksi - etenkin kunnan sopimusvapauden laajuuteen ja kaavaharkintaa koskevaan toimivaltaan laajemmin. Rationaalisen maanomistajan ei olisi kannattavaa ryhtyä maankäyttösopimukseen, jonka korvaustaso on hallintopäätöksen tasoa korkeampi, mikäli maankäyttöllinen ja kaavallinen ratkaisu voitaisiin ottaa annettuna. Asia ei kuitenkaan ole aina näin. On mahdollista, että kunta ei tee lainkaan puheena kaavoitusratkaisua, mikäli sen esittämää sopimusta ei hyväksytä. Mikäli neuvotteluasetelma muotoutuu tällaiseksi, tulee sopimusvapauden sopimuksen sisällön oikeuttamisperusteena suhtautua kriittisesti.

Sopimuksen sisällön kohtuullisuuden uloimman rajan muodostaa omaisuudensuojaa koskeva perus- ja ihmisoikeussääntely. Käytännössä tämän merkitys sopimussisällön rajaajana lienee kuitenkin marginaalinen. Sopimuksen sisällön hyväksyttävyyden arvioinnissa OikTL:n keskiössä olevan tapauskohtaisen kohtuullisuusarvion ohessa lienee huomioitava myös mielivallan kieltoon liittyvä legitimitietin vaatimus, etenkin jos sopimusvapaus jaa legitimaatioperustana täyttymättä. Arvioitavaksi voitaisiin tuolloin ottaa lähinnä kunnan toiminnan perusteena olevat tarkoitusperät ja intressit. Kuntien maankäyttösopimusten tekemisen legitimitietti on tässä kontekstissa laajempi asiakokonaisuus kuin hallintolain 6§:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämä objektiviteetti tai tarkoitussidonnaisuuden vaatimus. Legitimitietti liittyy laajemmin asiaan liittyviin päämääriin ja tavoitteisiin sekä niiden suhteeseen kunnan maapolitiikkaan.

Lähtökohta on, että sopimuksia koskevan harkinnan tulee olla riippumatonta muista kuin asian liittyvistä hyväksyttävistä intresseistä. Hyväksyttävä intressi, jota kunta voi oikeutetusti sopimusharkinnalla sekä siihen liittyvällä kaava- ja maapolitiikalla edistää, on etenkin kunnan maa- ja elinkeinopolitiikka. Nämä perustuvat sekä kunnalle säädettyihin tehtäviin ja toimivaltaan että kunnan yleiseen toimialaan. Kunnan liikevoiton kaltaisten taloudellisten intressien edistäminen on sitä vastoin ongelmallisempi kysymys. Kunta voi maa- ja kaavoituspolitiikkaa koskevalla toiminnallaan pyrkiä kannaltaan edullisiin sopimuksiin etenkin kahdesta syystä. Nämä ovat myyntiin tarjottavien tonttien hintatason pitäminen edullisena ja toiseksi, kunnan saama taloudellinen tulos tonttien myymisestä. Tonttien hintatason edullisena pitämistä voitaneen pitää legitimitetin kannalta hyväksyttävänä tavoitteena, mutta taloudellisen tuloksen tavoittelu kiinteistönjalostuksen kaltaisella toiminta-ajatuksella on sitä vastoin ongelmallisempi kokonaisuus.

Edelle olevilla *motiivia, päämäärää tai tavoitetta* koskevilla tarkasteluilla pyritään konkretisoimaan sopimusharkinnan riippumattomuuden vaatimuksen moniselitteisyyttä ja ongelmallisuutta kunnan väljässä harkintapuitteessa. Sopimuksen sisältöä ei ole asianmukaista neuvotella *missä tahansa puitteessa kunnan taloudellisen tuloksen kannalta optimoiden, vaan sopimusharkinnan tulisi perustua asiayhteydessään hyväksyttäviin kriteereihin.*

Sääntelytarpeen perustuslain mukaisuuden osalta on huomioitava edellä sanotun perusteella etenkin seuraava. Ensiksi PL 2.3§ lainalaisuusvaatimuksen sekä 21§ oikeussuojaa sekä hyvän hallinnon takeita koskevista velvoitteista johtuen *hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutuminen tulee turvata säätämällä niistä riittävän täsmällisesti lailla.* Turvaamisvelvoitteen piiriin kuuluvat ainakin PL 21§:n ja sitä täsmäntävät hallintolain 6§:n hyvän hallinnon periaatteet, PL 6.1§ yhdenvertaisuusvaatimus, PL 15§:n omaisuudensuoja sekä preventiivisen ja repressiivisen oikeussuojan tehokas toteutuminen (PL 21§). Tämä voi edellyttää myös sopimuksen sisällön hyväksyttävyydestä säätämistä.

## **Tehtävänannon tulokset kootusti**

*1. Onko maksuista sopimisen säännös (91b § 3 momentti) liian avoin perustuslain 2 §:n 3 momentin tai 80 §:n näkökulmasta?*

Voi olla, koska sopimusvapauden edellytykset eivät näissä olosuhteissa aina täyty, eikä sopimusvapautta voida kaikissa tapauksissa pitää sopimuksen sisällön oikeuttamisperusteina. Lisäksi kunnan julkisyhteisöasemasta aiheutuvat sopimuksen neuvottelemista ja valmistelemista koskevat velvoitteet ovat

erikseen sääntelemättä<sup>15</sup>. Tästä syystä sekä maankäyttösopimuksen valmistelemista että sisältöä koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää.

*2. Onko maksun perusteista sopiminen ongelmallista perustuslain 81§ kannalta?*

Se on mahdollista, koska sopimusvapaus ei sopimuksen sisällön oikeuttamisperusteina välttämättä toteudu, jolloin muodollisesti sopimukseen perustuvan maksun luonne voi tosiasiallisesti olla julkista palvelua koskevan maksun kaltainen.

*3. Vaikuttaako kunnan asema itsehallinnollisena elimenä (PL 121 §) taikka maksujen perusteiden asettamista koskevat oikeusturvamenettelyt (PL 21 §) sopimusvapauden valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen?*

Kunnan itsehallintoasemalla voi olla merkitystä sopimustoiminnan hyväksyttävyyttä arvioitaessa, mutta ei kuitenkaan niin, että hyvän hallinnon ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite riittävän yksityiskohtaista säännöstöä antamalla jäisi toteutumatta. Repressiivisten oikeussuojakeinojen merkitys on maankäyttösopimusten kannalta tosiasiallisesti vähäinen. Yleisten tuomioistuinten suuri kuluriski voi muodostaa myös oikeussuojakeinojen käytettävissä oloa koskevan esteen. Tästä syystä vastaisuudessa tulisikin pyrkiä preventiiviseen oikeussuojaan, jossa maankäyttösopimuksen valmistelua ja sisältöä säännellään niin, että muun muassa maanomistajien sopimusmenettelyä koskevien oikeuksien, omaisuuden suojan sekä yhdenvertaisuusvaatimuksen täyttyminen turvataan lainsäädännössä.

*4. Onko oikeutta sopia maksusta laista poiketen arvioitava myös laajemmin perusoikeuksien toteutumisen kannalta?*

Mitä ilmeisimmin on, etenkin koska on kyse julkisyhteisön ja asianosaisen välisestä perusoikeuksiin vaikuttavasta oikeussuhteesta, jolla on siviilioikeudellisen sopimussisällön ohella liityntä myös kaavoitusta ja maankäyttöä koskevaan yksipuoliseen toimivaltaan.

*5. Mihin suuntaan sääntelyä olisi kehitettävä perustuslain näkökulmasta mahdollisten havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi?*

---

<sup>15</sup> KKO on ratkaisussa 2016:8 antanut merkitystä sille, että sopimusosapuolena on kunta: ”Asiassa ei ole näytetty, että kunta olisi vastoin *hallintotoiminnassa yleisesti noudatettavia periaatteita* jättänyt antamatta A:lle ja B:lle heidän päätöksentekoaan varten tarvittavia tietoja tai että heillä ei olisi ollut mahdollisuuksia osallistua sopimuksen valmisteluun.”

Säädetään lainsäädännössä kriteereistä, jotka koskevat sopimusten valmistelua, neuvottelua sekä sopimuksen sisältöä koskevia periaatteita. Eräs sääntelyvaihtoehto on kytkeä sopimuksen sisältö kehittämiskorvauksen sisältöä koskevaan sääntelyyn. Näin voitaisiin muodostaa enimmäistaso, jota maankäyttö sopimuksen korvaustaso ei saisi ylittää.

Lempäälässä 22.9.2021

MIKKO KNUUTINEN