

17.9.2021

Asko Uoti

HTT, YTM,

**Tutkimusjohtaja (itsehallinto- ja
kuntaoikeus, Itä-Suomen yliopisto)**

Asiantuntijalausunto maankäyttö- ja rakennuslain eräiden kohtien perustuslainmukaisuudesta

SISÄLLYS:

Kunnan sopimusvapauden oikeudelliset lähtökohdat

Liityntä kunnan yleiseen toimialaan

Kunnallisen itsehallinnon merkitys kunnallisen sopimustoiminnan kannalta

Hyvän hallinnon edellytykset kunnallisessa sopimustoiminnassa

De lege ferenda

Kunnan sopimusvapauden oikeudelliset lähtökohdat

Sopimusoikeudellinen oikeusajattelu ja sääntely pohjautuvat perusajatukselle sopimuksen sitovuudesta ja ennakoitavuuden luomisesta oikeushenkilöiden välisessä toiminnassa (Mäkelä 2008, s.24). Sitovuuden taustalla vaikuttavat puolestaan yleensä sopijaosapuolten yksimieliset tahdonilmaisut. Sopimusvapauden perusfundamenttien myötä sopimuskumppanit voivat siten melko vapaasti muodostaa velvoittavia oikeustoimia. Tämän takia sopimusympäristö, sopimusosapuolten tarkoitus ja muut vaikuttavat seikat voivat saada jopa suhteellisen helposti erilaisia merkityksiä kuin mitä sopimusosapuolet ovat tarkoittaneet. (Ruotsalainen 2017, s. 74.) Puhtaasti yksityisoikeudellisten oikeussubjektien välisissä sopimusoikeudellisissa oikeussuhteissa tämä ei ole sopimusoikeudellisten peruslähtökohtien toteutumisen kannalta kuitenkaan erityisen ongelmallista, sillä erilaiset sopimustulkinnat ja muut erimielisyydet voidaan lähtökohtaisesti ratkaista sopimusoikeudellisen doktriinin puitteissa. Tässä kohden siis yksityisoikeudelliset puitteet ja menettelyt määrittävät pitkälti sitä miten esim. sopimusoikeudelliset riidat ratkotaan.

Lähtökohtaisesti myös kunta on yksityisoikeudellisten sopimustensa osalta em. tarkasteluun perustuen velvollinen toimimaan kuten yksityisoikeudellinen oikeussubjekti. Kunta on siis julkisoikeudellisena oikeushenkilönäkin velvollinen noudattamaan yksityisoikeudellista säännöstöä siltä osin, kun sen toiminta on katsottavissa yksityisoikeudelliseksi. Julkisyhteisöluonteensa vuoksi kuntien sopimustoiminta (ei kuntiin kohdennettuun sääntelyyn perustuva) on peruslähtökohdiltaan yksityisoikeudellista toimintaa.

On selvää, että kunnan sopimusvapautta rajaavat jo lähtökohtaisesti sen julkisoikeudelliseen asemaan liittyvät velvollisuudet, erityisesti yleiset hallinnon oikeusperiaatteet. Suomen perustuslaissa (731/1999) lausutut valtiojärjestyksen perusteet ovat luonnollisesti ne varsinaiset ja keskeiset kaikkea julkista toimintaa määrittävät ja ohjaavat perussäännöt, jotka koskevat erityisesti merkittävänä julkisen vallan käyttäjinä myös kuntia. Perustuslain 2.3 §:ssä velvoitetaan noudattamaan kaikessa julkisessa toiminnassa ”tarkoin lakia” ja itse julkisen vallan käytön osalta edellytetään, että sen tulee perustua lakiin. Nämä perustuslailliset muotoilut koskevat lähtökohtaisesti ja itsestään selvästi niin valtiollista kuin siitä johdettua tai siihen kiinnittyvää itsehallinnollista julkisen vallan käyttöä. Näin ollen valtio tai kunta ja näiden viranomaistoimijat eivät voi sitoutua lain vastaiseen toimintaan tai lähtökohtaisesti edes

lailliseenkaan sitoumukseen laajemmin kuin mitä laki tai viranomaisen laillinen toimivalta sallii.

Kun tarkastellaan jaottelua julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen sopimustoimintaan, tärkeää on kuitenkin muistaa myös se, ettei julkisoikeudellista sopimusta tule tarkastella pelkästään sopimusoikeudellisen normiston kautta. Tällöin sovellettavaksi tulevat muun muassa julkisoikeudelliset oikeusturvan takeet sopimuksen ulkopuolisille henkilöille. Näin ollen sopimusoikeudellisen tasapuolisuusvaatimuksen rinnalla tulee soveltaa mm. julkisoikeudellista yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaperiaatetta. Tällä jaottelulla on tärkeä merkitystä ennen muuta riitatilanteissa ja myös lainkäytön määräytymisen kannalta.

Toisaalta kun ajatellaan kunnan sopimusvapauden alaa varsinkin maankäyttösopimussääntelyn näkökulmasta, herää tärkeä kysymys siitä, voiko kunta vapaasti sopia jostakin sellaisesta, johon sille on syntynyt velvollisuus suoraan lain nojalla. Tällöin voidaan perustellusti nähdä, että kunnan kaavoitusvelvollisuus maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), MRL:n järjestelmässä asettaa hyvinkin selvästi rajoitteita sille, miten vapaasti kunta voi harkita maankäyttösopimuksen tekemistä. Voidaan sanoa, että kunnan kaavoitusvelvollisuus muotoaa kunnan liikkumavaraa sopimustoiminnan kannalta. Tältä osin ei synny periaatteellista eroa edes siltä osin, kun kysymys on maksullisuuteen perustuvasta (kehittämiskorvaus) MRL:n järjestelmästä. On sitten viime kädessä lainsäätäjän tahdosta kiinni, minkä muotoiseksi ja sisältöiseksi kyseinen liikkumavara asettuu.

On siis selvää, että kunnalla on oikeus asettaa sopimiselle tavoitteita ja ehtoja kuten muillakin sopijakumppaneilla. Lainsäädäntö voi kuitenkin vaikuttaa sopimiseen siten, että siitä voi aiheutua merkittäviä tosiasiallisia esteitä sopimiselle ja sopimuksen toteutumiskelpoisuudelle käytännössä. Koska sopimusmenettelyn tavoitteena on *kaikille sopimuspuolille lisäarvoatuova lopputulos*, sopimisen funktion mielekkyyteen tulee kiinnittää joka tasolla erityistä huomiota.

Liityntä kunnan yleiseen toimialaan

Kunnan yleisen toimialan on tulkittu olevan kuntien itsehallinnon ydintä (ks. mm. Aimo Ryytäsen tuotanto). Niin kauan kuin kuntia on nyky muodossaan ollut, on niiden tehtävänä ollut edistää asukkaidensa hyvinvointia ja toteuttaa laajahkoa kirjoa erilaisia toimenpiteitä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Kunnan yleinen toimialan sääntely on Suomessa ollut avointa. Kunnan oikeudelle ottaa itselleen tehtäviä ei ole asetettu lainsäädännössä kriteereitä. Tämä on mahdollistanut toimialan joustavan tulkinnan ja valmiuden vastata paikallisiin haasteisiin. Tässä kohden juuri sopimusvapaus ja kunnallinen sopimustoiminta on ollut, ja se myös voi olla, merkittävä väline kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien ja asioiden hoitamisessa. Sopimusoikeuden ja sopimusten anti kunnan toiminnassa voi laventaa sen toimintamahdollisuuksia merkittävästi kunnan asettamien tavoitteiden saavuttamisessa. Useinhan hallinnollinen sääntely, ml. kunnan oman säädösvallan (ks. käsitteestä esim. Harjula – Prättälä 2019) laaja-alainen käyttäminen, on varsin muoto- ja menettelysidonnaista. Sen sijaan kunnan sopimustoiminta voi olla tehokas ja nopea keino saada aikaan kunnan tavoittelemia vaikutuksia alueillaan. Näin on erityisesti lailla varinaisesti säätelemättömässä sopimustoiminnassa. Yksityisen toimijan suhde julkiseen toimijaan muodostuu kuitenkin pääsääntöisesti julkisoikeudellisen normiston ja oikeudellisen ohjauksen kautta. (Ks. Mäenpää 2002, s. 15.) Yleisesti ja lähtökohtaisesti kunnan yksityisoikeudelliset oikeustoimet ovat mahdollisia vain sikäli kuin ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä (Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 260).

Kuntalain 7 § 1 momentissa viitataan yleisesti tehtäviin, joita kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla. Lain 1 §:n 2 momentin nojalla kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Näiden yleisten kunnan toimialasäännösten tulkintaperiaatteet ovat täysin vakiintuneet. Keskeisin lähtökohta on tällöin se, että kunnan toiminnan tulee palvella kunnan etua (KuntaL 39 §, kohta 3) ja kuntakonsernin kokonaisetua (KuntaL 47.1 §) ja siten viime kädessä kuntalaisten etua, mikä puolestaan on 'osa' Suomen oikeusjärjestykseen kiinnittyvää maamme oikeudenkäyttöpiirissä olevien luonnollisten henkilöiden edusta eli ns. yleisestä edusta.

Kunnan harkinta ei ole täysin vapaata. Sitä, mitä tehtäviä kunta ottaa hoitaakseen, rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet. Oikeuskäytännössä kiinnitetään huomio erityisesti tehtävien paikallisuuteen, eri toimijoiden tasapuoliseen kohteluun ja hallinnon toissijaisuuteen. Yritystoiminta tai sen tukeminen kuuluu kunnan tehtäviin vain poikkeustilanteissa ja perustelluista syistä. Liiketoimintariskin ottaminen ei ole kunnan tehtävä. Poikkeuksen muodostavat yhteiskunnan perusinfrastruktuurin toimivuuteen liittyvät tehtävät, joissa kunnilla on perinteisesti ollut vahva rooli. Tällaisena keskeisenä tehtävänä voidaan nähdä myös kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvät erinäiset, viime kädessä julkisen vallan käytön alaan

kiinnittyvät tehtävät. Esimerkiksi kunnan maanhankinnan ja kaavojen toteuttamista edistävät maankäyttö sopimukset ovat ainakin osaksi nähtävissä sellaisina perusinfrastruktuuritehtävinä, joissa kunta voi yhtäältä ottaa liiketoimintariskiä ja toisaalta kerätä tuloja julkisyhteisölle.

Kunnallisen itsehallinnon merkitys kunnallisen sopimustoiminnan kannalta

Sopimusvapauden periaate ja itsehallinto turvaavat kunnille lähtökohtaisen oikeuden päättää sopimusten oikeudellisesta sitovuudesta, sisällöstä ja sopimusosapuolista varsin vapaasti. Yleisesti arvioiden viranomaisen, niin valtiollisen kuin kunnallisenkin, sopimustoiminnan vapautta edesauttaa viime vuosikymmeninä lieventynyt suhtautuminen hallintotoiminnan lakisidonnaisuuteen, julkisen vallan käytön yksipuolisuuden vähentyminen sekä hallintokoneiston itseohjautuvuuden lisääntyminen. (Mäenpää 1989, s. 20-21.) Voidaan siis sanoa, että lainsäädäntöstrategia on em. syistä johtuen muuttunut varsin merkittävästi.

Erytyisesti kunnallisen itsehallinnon kannalta voidaan tässä yhteydessä todeta, että kunnallinen itsehallinto muodostaa merkittävän valtiosääntöistä vallan hajautusta palvelevan alustan kunnalliselle sopimustoiminnalle ja sen varsin laaja-alaiselle harjoittamiselle. Tehokkaalla ja toimivalla sopimustoiminnalla voidaan tarkoituksenmukaisuuslähtökohdista katsottuna säästää muun muassa ajankäytössä ja kustannuksissa, mikä on luonnollisesti hyvin sopusoinnussa kunnan taloudellisen itsehallinnon ja sen myötä kunnan omaehtoisen kulu- ja kustannushallinnan kanssa. Sopimustoiminnalla voidaan estää myös epäselvän ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvia ongelmia koskien myös sopimusmahdollisuuksia muissa kuin julkisen vallan käytön tehtävissä ja saavuttaa näin hyvin ja perustellusti kuntalaisia lähellä ja konkreettisesti palvelevia tavoitteita. Kysymys on tällöin pitkälti EU-oikeudellisen läheisyysperiaatteen omaehtoisesta toteuttamisesta.

Julkishallinnon sopimustoiminnassa on nähtävissä kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen kannalta myös heikkouksia. Kuntien liiallinen sopimustoiminta voi johtaa hallinnollisen sääntelyn vähentymisen myötä kunnallisen toiminnan perusideologiaan kuuluvan demokratian vähenemiseen, jopa osittaiseen vesittymiseen, sillä toisin kuin hallinnollinen sääntely, sopimusmenettely ei ole julkista. Julkisuusvajetta tosin voidaan korvata muun muassa riittävien vaikutusmahdollisuuksien varaamisella sekä tehokkaalla tiedottamisella. (Ruotsalainen 217, s.58.)

Toinen heikkous liittyy julkiselta toimijalta vaadittavan yleiseen edun ja yhdenvertaisuuden toteutukseen. Lähtökohtaisesti sopimustoiminnassa otetaan huomioon vain sopimusosapuolten edut (tässä yhteydessä siis kunnan ja yksityisen, lähtökohtaisesti ei valtiovallan/lainsäätäjän, etu) ja heihin kohdistuvat vaikutukset. Tällöin kaikkien maamme kuntalaisten yleinen etu ja yhdenvertaisuus ovat vaarassa jäädä huomiotta. Perinteisessä hallintotoiminnassahan on juuri lähtökohtana pyrkiä turvaamaan niin kuntalaisten kuin kansalaistenkin yleinen etu kuin yhdenvertaisuuskin. (Ks. Ruotsalainen 2017, s. 58.)

Kunnallisen sopimustoiminnan kannalta, kuten ratkaisussa KHO 2015:116 nousee esille, nimenomaan kaavoitus on sopimusneuvotteluista täysin erillinen menettely, josta ei voida kuntaa sitovasti sopia. Kyseisessä ratkaisussa asianosainen vetosi luottamuksensuojaan sillä perusteella, että asianosaiselle (yhtiölle) oli kunnan käyttäytymisestä johtuen syntynyt perusteltu odotus kaavan hyväksymisestä. KHO lausui kuitenkin, että kunnan ja yhtiön sopimuksella, jolla oli sovittu kaavoituksen käynnistämisestä, ei ollut sellaista vaikutusta kunnanvaltuuston päätöksentekoon, että yhtiölle olisi syntynyt perusteltuja odotuksia kaavan hyväksymisestä tai kunnalle velvollisuutta hyväksyä kaava.

Voidaan sanoa, että kunnallinen itsehallinto antaa kunnan päätöksenteolle laajan harkintavallan hallinnon yleisten oikeusperiaatteidenkin valossa. Tällöin kaikilla oikeusperiaatteilla kuten luottamuksensuojalla maankäytössä ei ole kuitenkaan erityisen merkittävää ja laaja-alaista tulkintavaikutusta. (Ks. tästä Hovila 2010, s. 60–62.) Kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä siten, että maanomistajalla on perusteet odottaa tulevansa kohdelluksi yhdenvertaisesti suhteessa muihin maanomistajiin.

Nykyisellään kunnallisen itsehallinnon varsin vahvaa merkitystä maankäytössä ja rakentamisessa kuvaa hyvin se tosiasia, jonka mukaan kunta voi päätöksellään hyväksyä kaavan, joka on lainvastainen mutta lainvastaisuus voidaan todeta sen jälkeen vain muutoksenhaulla. Vanhan rakennuslain (RakL) aikaan kunnan tuli alistaa kaavat ympäristöministeriön hyväksyttäväksi, mutta maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa tästä menettelystä luovuttiin, joten kaavan mahdolliseen laittomuuteen ei nykyisin kohdistu varsinaista ennakkovalvontaa. Samalla MRL:n järjestelmä muuttui sillä tapaa, että se perustuu nykyisin kaavojen lisäksi aiempaa enemmän luvitukseen, mikä puolestaan perustelee kaavoitusmonopolitermin päivittämistä asiantilaa paremmin kuvaavalla nimikkeellä ”suunnittelumonopoli”.

Lähtökohtaisesti *kunnalla ei katsota myöskään olevan kaavoitusvelvollisuutta, vaan lähinnä kaavoitusmonopoliin perustuva yksinoikeus sen harkitsemiseen, missä ylipäättään kaavoitusta tarvitaan*. Tällaisen monopolin olemassaoloa on perusteltu sekä kunnan yksinomaisella kaavoitustoimivallalla että kunnallisella itsehallinnolla. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:95 korkein hallinto-oikeus totesi, että: Kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on siten harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Hovila on kuitenkin katsonut, ettei kaavoitusmonopoli kuulu kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen, ja tämän vuoksi se voisi syrjäytyä tärkeämmän oikeushyvän tieltä. Voidaan kuitenkin todeta, että argumentaatio tällaisen kunnallisen itsehallinnon ydinaluetulkinnan osalta jää sängen ohueksi, ehkä jopa hieman ontoksi.

Yleisesti ottaen kunnallinen kaavoitusmonopoli on ymmärretty siinä määrin vakiintuneeksi kunnan ”oikeudeksi”, että käsite ymmärretään asiasisältönsä osalta käytännössä vakiintuneeksi oikeudeksi. Sitä paitsi kunta saa itsehallintonsa johdosta tehdä myös huonoja ratkaisuja, kunhan se ei päätöksillään riko lakia. Niko Soininen on kutsunut kunnan maankäyttöön liittyvää harkintaa kontekstuaaliseksi intressivertailuksi, koska lain säännökset eivät muodollisesti velvoita tekemään vertailua, mutta harkinta perustuu käytännössä jonkinlaiseen intressien vertailuun (Soininen 2012, s. 103-105.). On selvää, että kunta arvioi kaavoitusratkaisuisaan aina myös omia etujaan, ympäristöarvoja, maanomistajan näkökulmaa, ratkaisujen merkitystä kunnan yleiselle kehitykselle ja todennäköisesti myös poliittisia kysymyksiä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kunnan kaavoitusvelvollisuus todennäköisesti rajoittaisi jossain määrin myös kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa kunnan sopimusvapautta, vaikka kunnat saattavat joskus antaa esimerkiksi samoista poliittisista tavoitteista kaavamääräyksiä mutta joskus ”sama asia” saatetaan hoitaa sopimusteitse ehtoja asettamalla (esim. puurakentamisvelvoitteet).

Hyvän hallinnon edellytykset kunnallisessa sopimustoiminnassa

Kunnallisen sopimustoiminnan näkökulmasta merkittävää ja tärkeää lähtökohta on se, että perustuslailliset hyvän hallinnon perusteet (Suomen perustuslaki 21.2 §) on otettava huomioon sekä kaikkien julkisyhteisöjen että myös kaikessa niiden julkista hallintotoimintaa

tarkoittavassa toiminnassa, ei siis vain perinteisessä hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Hallinnon (yleiset) oikeusperiaatteet – yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate – ovat ennen muuta merkittäviä oikeusturvasäännöksiä niin perinteisessä hallintotoiminnassa kuin hallintosopimusperustaisessatoiminnassakin. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,
- neuvontavelvollisuus,
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite

Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa *asianmukaisesti hallinnon palveluita* ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman *tuloksellisesti*. Kunnassa edellä esitetty aktualisoituu ennen muuta kunnan edun (jota kuntalain 39 §:n mukaan valvoo kunnanhallitus) ja kuntakonsernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §) mahdollisimman hyvänä toteutumisenä. Tätä kunnan ja kuntalaisten kannalta keskeistä intressiä ja sen toteutumista arvioi ja valvoo erityisesti kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen näkökulmasta kunnan tarkastuslautakunta.

Luottamushenkilöpäätöksenteon ja viranhaltijahallinnon suhde nousee varsinkin itsehallinnollisessa mielessä sekä kunnan lakisääteisen että ei-lakisääteisen toiminnan puitteissa keskeiseen osaan. Kyse on viime kädessä siis siitä, missä määrin kunnan kannanmuodostus voi ja saa perustua viranhaltijavalmisteluun ja -päätöksentekoon. Demokratianäkökulmasta yleisesti ja erityisesti siihen kiinnittyvän kuntalain kirjaimen ja hengen normatiivisesti vahvan luottamushenkilöpäätöksenteon vuoksi on ongelmallista, jos kunta laajalti delegoi hallintosäännöllään periaatteellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä asioita pois luottamushenkilöpäätöksenteolta.

De lege ferenda

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä julkisen vallan käyttö on peruslähtökohdiltaan samantyyppistä julkisen vallan käyttöä kuin muillakin lakisääteisen kunnallisen toiminnan osa-

alueilla. Julkisen vallan (ml. kunnan) lakiperustainen ja sitä kautta laillinen toiminta edellyttää lähtökohtaisesti aina julkisen vallan toiminnan perustumista lakiin (Suomen perustuslain 2.3 §). Perustuslain (80.2 §) mukaan myös muu viranomainen, kuten kunnallinen viranomainen, voidaan valtuuttaa lailla antamaan *oikeussääntöjä* ”määrätyistä asioista”, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä ”erityisiä syitä” *eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella*. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Edellä tarkasteltu merkitsee maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvien sopimusten ja sopimusapparaatin käytön rajojen kannalta lähtökohtaisesti sitä, että kunnille kuuluvan laajan itsehallinnon johdosta sopimusten käyttöä rajoittaa lähtökohtaisesti vain PL 80.1 §:n määräys, joka määrää lailla säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan kuten veroista säätäminen. Muutoin kunnan ei-lakisäätöiseen, käytännössä kunnan yleiseen toimialaan, sisältyvien kunnan tehtävien kuten myös lakisäätöisten, mutta sisällöltään ja velvoittavuudeltaan väljästi säänneltyjen tehtävien alaan kuuluvista asioista voidaan sopia kunnan ja tämän sopijaosapuolen kanssa sangen ”vapaasti”, kunhan kysymys ei siis ole ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan” (PL 80 §). Luonnollisesti myös muu sääntely kuten valtioneuvoston päätös tai vaikkapa julkisia hankintoja koskeva sääntely rajaa kunnan toiminnan ja erityisesti sopimustoiminnan harjoittamista.

Jos maankäytön ja rakentamisen alaan kuuluvat tehtävät eivät olisi kunnallisia eli siis itsehallinnollisen yhdyskunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, julkisen vallankäytön ala olisi lähtökohtaisesti suppeampi. Mutta koska lainsäätäjällä on halunnut antaa ko. tehtävät itsehallinnollisten kuntien vastuulle, kuntien toimivallan käytön omaehtoista alaa tulee näissä kysymyksissä pitää mahdollisimman laajana ellei laissa *yksiselitteisesti* toisin säädetä.

Kaiken kunnallisen toiminnan perustavana tarkoituksena on kunnan edun ja kuntakonsernin kokonaisedun toteuttaminen. Tämä lähtökohta kunnan toiminnan rajojen määräytymisessä myös maankäytön ja rakentamisen alaan kuuluvien kunnan tehtävien osalta on se ohjenuora, joka viime kädessä määrittelee myös sopimusapparaatin käytön perustuslailliset ja lailliset rajat. Luonnollisesti myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta erityisesti yksilöä koskevissa kysymyksissä sekä hallintolakiin kiinnitetyt julkista toimintaa ohjaavat periaatteet ovat tässä kohden sovellettavaa oikeutta. Lähtökohtaisesti tämä asetelma merkitsee kuitenkin sitä, että kunnan MRL-tehtävät voivat eriytyä, kunhan kuntalaisten ja kansalaisten yhdenvertaiset

oikeuden Suomen oikeudenkäyttöpiirin puitteissa voidaan turvata esimerkiksi kuntien välisen tehtävyyhteistyön merkeissä. Tällöin asiallisessa mielessä kysymys on paikallisten olosuhteiden huomioonottamisesta, mikä on kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä (ks. Heuru-Mennola – Ryyänen 2011, s. 182-183).

Edellä lausuttu tarkoittaa mm. sitä, että myös kunnan yleinen toimiala voi olla maankäytön ja rakentamisen alaan kuuluvien tehtävien puitteissa huomattavakin, mikäli kansalaisten perusoikeuksia kuten osallistumisen ja vaikuttamisen ja omistusoikeuden alaan kuuluvia perusoikeuksia ei loukata. Tällöin on myös selvää, että maankäyttö- ja rakennussääntelyn kulloisestakin sisällöstä riippuen kaavasta ei voi laaja-alaisesti eli varsinaisesti ”sopia”, koska näin tehtäessä saatettaisiin helposti kaventaa kuntalaisten ja kansalaisten laillisia ja perustuslaillisia osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia maankäytön ja rakentamisen alalla. Myös mahdollisten maksujen osalta tilanne on samansuuntainen. Toisin sanoen MRL:n alaan kuuluvassa maankäytön suunnittelussa, kaavoituksessa ja siten viime kädessä myös hyvinvointipolitiikassa (= lainsäätäjän keskeinen intressi MRL-tehtävien sääntelyyn nähden) tulee olla ja säilyttää tosiasiallinen luottamushenkilöperustainen päätöksentekovalta. Tämä siis vähintäänkin vaarantuisi, ellei peräti kyseenalaistuisi, laajan sopimusapparaatin käytön myötä. Esimerkiksi kuntien tekemät lakisäätteisten tehtävien ulkoistamispäätökset voidaan aina myös kumota, ja tämä mahdollisuus tulee mahdollisimman hyvin huomioida erityisesti kunnallisten tehtävien ulkoistamissopimuksissa.

Edellä lausutusta huolimatta sopimusjärjestelyille on ja tuleekin olla sijaa täydentävänä ja täsmentävänä elementtinä laadukkaan maankäytön ja rakentamisen ohjausvälineenä. Kyseisen päätöksenteon ja sopimisen laadukas toteutuminen kokonaisuutena edellyttää luonnollisesti kunnan päätöksentekojärjestelmän ja sopimisen viranomaistoiminnan kitkatonta yhteistyötä, jota voidaan säännellä mm. hallintosääntömääräysten suomin keinoin.

Kaavoitus ja siihen liittyvät toimenpiteet kuten sopimusjärjestelyt kunnan ja maanomistajien välillä muodostavat laajan toiminnallisen kokonaisuuden, joka vaikuttaa ja jonka avulla voidaan vaikuttaa kuntalaisten, erityisesti maanomistajien, omaisuuserien arvoon ja arvonmuodostukseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhtäältä omistusoikeus yhtenä kuntalaisten ja kansalaisten perusoikeutena (PL 15 §) turvataan kunnan toiminnassa mutta myös samalla pidetään huoli siitä, että kuntalaisten elinolosuhteet sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet elinympäristöönsä myös turvataan (PL 2.2 §). Tärkeää tässä yhteydessä

onkin muistaa, että viime kädessä kaiken julkisen vallan käytön, ja ylipäätään julkisen toiminnan, tulee perustua lakiin (PL 2.3 §).

Kaavoituksella ja muin maankäyttötoimenpitein voidaan vaikuttaa olennaisesti maankäyttö- ja rakennuslain alaan lähtökohtaisesti kuuluvan rakennetun ja rakentamattoman maan arvoon (arvon nousuun tai laskuun). Tämän lisäarvoproblematiikan oikeudenmukainen ja hallittu hallinta edellyttää paitsi harkintavallan rajoitusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen, asianmukaista soveltamista, niin myös yleisen kohtuusperiaatteen laadukasta toteuttamista yhdiskunnan ja sen yksittäisten jäsenten (ml. maanomistajat) intressien tasapainottelun näkökulmasta. Tällöin tulee luonnollisesti toimia Suomen perustuslain 2.3 §:n viitoittamassa lakiperustaisessa kontekstissa huomioiden kuitenkin riittävästi paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden tosiasiallisesti merkityksellisten toteuttamismahdollisuuksien (mittapuuna asiallinen yhdenvertaisuus kuntien välillä) turvaaminen ja edistäminen.

On selvää, että tosiasiallisesti – myös perinteisen hallinnollisen toiminnan mielessä – eriytynyt kuntakenttä tarvitsee välineitä maankäyttö- ja rakennuskysymysten hallintaa hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä (harvaanasutut alueet, maakuntakeskusten ympäryskunnat, maakunnan keskuskaupungit, suuret kasvukeskukset, pääkaupunkiseutu). Vaikka paluuta ainakaan erityisen moniportaiseen kuntamalliin erilaisin tehtävä- ja viranhaltijasääntelyineen ei nykyaikana lienekään, tulisi kuitenkin pohtia MRL-toiminnan volyymeiltaan ja sisältötekijöiltään tosiasiallisesti hyvin erilaisia tarpeita omaavan kentän velvoitteiden lainsäädännöllistä eriyttämistä. Patenttiratkaisuja tällaisten tarve-erojen hallittuun lainsäädännölliseen hallintaan ei luonnollisestikaan ole, mutta niin vapaaehtoisen kuin pakollisenkin kuntayhteistyön mahdollisuuksia tulisi erityisesti selvittää.

Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten rajapinta ja tähän kohdentuva sääntely muodostavat tärkeän maankäyttöä ja rakentamisen oikeudellista hallintaa koskevan osa-alueen. Viime kädessä laillisuus ja sen yhdenvertainen toteutuminen tulee voida muuttuvissa MRL-olosuhteissakin turvata. Itsehallinnollisesta näkökulmasta katsottuna on kuitenkin vähintään yhtä tärkeää mahdollistaa ja turvata itsehallinnollisessa mielessä relevanttien kunnan elinvoimaan ja kuntalaisten hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden tarkoituksenmukainen toteutuminen maankäytön ja rakentamisen saralla kunnan toiminnassa. Tämä edellyttää tuloksellisten arviointi- ja valvontamenetelmien hyödyntämistä kunnan ja kuntakonsernin toiminnassa. Tässä mielessä käyttökelpoisena ja jo käytössä olevana työkaluna voi olla kunnan tarkastuslautakunta. Tältä osin kunnan arviointi- ja valvontatoimintaa voisi olla perusteltua

tehostaa arviointi- ja valvontatehtävien strukturointia kehittämällä. Tällä hetkellä vaarana on kunnan, kuntakonsernin ja kuntalaisten edun (valvonnan) toteutumisen ilmiselvä vaarantuminen kuntalakisääntelyn varsin vähäisen velvoittavuuden vuoksi.

LÄHTEET (viitattu ja taustamateriaali)

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu laitos. Edita Publishing Oy, Helsinki 2018.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auva – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2020.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 10. uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2019.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino, Tampere 2011.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 129. Juvenes Print, Tampere 2013.

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuriidikka 3/2010, s. 7–69.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Hallintosopimus, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki. 1989

Mäkelä, Juha: Sopimuksen yhteinen sitovuusperuste, Lakimies 1/2008, s.20–41.

Ruotsalainen, Juha: Kuntarakennelain 9 §:n mukainen yhdistymissopimus. Sopimusoikeudellinen sitovuus ja luottamuksensuoja. Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta, hallinto-oikeus. Rovaniemi 2017.

Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. Lakimies 1/2012, s. 102–124.