

Maankäyttösopimusten sääntelyn perustuslainmukaisuudesta

Matti Muukkonen, HTT, YTM, ÖTM, julkisoikeuden dosentti

Sisällys

1. Johdanto.....	1
2. Asetelmasta.....	4
3. Valtiosääntöoikeudellisista jännitteistä suhteessa nykylakiin	10
4. Nykylainsäädännön arviointia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa	14
4.1. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus	14
4.2. Onko kyse nyt siis sopimisesta vai ei?.....	17
4.3. Onko maankäytön maksut maksuja, veroja vai...?.....	18
4.4. Miten maankäyttösopimusjärjestelmä sopii yhteen muiden perusoikeuksien kanssa?.....	20
5. Johtopäätökset ja kehittämissuhteet.....	21

1. Johdanto

Suomessa *kunnilla* on *asemakaavoitusta*¹ koskeva *kaava-* tai *kaavoitusmonopoli*.² Siihen kuuluu ”ajatus siitä, että kunta itse harkitsee, milloin, mihin tarkoitukseen ja missä määrin asemakaavoja on tarpeen laatia tai muuttaa”.³ Kaavoitusmonopoliin perustuen kunnalla on oikeus myös maapolitiikkansa osana laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja laissa niille säädettyjen vaatimusten puitteissa.⁴ Järjestelystä aiheutuu, ettei ”yhdelläkään maanomistajalla tai muulla intressitaholla -- ole subjektiivista oikeutta saada hyväksytyksi haluamansa sisältöistä kaavaratkaisua”.⁵ Kunnalla voidaan siten katsoa olevan *suunnitteluvallta*, jolla viitataan niiden oikeuteen omavastuista laatia kaikenlaisia, myös maankäyttöä koskevia tulevaisuudensuunnitelmia.⁶

Kaavoitusmonopolin taustalla on jossain määrin ajatus siitä, että kunnan itsehallintoyhteisönä on oltava oikeutettu päättämään omista asioistaan. Voidaan toki ajatella niinkin, että tällöin päättäjätahona ei ole kunta, vaan itseasiassa sen asukkaat. Suomen perustuslain (731/1999) 121.1 § turvaa nimenomaan *asukkaiden itsehallinnon*. Näiden tahdonmuodostus tapahtuu kuitenkin edustuksellisesti.⁷ Kun perustuslain 2.2, 6.3, 14.3, 14.4 ja 20.2 §:t osaltaan turvaavat jokaisen

¹ Asemakaavalla viitataan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 7 luvussa säänneltyyn maankäytön ohjausinstrumenttiin; ks. tarkemmin esim. Pekka Hallberg – Auvo Haapanala – Ritva Koljonen – Hannu Ranta – Jukka Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent 2020, s. 344 ss.

² Ks. esim. Hallituksen esitys Eduskunnalle 101/1998 vp, s. 78/I rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, Hallituksen esitys Eduskunnalle 32/2013 vp, s. 34/II laiksi kuntalain muuttamisesta ja Hallituksen esitys Eduskunnalle 79/1996 vp, s. 61/II luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi. Ks. myös esim. Olavi Syrjänen, Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto 1999, s. 204–207, Martti Häkkänen, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016, s. 110–118 sekä Aleksis Heinilä, Oikeudesta rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamis päätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2017, s. 182–183.

³ Hallituksen esitys Eduskunnalle 81/2006 vp, s. 15/II maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

⁴ Ks. KHO 2015:95.

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle 264/2014 vp, s. 43/II itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.

⁶ Aimo Ryyänen, Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus 1999, s. 160.

⁷ Ks. Urho Kekkonen, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Otava 1934, s. 107.

kuntalaisen oikeudet osallistua ja vaikuttaa heitä itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon,⁸ on loogista, että päätökset kunnan alueen kehittämiseksi tehdään yhteisesti. *Rousseaulaisittain* voidaan sanoa, että kyse on soveltaen tilanteesta, jossa ”kansa tekee säädöksiä koko kansaan nähden -- Silloin on asia, josta säädös tehdään, yleinen, samoin kuin tahtokin, joka säädöksen tekee”.⁹ Pääsääntöisesti myös kunta on se, jolle kaikki julkisen yhdyskuntarakentamisen kehittämiseksi aiheutuvat kustannukset lähtökohtaisesti lankeavat.¹⁰

Mutta toisaalta perustuslain 15.1 § turvaa myös jokaisen omaisuuden suojan, jonka toteutumista *julkisen vallan* instituutioilla on velvollisuus yleisesti turvata (perustuslaki 22 §). Omaisuuden suojan ytimen muodostaa omistusoikeus, joka irtainten esineiden ohella koskee myös kiinteistöjä,¹¹ rakennuksia ja vesialueita. Perusoikeuden suojan piiriin kuuluu kiinteän omaisuuden osalta esimerkiksi omistajan vapaus käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä sulkea ulkopuoliset pois sen käytöstä, joskin esimerkiksi jokamiehen oikeudet osaltaan rajoittavat tätä.¹² Käyttövapauden ohella omistajalla on myös oikeus määrätä omaisuudestaan esimerkiksi luovuttamalla tai panttaamalla sitä.¹³ Rajatonta omaisuuden suoja ei kuitenkaan ole, vaan omistajan oikeuksien sisältö ja laajuus määrittyy vahvasti lainsäädännön kautta.¹⁴

Maankäyttö- tai aiemmin *kaavoitus*sopimukset ovat suhteellisen vanha järjestely,¹⁵ jolla jännitettä yksityisen omaisuuden suojan, erityisesti kiinteän omaisuuden käyttövapauden ja kunnan kaavoitusmonopolin välillä on pyritty purkamaan. ”[M]aankäyttösopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan välistä sopimusta maanomistajan alueen asemakaavoittamisesta, kaavan toteuttamisesta ja maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin”.¹⁶ Niillä ”pyritään sopimaan oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantumisesta kaavoitettavaksi tulevalla alueella”.¹⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä kustannusrasitteiden siirtoa yksityiselle kaava-alueella olevan maan omistajalle.¹⁸ Kuten perustuslakivaliokunta MRL:n säätämiseen johtanutta lakiehdotusta käsitellessään toi esiin, voitiin periaatteellisesti merkittävänä ratkaisuna tuolloin pitää sitä, että kaavoitusopimukset ylipäätään tulivat lain – nyt jo kumotussa –

⁸ Osallistumisen edistämismääräyksestä ks. esim. Eija Mäkinen, *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. FinnPublishers 2000, s. 126–130.

⁹ Ks. Jean-Jacques Rousseau, *Yhteiskuntasopimuksesta*. Karisto 1998/1762, s. 81–82.

¹⁰ Häkkänen 2016, s. 246.

¹¹ Maanomistusoikeuden erityispiirteistä tarkemmin ks. Tapio Määttä, *Maanomistusoikeus*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999, s. 280 ss.

¹² Pekka Lämsineva, 11. Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*. Alma Talent 2010, I. III.11.4.3. Omaisuuden suoja koskevasta perusoikeussäätelmästä ks. myös esim. Määttä 1999, s. 480–506 sekä Pekka Lämsineva, *Perusoikeuden ja varallisuussuhteet*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002, s. 151–273.

¹³ PeVL 16/2007 vp, s. 4/I.

¹⁴ Lämsineva 2010, I. III.11.4.3.

¹⁵ Ks. tarkemmin Mäkinen 2000, s. 159–161 ja Häkkänen 2016, s. 245–246. *Lauri Tarastin* (Pohdintoja maankäyttösopimuksista. Teoksessa Risto Nuolima – Pekka Vihervuori – Hannele Klementtinen (toim.), *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004*, s. 397–409, s. 397) mukaan maankäyttösopimusten kulta-aika oli 1960- ja 1970-luvuilla. Ks. myös Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö 2002:2, s. 13–14.

¹⁶ Martti Häkkänen, *Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset*. Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytännöistä. Ympäristöministeriön julkaisu 2020:4, s. 13. *Martti Häkkäsen* määritelmää voidaan myös kritisoida suppeaksi, sillä toisaalta MRL 91 b §:n (222/2003) 1 mom. jättää osaltaan avoimeksi voidaanko maankäyttösopimuksiksi tunnustaa mikä tahansa kunnan ja jonkun muun tahon kanssa tekemä sopimus, joka liittyy kaavoitukseen. Sanamuodon perusteella näin voisi ajatella, joskin taas sääntely-yhteys puoltaisi enemmän Häkkäsen määritelmän mukaisuutta.

¹⁷ Ilari Hovila, *Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjaukset*. Lapin yliopistokustannus 2013, s. 34.

¹⁸ Erkki J. Hollo, *Maankäyttö- ja vesioikeus*. Talentum 2006, s. 337. Hollo pitää sopimusta nimenomaan merkittävänä tapana kustannussiirtoon. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava Häkkästä (2016, s. 246) mukaillen, ettei pelkästään kunnan tai muun julkisyhteisön rahoitustarve voi kuitenkaan toimia perusteluna maksujen määräämiselle.

11 §:ssä (kumottu lailla 222/2003) ensi kertaa tunnustetuiksi. Sen mukaan sääntely vaati kuitenkin vielä kehittämistä ja valiokunnan mielestä asiassa tuli arvioida ”sen tarkoituksenmukaisuutta, että laissa vain näin yleisluonteisesti tunnustetaan kunnan mahdollisuus toimia yksityisten oikeussubjektien tavoin alueella, jolla sen merkittävänä tehtävänä on julkisen kaavoitusvallan käyttäminen”.¹⁹

Mietintövaliokuntana rakennuslainsäädännön uudistamista koskevan ehdotuksen käsittelyssä toimineen ympäristövaliokunnan mukaan tarpeen olikin selvittää osana kustannusten jakoa nimenomaan tarve myös maankäyttösopimusten tarkempaan sääntelyyn.²⁰ MRL:n säätämisen jälkeen eduskunnan edellyttämä selvitys- ja valmistelutyö toteutettiin ”Kaavojen toteuttamistoimikunnassa”, jonka mietinnön (KM 2002:2) pohjalta annettiin nykyisiin säännöksiin johtanut lakiehdotus²¹, joka sittemmin tuli pienin muutoksin myös hyväksytyksi.²² Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta ei nostanut esiin merkittäviä valtiosääntöisiä ongelmia.²³

Pääministeri *Sanna Marinin* hallituksen yhtenä tavoitteena on maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistaminen.²⁴ Tämä tarkoittaa aietta uudistaa nykyisin voimassa oleva ”maankäyttö- ja rakennuslaki [--] siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen siten, että uudistuksessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää sekä selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä”.²⁵ Tämän hankkeen kestäessä lainvalmistelussa on herännyt huolta sen suhteen, ovatko erinäiset nykyisen MRL:n nimenomaan maankäyttösopimuksia ja *kehittämiskorvausta*²⁶ koskevat säännökset sittenkään sopusoinnussa perustuslain kanssa. Valmistelun kestäessä esiin ovat nousseet muun muassa seuraavat kysymykset:

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

¹⁹ PeVL 38/1998 vp, s. 8/I. Ennen MRL:n säätämistä maankäyttö- tai kaavoitussopimusten oikeudellinen asema oli jokseenkin epäselvä (ibid. ja HE 101/1998 vp, s. 64/I–II) ja sitä haluttiinkin osana rakennuslainsäädännön uudistusta selkeyttää (ibid.). Mäkisen (2000, s. 155–159) mukaan MRL 11 § toi kuitenkin vain vähän selkeyttä maankäyttösopimusten oikeudellisiin rajoihin. Hollon (2006, s. 62–63) mukaan jo aiemmassa sääntelemättömässä tilassa kunnan katsottiin voivan tehdä kaavoitussopimuksia maanomistajien ja rakentajien kanssa. Hänen mukaansa sopimukset olivat kuitenkin jossain määrin ehdollisia, sillä ne eivät voineet syrjäyttää MRL:ssä asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia taikka velvollisuutta selvitysten hankkimiseen. Ks. myös KHO 16.4.1982 t. 1558 ja KHO 1995 A 38. Mäkisen (2000, s. 155) mukaan se, että MRL 11 §:ssä todettiin juuri tuo lain etusija, oli lähinnä itsestäänselvyys, eikä tuonut lisäarvoa. Huomaa, että KHO 2006:14 vuosikirjapäätöksessä tuomioistuin totesi, että sopimus oli sitova vain kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan.

²⁰ YmVM 6/1998 vp, s. 11/I.

²¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle 167/2002 vp laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

²² Ks. YmVM 22/2002 vp ja EV 257/2002 vp.

²³ Ks. PeVL 52/2002 vp.

²⁴ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 49. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM014:00/2018>.

²⁶ Kehittämiskorvauksella tarkoitetaan maanomistajalle erityisellä kunnan tekemällä hallintopäätöksellä perittäväksi määrättävää osuutta hänen omistamalleen tontille asemakaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista. Kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn normatiivinen pohja on MRL 91 c §:ssä (222/2003). Tällainen korvaus voidaan kuitenkin määrätä maksettavaksi vain, jos asiasta ei ole voitu sopia MRL 91 b §:n mukaisesti (MRL 91 a §, 222/2003, 1 mom.).

2. Onko maksun perusteista sopiminen ongelmallista perustuslain 81 ja 124 §:n kannalta?
3. Vaikuttaako kunnan asema itsehallinnollisena elimenä (PL 121 §) taikka maksujen perusteiden asettamista koskevat oikeusturvamenettelyt (PL 21 §) sopimusvapauden valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen?
4. Onko oikeutta sopia maksusta laista poiketen arvioitava myös laajemmin perusoikeuksien toteutumisen kannalta?
5. Mihin suuntaan sääntelyä olisi kehitettävä perustuslain näkökulmasta mahdollisten havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi?

Tässä kirjoituksessa tarkastelen perustuslain näkökulmasta MRL 12 a luvussa (222/2003) säänneltyä, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevaa sääntelykokonaisuutta. Tämä sääntely on nyky muodossaan tullut voimaan 1.7.2003. Vaikka perustuslakivaliokunta ei edellä mainitusti tuolloin katsonut sääntelyn olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, voidaan lainvalmistelussa heränneiden kysymysten valossa arvioida sitä, voitaisiinko nyky muotoiset säännökset hyväksyä, mikäli ne säädettäisiin nyt. Tähän näyttäisi olevan tarvetta erityisesti, kun huomioidaan perustuslakivaliokunnan tuorempi lausuntokäytäntö, joka ilmentää selvästi tiettyjä seikkoja, jotka lainvalmistelussa nykyään tulisi ottaa huomioon aiempaa tarkemmin.²⁷

Menetelmällisesti kysymys on yhtäältä lainopillisesta tarkastelusta sen selvittämiseksi mikä voimassa oleva oikeus käsiteltävänä olevan ilmiön osalta on, mutta toisaalta kyse on myös valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Erityisesti jälkimmäinen tehdään tässä yhteydessä lähinnä hypoteettisesti, sillä toistaiseksi ei ole olemassa mitään lakiehdotusta, jonka perustuslainmukaisuutta voitaisiin arvioida. Niinpä arviointi kohdistuu voimassa olevaan sääntelyyn kuitenkin edellä mainitusti erityisesti säätämisen jälkeen syntyneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden.

2. Asetelmasta

Juha Karhu (ent. *Pöyhönen*) esitti reilu 20 vuotta sitten ”Uusi varallisuus-oikeus” -teoksessaan luopumista oikeudellisten ongelmien pistemäisestä hahmottamista. Hänen keskeinen ajatuksensa oli, ettei (varallisuus-)oikeudellisia kysymyksiä tulisi tarkastella ainoastaan yksittäisinä oikeustoimina, vaan kehittyvänä ja muuttuvana prosessina. Karhun mukaan kaupasta tuli siirtyä projektiin.²⁸ Tämä edellytti myös laajempaa ”tilannekuvan” hahmottamista, josta hän käytti käsitettä *toimintaympäristö*. Tällä Karhu tarkoitti ”levähdystasoa”, jossa oikeudelliset ongelmat integroituvat toisiinsa.²⁹ Voidaan sanoa, että hänen ajatuksissaan oli katsoa edessä näkyviä kemian, fysiikan ja biologian ilmiöitä

²⁷ Huomaa kuitenkin, että käsitellessään MRL:a koskenutta lakiehdotusta ennen nykyisen perustuslain säätämistä, perustuslakivaliokunta toi esiin, kuinka ehdotuksen arvioinnissa tuli ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio esimerkiksi lakia alemmanasteisen sääntelyn muodossa; ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4/I. Ks. tuoreesti myös PeVL 24/2021 vp, s. 2, jossa todetaan seuraavaa: ”jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin”; ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/1999 vp, s. 2/I. Ks. aiheesta myös Tapio Määttä, Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen. Teoksessa Miimu Airaksinen et al., Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, s. 18–31, s. 20. Nähdäkseni perustuslakivaliokunta näyttäisi kuitenkin edellyttävän jotain tarkempaa perustelua alemmanasteiselle sääntelylle myös ympäristöoikeuden puolella. Näin ollen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ei voitane yleisesti puhua siitä, että kyseisellä sääntelyalueella olisi muodostettu toisenlainen yleinen sääntelymalli; ks. esim. PeVL 45/2016 vp, s. 6.

²⁸ Juha Pöyhönen, Uusi varallisuus-oikeus. Lakimiesliiton kustannus 2000, s. 140 ss.

²⁹ Ks. Juha Pöyhönen, Kohti uutta varallisuus-oikeutta. Lakimies 4–5/1997, s. 525–560, s. 545 ja Pöyhönen 2000, s. 168.

hahmottaen niiden päälle *peitepiirroksen*, so. juridisen kerroksen, jossa nämä ilmiöt saavat oikeudellisesti merkitykselliset nimet.³⁰ *Kokonaisjärjestelyssä* tästä massasta sen sijaan tunnistettiin *juridinen relevanssi*. ”Kokonaisjärjestely sitoo toisiinsa erilaisia ja toisistaan erillisiä tapahtumia. Kaikilla niillä seikoilla, joista kokonaisjärjestely muodostuu, on oikeudellista merkitystä”.³¹ Se on siten tilanne, jossa jäsenetään eri *intressitahojen* väliset asetelmat suhteessa toisiinsa.³² Perusteltua onkin puhua eräänlaisesta *asetelmasta*,³³ jossa mukana ei ole vain yksittäinen oikeudellisesti merkityksellinen tulkintatilanne, vaan myös laajempi konteksti.³⁴

Kunnalla on asiassa siten omat intressinsä, kuten myös kuntalaisilla. Vastaavasti asiassa intressitahoiksi tai pikemminkin *osallisiksi*³⁵ voidaan mieltää luonnollisesti myös esimerkiksi maanomistajat. Näiden osalta olisi kuitenkin liian yksinkertaista sitoutua tunnistamaan osallisiksi ainoastaan ne maanomistajat, jotka ovat MRL 91 a.1 §:n tarkoittamalla tavalla sellaisia, joille asemakaavasta aiheutuu *merkittävää hyötyä*³⁶ ja jotka siten ovat säännöksen ilmentämän normin perusteella velvollisia osallistumaan kunnalle *yhdyskuntarakentamisesta*³⁷ aiheutuviin kustannuksiin. Asemakaava-alueilla on kuitenkin myös muita osallisia, joiden perusoikeuksiin mahdollinen kaavoitusprojekti ja siihen oleellisesti kytkeytyvä maankäyttö sopimus vaikuttaa. Osa heistä on merkittävästi hyötyvien maanomistajien joukon ulkopuolelle jääviä maanomistajia, kun taas osa on esimerkiksi asukkaita tai jopa järjestelyjen johdosta tulevia entisiä asukkaita³⁸. Myös heidän perusoikeutensa tulisi järjestelyssä (asemakaavoitus ja siihen läheisesti liittyvät tapahtumat) turvata

³⁰ Ks. Matti Muukkonen, Kuntavaaliedokkaan vaalirahoitus, sen kerääminen, käyttäminen ja ilmoittaminen. Edilex 17.5.2021/28, s. 6.

³¹ Pöyhönen 2000, s. 169.

³² Ks. Pöyhönen LM 4–5/1997, s. 548.

³³ Ks. Muukkonen Edilex 38/2021, s. 8.

³⁴ Ks. esim. Matti Muukkonen, Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67, s. 44.

³⁵ Ks. Muukkonen Edilex 38/2021, s. 8.

³⁶ Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan sitä mitä kyseisellä merkittävän hyödyn käsitteellä tarkoitetaan ei voida määritellä yleisesti, vaan velvollisuuden kohdetumista tulee tarkastella asemakaava-alue- ja maanomistajakohtaisesti. Tästä huolimatta *Vesa Rintamäen* (Maankäyttö sopimus. Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita 2007, s. 211) mukaan voidaan kuitenkin sanoa, että merkittävää hyötyä syntyy esimerkiksi uuden rakennusoikeuden tai uuden käyttötarkoituksen kautta. Merkittävän hyödyn käsite onkin jotain sellaista, jota kohtaan myös perustuslakivaliokunta esitti kritiikkiä vuoden 2003 lakimuutoksen säätämisen yhteydessä. Sen mukaan sääntelyä olisi tullut täsmentää erityisesti suhteessa lakiehdotuksen 91 c ja 91 e.1 §:iin nähden, koska sääntely näytti jäävän avoimeksi; ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2/I–II. Lakiehdotuksessa (HE 167/2002 vp, 33/I) hallitus oli käytännössä esittänyt, että ne maanomistajat, joille osoitettaisiin uutta rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen, eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylittäisi 400 kerrosneliometriä, rajautuisivat kehittämiskorvaussääntelyn ulkopuolelle, ellei kunta päättäisi koko kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta. Perustuslakivaliokunnan kritiikin perusteella ympäristövaliokunta päätyi tuolloin täsmentämään ehdotusta ensinnäkin siten, että se nosti lakiehdotuksen 91 c.4 §:n rajan 500 kerrosneliometriin, jonka lisäksi se lisäsi säännöksen maininnan siitä, kuinka muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus voitaisiin määrätä, jos asemakaavasta aiheutuisi tälle lain 91 a.1 §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä; ks. YmVM 22/2002 vp, s. 4/II–5/I.

³⁷ MRL 91 a.1 §:n tarkoittamiksi yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi lain 91 d §:n (222/2003) 1 mom.:ssa määritellään ”sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita”. Edelleen samaisen säännöksen mukaan yhdyskuntarakentamiskustannuksina voidaan ottaa huomioon myös ”kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla”. Lisäksi MRL 91 d.2 §:n mukaisesti tällaisina kustannuksina otetaan myös huomioon ”sekä arvioidut hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset”.

³⁸ Tällainen tilanne voi muodostua, jos maankäyttö sopimus tehdään alueelle, jossa on myös pakkolunastettavia maita ja joiden lunastamisen seurauksena asukkaat joutuvat muuttamaan.

maksimaalisesti. Lainsäädännön näkökulmasta heidän perusoikeuksiinsa kohdistuvat rajoitukset taas tulisi käsitellä *perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten*³⁹ mukaisesti. Toki on niinkin, että esimerkiksi MRL 91 b.1 §:ään sisältyvällä kieltolausekkeella sopia sitovasti kaavan sisällöstä sekä samaisen säännöksen 2 momenttiin sisältyvällä rajoituksella mahdollisuudesta tehdä sitova maankäyttösopimus vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä⁴⁰, on osaltaan turvattu itse kaavoitusprosessin riippumattomuus ja sitä kautta myös osallisten mahdollisuudet vuorovaikutteisesti osallistua ja vaikuttaa siihen.

Karhun tapa tunnistaa osallisten (hänellä intressitahojen) mahdollinen muuttuminen projektin (asemakaavoitushanke) kestäessä on minusta oivallinen lähestymistapa myös tähän asetelmaan. Jos mietitään sitä, että vuoden 2003 sääntelyn tavoitteena on ollut ”järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat osaltaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin”,⁴¹ johtaa se kysymykseen onko tässä yhteydessä huomioitu riittävällä tavalla myös kaikkien muiden intressit? Yleisestihän oikeuskirjallisuudessa tuolloin syntyneen järjestelmän pääpiirteiksi on kuvattu seuraava:

- ”1) Asemakaavasta merkittävää hyötyä saavalla maanomistajalla on velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.
- 2) Maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin pyritään ensisijaisesti sopimaan maankäyttösopimuksella. --
- 3) Jollei sopimusta maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin synny, kunta voi periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kehittämiskorvausta niiltä maanomistajilta, jotka saavat asemakaavasta merkittävää hyötyä”.⁴²

Nähdäkseni tällainen kuvaus jättää kuitenkin jossain määrin epäselväksi sen, että huomioiko malli kaikki ne erityispiirteet, joita järjestelmään liittyy. On toki niin, että perussapluuna järjestelmässä toimii juuri kuvatulla tavalla. Karrikoiduna voidaan sanoa, että MRL 91 a § perustaa tietyille maanomistajille velvollisuuden osallistua nimenomaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Näistä kustannuksista tulisi ensisijaisesti päästä sopuun MRL 91 b §:ssä tarkoitetulla maankäyttösopimuksella ja mikäli tässä ei onnistuta, siirrytään kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan järjestelyyn. Koska MRL 91 b.3 §:ssä on kuitenkin erikseen säädetty siitä, kuinka ”[m]aankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista”, johtaa tämä kysymykseen siitä, ketkä tässä sopimuksessa voivat olla osapuolina tai osallisina ja mistä kaikesta tuossa sopimuksen osassa voidaan sopia? Ainakin *Erkki Hollo* piti 15 vuotta sitten täysin

³⁹ Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I–II ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY 2001.

⁴⁰ Käsitellessään MRL 12 a lukua koskenutta lakihanketta, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota nähtävillä pitämisen mahdolliseen virhetulkintaan. Sen mukaan nähtävillä pitämistä koskeva säännös voisi olla ongelmallinen perustuslain 20.2 §:ssä turvatun jokaisen oikeuden vaikuttaa elinympäristöönsä kanssa, mikäli säännöstä tulkittaisiin siten, että sitovuus voisi syntyä ennen kuin nähtävänäoloaika päättyisi. Valiokunta päätyikin ehdottamaan säännöksen täsmentämistä; ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2/I. Mietintövaliokuntana toimineen ympäristövaliokunnan mukaan täsmentämiseen ei kuitenkaan ollut tarvetta, vaan se totesi, että säännöstä tuli tulkita perustuslakivaliokunnankin ehdottamalla tavalla; ks. YmVM 22/2002 vp, s. 3/I.

⁴¹ HE 167/2002 vp, s. 1/I.

⁴² Hallberg et al. 2020, s. 635.

mahdollisena tehdä maankäyttösopimuksia, ei vain maanomistajien, mutta myös rakentajien kanssa.⁴³ Eikä tähän ole ollut korkeimmalla hallinto-oikeudellakaan (KHO) huomauttamista.⁴⁴

Maankäyttösopimusta käsitellään meillä tyypillisesti ehkä jossain määrin monoliittina. Kun sitä on oikeustieteissä yritetty luonnehtia perusjaottelujen mukaan, oli erityisesti ennen vuoden 2003 lakimuutosta selvää, että sopimusta pidettiin yksityisoikeudellisena. Tälle kannalle päätyi esimerkiksi KHO vuosikirjapäätöksessään 2004:87, jossa se melko yksiselitteisesti asian totesi.⁴⁵ Oikeuskirjallisuudessa vielä muutoksenkin jälkeen *Vesa Majamaa* kuvaili sen olevan hybridi: yksityisoikeudellinen sopimus julkisoikeudellisessa kontekstissa.⁴⁶ Sen sijaan taas niin Tarastin kuin *Esa Hakkolan* mukaan maankäyttösopimuksia tulisi pikemminkin luonnehtia *sekatyypiseksi sopimukseksi*.⁴⁷ Häkkänen taas on pitänyt niitä ”periaatteessa hallintolain [434/2003] 3 §:ssä tarkoitettu[ina] hallintosopimu[ksina], vaikka [ne] sisältäisi[vät] myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja”.⁴⁸ Hallintolain esitöiden mukaan ”hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön”. Esitöissä ilmaistaan kuitenkin käsitteen yleisen määritelmän jäävän auki eli kyseinen määritelmä koskee ainoastaan hallintolain soveltamisalaa.⁴⁹ Oikeuskirjallisuudessa taas esimerkiksi *Marja Sutela* kutsuu hallintosopimuksiksi ”[h]allintoelinten tekemiä sopimuksia, jotka koskevat välittömästi hallinnollisten tehtävien sisältöä ja järjestämistä”.⁵⁰

Kirjoittaessaan maankäyttösopimuksista Tarasti onkin korostanut, ettei sopimuksia tulisi yleisesti luokitella dikotomian yksityisoikeudellinen-julkisoikeudellinen avulla, vaan kiinnittää huomiota siihen, että kulloinkin sekamuotoisista sopimuksista esille nousevia oikeudellisia kysymyksiä – tyypillisesti riitoja – tulisi tarkastella niiden omista lähtökohdista.⁵¹ Argumentaationsa hän perustaa muun muassa *Olli Mäenpään* havaintoon siitä, ettei jyrkkää kahtiajakoa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä voida enää tehdä.⁵² Ristiriitatilanteissa riidan kohde on siten se, joka määrää esimerkiksi oikeustien, jossa riitaa käsitellään.⁵³ Tarastin kirjoitusten perusteella itse sopimuksen luonnehdinta näyttää siten toisarvoiselta.

Edellä kerrottu ilmentää nähdäkseni myös sitä, että maankäyttösopimusta ei pitäisi käsitellä yksittäisenä sopimuksena, jossa on kaksi osapuolta. Vaikka MRL 91 b.1 §:n mukaan ”[k]unta voi

⁴³ Hollo 2006, s. 62–63.

⁴⁴ Ks. KHO 31.10.2011 t. 3124; ks. myös Aki Ekroos – Vesa Majamaa, *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita 2015, s. 575.

⁴⁵ Edelleenkin esimerkiksi Sipoon kunta kuvaa suomi.fi palvelussa ”[m]aankäyttösopimu[ksen] o[lev]n yksityisoikeudellinen sopimus, jossa kunta ja maanomistaja sopivat asemakaavan toteuttamisen vastuun ja kustannusten jaosta sekä osapuolten oikeuksista ja velvoitteista”; ks. <https://www.suomi.fi/palvelut/maankayttosopimus-sipoon-kunta/ca71802f-4c20-4820-8766-4d270245f848>.

⁴⁶ Vesa Majamaa, *Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä*. Lakimies 7–8/2006, s. 1240–1251, s. 1241.

⁴⁷ Ks. Tarasti 2004, s. 407 ja Esa Hakkola, *Oikeuskäytäntöä KHO 2006:14*. Lakimies 6/2006, s. 1037–1047, s. 1040.

⁴⁸ Häkkänen 2020, s. 16. Nähdäkseni myös Mäkisen (2000, s. 102–105) voitaneen tulkita päätyvän samantyyppiseen johtopäätökseen.

⁴⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle 72/2002 vp, s. 54/II hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Hallintosopimuksista ks. tarkemmin

⁵⁰ Marja Sutela, *Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Edita 2003, s. 139. Hallintosopimuksista laajemmin ks. Olli Mäenpää, *Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia*, Lakimiesliiton kustannus 1989.

⁵¹ Tarasti 2004, s. 408.

⁵² Ks. Olli Mäenpää, *Förvaltningsavtal i den moderna förvaltningsrätten*. Nordisk Administrativ Tidsskrift 4/2003, s. 362–369. Ks. myös Mäkinen 2000, s. 38–39, jossa kirjoittaja tuo esiin, kuinka ”[o]ikeudellisten normien perusjaottelu yksityis- ja julkisoikeuden alaan on perinteisesti ollut keskeisessä asemassa romaanis-germaanisten maiden maissa”, kun taas anglo-amerikkalaisessa oikeusjärjestelmässä yhtä voimakasta jaottelua ei ole ollut.

⁵³ Mts., s. 80. Ks. myös Häkkänen 2020, s. 16–17, jossa käsitellään riidanratkaisureitin valintaa.

tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*), johtaa juuri edellä mainittu MRL 91 b.3 §:n säännös siihen, että maankäyttösopimuksia on ikään kuin useammanlaisia:⁵⁴ on perusjärjestelmä, jossa tietyille maanomistajille on lainsäädännöllä asetettu velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja pyrkiä niistä sopimaan taikka viime kädessä tulemaan velvoitetuksi maksamaan yksipuolisesti määrättyä kehittämiskorvausta, mutta sen rinnalla on myös muita sopimisen muotoja. Sääntelyn perusteella nimittäin epäselväksi jää, voiko taas MRL 91 b.3 §:n tarkoittamaan maankäyttösopimukseen osallistua ainoastaan ne tahot, jotka lain 91 a.1 §:ssä on velvoitettu osallistumaan kustannuksiin vai voiko tällaisessa sopimuksessa mukana olla myös muita tahoja, joilla sopimiseen jonkinlainen intressi olisi, mutta jotka eivät lakisääteisen osallistumisvelvollisuuden piirissä ole. On nimittäin niinkin, että lähtökohtaisesti lain 91 b.3 §:ään sisältyy melko avoin valtakirja kunnalle ja sen sopimuskuppaneille sopia monista tietyllä asemakaava-alueella tapahtuvista asioista. Voiko tällaiseen sopimiseen osallistua myös ne, jotka eivät ole kunnan kanssa päässeet sopimukseen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja siten ovat päätyneet kehittämiskorvauksen maksajiksi, mutta jotka voisivat kunnan kanssa saavuttaa yhteisymmärryksen joistain muista asioista? Näiden ohella Majamaa huomauttaa myös siitä, että taas MRL 91 b.2 § tuntee osapuolia sitovan maankäyttösopimuksen rinnalla myös sopimuksen kaavoituksen käynnistämisestä.⁵⁵ Edelleen hän myös muistuttaa, ettei säännös sinänsä näyttäisi kieltävän kaavoituksestakaan sopimista, vaan sen, ettei sitä voi tehdä sitovalla tavalla.⁵⁶

Kun asiaa tarkastellaan kuntaoikeudellisesta kontekstista, nousee väistämättä esiin kysymys siitä, onko kyse lopulta laisinkaan sopimisesta. Tai ainakaan sellaisesta sopimisesta, jossa on perinteisesti ajateltuna sopimuksen osapuolia: kunta ja yksi tai useampi osapuoli. Tähän pohdintaan nähdäkseni on ainakin kolme perustetta. Ensinnäkin kysymys on pääosin lainsäädännön ja siihen sisältyvien velvollisuuksien toteuttamisesta erityisesti, kun kyse on MRL 91 a.1 §:n pohjalle rakentuvasta kustannusjakojärjestelmästä. Toisekseen näyttäisi vahvasti siltä, että kyse on ainakin jossain määrin *sopimuspakosta*, vähintäänkin puolipakollisessa ja ”seuraamusuhkaisessa” (kehittämiskorvaus) tilanteessa.⁵⁷ Kolmanneksi esiin nousee kysymys siitä, keitä maankäyttösopimuksien eri muodoilla lopulta sidotaan: voiko sopimuksen osapuoleksi päätyvä maanomistaja yhdessä kunnan kanssa ”sopia” edes asioista, jotka tosiasiallisesti vaikuttaisivat myös muiden maanomistajien sekä osallisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hypoteettisena esimerkkinä tulee mieleen ajatus, jossa kunta ja joku (suurehko) elinkeinonharjoittaja sopisivat keskenään, kuinka tuolle tai tuolle maa-alueelle rakennetaan jättimäinen, vaikkapa huonekalukauppa, jonka rakentamista varten kunta suorittaa pakkolunastuksen. Toisin sanoen kunta ja yritys sopisivat siitä, että kunta yrityksen hyväksi käyttää julkista valtaa yksityiseen omaisuuteen, jopa yksittäisten henkilöiden koteihin.

Vailla merkitystä ei myöskään ole se, että itse kaavoitus on julkisen vallan käyttöä ja maankäyttösopimuksissa liikutaan hyvin likellä tätä julkisen vallan käyttöä.⁵⁸ Majamaan tulkinta, että

⁵⁴ Tilanne on mielestäni jossain määrin verrannollinen kuntalain (410/2015) 90 §:n tarkoittaman *hallintosäännön* toteuttamistapaan. Vaikka uuden kuntalain myötä tavoitteena on ollut yhdistää aiemmat johtosäännöt yhdeksi hallintosäännöksi, on tästä huolimatta lain esitöissä (Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp, s. 203/II kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) mahdollistettu hallintosääntömääräyksien jakaminen useampiin eri asiakirjoihin. Vastaava malli on hyväksytty myös konserniohjeen osalta; ks. mts., s. 175/II. Tämä nähdäkseni ilmentää sitä, että itse määräykset ovat toisistaan teknisesti irrallisia, vaikka ne esitettäisiinkin yhdessä kokonaisuudessa.

⁵⁵ Majamaa LM 7–8/2006, s. 1244.

⁵⁶ Mts., s. 1246.

⁵⁷ Hollon (2006, s. 139) kyse ei ole sopimuspakosta yksityisten osalta, eikä kunta myöskään välttämättä suostu maanomistajien ehtoihin.

⁵⁸ Mäkisen (2000, s. 153) mukaan maankäyttösopimusten liittymistä julkisen vallan käyttöön ei tosin aina ole haluttu myöntää. Hänen (mts., s. 117) mukaansa kaavoitus on selvästi perustuslain 124 §:n tarkoittamaa *merkittävää julkisen*

maankäyttösopimuksilla voitaisiin sopia myös kaavoituksesta ei-sitovalla tavalla tarkoittaa yleisen elämänkokemuksen perusteella sitä, että tosiasiaa kaavoitusmonopolin haltijana toimiva kunta tuohon sopimukseen on sitoutunut, jolloin sivullisten kannalta päädytään tosiasiallisesti tismalleen samaan lopputulokseen kuin silloin, jos asiasta olisi sitovasti sovittu.⁵⁹ Samaan julkisesta toiminnasta viranomaiskoneiston ulkopuolella sopimisen problematiikkaan päädytään myös, kun tarkastellaan mitä lainlaatija on ajatellut MRL 91 b.3 §:llä olevan mahdollista sopia. Nykymuotoiluihin johtaneessa hallituksen esityksessä nimittäin todetaan, kuinka ennen sen säätämistä ”o[li] 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”. Lisäksi kunta ja maanomistaja on voinut ”sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella”.⁶⁰ Itse laissa ei täsmennetty mitenkään oliko aie pysyttää vai poiketa näistä käytänteistä. Esitöistä tämä kuitenkin hyvin selvästi ilmenee: muotoilut ”[k]aavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supustaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta”⁶¹ ja ”[v]allinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäköön osin ole tarkoitus muuttaa”⁶² viittaavat pysyttämiseen.

Edellä mainitut johtavat kysymykseen siitä, että onko todella mahdollista, että kunta voi tehdä sopimuksen, jolla se poikkeaa esimerkiksi (perustellusta) kielteisestä kannastaan johonkin asemakaavoitushankkeeseen siinä vaiheessa, kun se saa kaavoitusintressin omaavat maanomistajat lupautumaan esimerkiksi koulun- tai päiväkodin rakentamiseen taikka niiden kustannuksiin osallistumiseen?⁶³ Jos asiaa tarkasteltaisiin vaikkapa rakennusluvan tai suunnittelutarveratkaisun osalta, pitäisin hyvin kummallisena sitä, että maanomistaja antamalla kunnalle ”ison kirjekuoren” voisi edesauttaa kaavahankkeen käynnistymistä tai osaltaan osallistua viranomaiskoneiston ulkopuolisena tahona siihen, miten maankäyttöä tietyllä alueella toteutetaan. Useiden hyvinvointivaltiollisten peruspalvelujen, kuten vaikkapa päivähoidon ja perusopetuksen

vallan käyttöä, joka kuuluu kunnan tehtäviin ja jota ei voida siirtää yksityiselle. Sen merkittävyyttä korostaa myös sen yhteys julkiseen etuun ja intressien yhteensovitustehtävään. Sen sijaan maankäyttösopimusten solmimista hän (mts., s. 117–118) ei pidä kaavoituksen siirtämisenä yksityisille, vaan niissä on ollut kysymys korkeintaan siitä, että maanomistajan laatii tai organisoii kaavan laatimisen, mutta tuolloinkin varsinainen päätöksentekoprosessi jää kunnan tehtäväksi. Toisaalta tätäkin näkemystä voitaneen tarkastella kriittisesti kuntalain 8 ja 9 §:ien näkökulmasta voidaan havaita, että vaikka palvelujen tuottamista (ml. julkisia hallintotehtäviä) siirrettäisiin muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi, on järjestämisvastuussa oleva taho aina vastuussa viranomaiselle kuuluvan päätösvallan käytöstä (kuntalaki 8.2,5 §). Näin ollen pelkästään siitä, että päätöksentekoprosessi jää kunnan viranomaisille, ei voi päätellä sitä, etteikö ulkoistamista olisi tapahtunut. Ks. myös jäljempänä tämän esityksen luku 3.

⁵⁹ Käsitellessään MRL:n säätämiseen johtanutta lakiehdotusta, myös perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp, s. 8/I) juuri huomiota siihen, kuinka maankäyttösopimukset ”saattavat käytännössä vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta”.

⁶⁰ HE 167/2002 vp, s. 21/II–22/I. Hollon (2006, s. 139) mukaan mahdollisia sopimuksella sovittavia kustannuksia olisivat myös maaperäkustannukset, välttämättömästä liikenteen ja muun melun torjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kaavoituskustannukset, mikäli niitä ei ole peritty jo saadun hyödyn perusteella MRL 59 §:ään perustuen.

⁶¹ HE 167/2002 vp, s. 21/II.

⁶² Mts., s. 22/I.

⁶³ Käsitellessään MRL:iin johtanutta lakiehdotusta hallintovaliokunta (HaVL 21/1998 vp, s. 5/II) nosti lausunnossaan esiin sen, ettei kaavoitussopimuksilla saisi ”ost[aa,] eikä myydä” rakennusoikeutta.

järjestämisvastuusta aiheutuu, että nimenomaan kunnalla on velvollisuus niistä vastata.⁶⁴ Tämä käsittääkseni pitää sisällään myös vastuun tarkoituksenmukaisten fasilitteettien järjestämisestä.⁶⁵

3. Valtiosääntöoikeudellisista jännitteistä suhteessa nykylakiin

Kunnilla on perustuslain 121 §:n mukaisesti itsehallinto. Itsehallinnon voidaan katsoa tarkoittavan valtion alaisen itsehallintoyhdyskunnan oikeutta käyttää toimeenpanovaltaa omien etujensa tyydyttämiseksi.⁶⁶ Vastaaajasta riippuen, kyse voi olla tämän elimille antamasta oikeudesta hoitaa asioitaan siltä osin kuin valtio ei niitä muutoin ole järjestänyt.⁶⁷ Tästä desentralaatioajatuksesta poiketen, voidaan toki myös ajatella, että kunnallinen itsehallinto on perua niistä samoista ihmisistä itsestään, joilta valtio on saanut oman valtansa.⁶⁸ Joka tapauksessa kyse ei ole valtiosta vapautumisesta, vaan vapautta kontrollista, jotta yhdyskunta voi toimia jäsentensä ja sitä kautta myös valtion hyväksi.⁶⁹ Itsehallinto onkin tyypillisesti itsehallintoa lain asettamien rajojen puitteissa.⁷⁰

Itsehallinto lienee yksi syy siihen, miksi kunnilla on yleisesti ajateltu olevan oikeus tehdä maankäyttösopimuksia. Kun perinteisesti ne on mielletty nimenomaan yksityisoikeudellisiksi, on voitu ajatella, että oikeushenkilöstatuksen omaava julkisyhteisö, voi tuollaisia(kin) sopimuksia tehdä. Vastaava ajattelu näkyi aikanaan, kun kunnat ryhtyivät tekemään johtajasopimuksia ylimpien virkamiestensä, *kunnanjohtajien* kanssa. Ennen kuin kuntalakiin otettiin säännökset niitä koskien, pidettiin sopimusta lähinnä yksityisoikeudellisena, joskin tunnistaen sen, että kunnanjohtaja oli virkasuhteessa kuntaan.⁷¹ Nykyisen kannan mukaisesti kyse on kuitenkin julkisoikeudellisesta sopimuksesta,⁷² joskin lienee myös tuon sopimuksen osalta niin, että siihen voi sisältyä myös yksityisoikeudellisia elementtejä.⁷³

Kunta ei kuitenkaan nauti perusoikeuksien suojaa eli ei voida sanoa, että kunnalla olisi lähtökohtaisesti valtiosääntöistä suojaa nauttivaa sopimusvapautta perusoikeutena. Sen sijaan maanomistajilla (ja muilla yksityisillä) sellainen varmastikin on. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä,

⁶⁴ Tätä tarkoitusta varten kunnalle on myös säädetty MRL 96 §:ssä erityinen lunastusoikeus asemakaava-alueella edellyttäen, että tontit on kaavoitettu näihin tarkoituksiin.

⁶⁵ Esimerkiksi kirjastojen osalta yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016) 6.3 §:n mukaisesti yleisellä kirjastolla tulee olla tarkoituksenmukaiset tilat. Samaisen lain 5.1 §:n mukaan ”[k]unnan tehtävänä on yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen”. Järjestämisvastuusta se voi vastata itse taikka yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Säännöksen ”muulla tavoin” muotoilu sen sijaan jättää esitöidenkin (Hallituksen esitys eduskunnalle 238/2016 vp, s. 29 laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta) valossa epäselväksi mitä tämä taas voisi tarkoittaa. Tuskin kuitenkaan sitä, että kunnan tulisi rakennuttaa kirjastojen tiloja maanomistajilta kaavoittamisen ehdoksi laittamallaan tuloilla.

⁶⁶ Robert Hermanson, Suomen valtiosääntö. WSOY 1923, s. 84.

⁶⁷ Ks. Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalainen lakimiesyhdistys 1970, s. 182–183.

⁶⁸ Ks. Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Rynänen, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008, s. 81–88.

⁶⁹ Karl Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror. Söderström & C:o förlagaktiebolag 1925, s. 174–180.

⁷⁰ Näin perustuslakiuudistuksen yhteydessä yliopistojen itsehallinnosta; ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp, s. 177/II–178/I uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. Ks. myös Jaakko Nousiainen, Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY 1998, s. 291. Laajemmin itsehallinnosta ks. esim. Anu Mutanen, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 22.5.2017/23.

⁷¹ Ks. esim. HE 268/2014 vp, s. 71/I–II. Tähän kantaan päätyi myös esimerkiksi Itä-Suomen hovioikeus 26.11.2014 t. 854; ks. Matti Muukkonen, Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 24.3.2017/13, s. 15. Toisaalta ennen tätä, asiaa oli oikeuskirjallisuudessa pohdittu jo toisinkin; ks. esim. Seppo Koskinen, Näkökohtia kunnanjohtajasopimuksessa sovitusta erokorvauksesta. Edilex 28.7.2011/13, s. 4–8.

⁷² Ks. esim. Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnot. Alma Talent 2019, kommentaariosan 42 §:n alaluku 1 ja Sami Sarvilinna, Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa. Edilex 10.2.2020/7, s. 26.

⁷³ Ks. Turun hallinto-oikeus 27.4.2018 t. 119.

etteikö myös kunta voisi tehtäviensä hoitamiseksi tehdä sopimuksia:⁷⁴ niin julkisoikeudellisia kuin yksityisoikeudellisia tai niiden sekamuotoja.⁷⁵ Tämä todetaan jo kuntalain 8 ja 9 §:ssäkin. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kunta voisi tehdä sopimuksia mistä tahansa: kunta on nimittäin toimivaltainen ainoastaan niissä tehtävissä, jotka sille on lailla säädetty, jotka se on itse itselleen ottanut tai joista se on erikseen sopinut hoitavansa (kuntalaki 7 §).

Tästä päästäänkin koko maankäyttösopimusproblematiikan kannalta keskeiseen kysymykseen: kuten edellä (luku 2) on käynyt ilmi, on maankäyttösopimuksissa voitu sopia yhdyskuntarakentamisen kustannusten rinnalla myös muista oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisia esitöiden mukaan ovat voineet olla esimerkiksi kustannusten jako vaikkapa koulujen tai muiden kunnan palvelujen rakentamiseen tai rakentamiskustannuksiin osallistumiseen. Asia nostaa esiin kysymyksen siitä, murentavatko maankäyttösopimukset jotenkin niitä periaatteita, jotka ohjaavat julkisen toiminnan, so. *hallinnon*⁷⁶ järjestämistä. Näihin periaatteisiin nimittäin lähtökohtaisesti kuuluu, että mikäli joku tehtävä on säädetty kuntien järjestämistä varten, tulee sen sitä ensisijaisesti hoitaa itsenäisesti. Tämä ajattelu noudattaa perinteistä *virkamieshallintoperiaatetta*, joka Mäenpään mukaan viittaa siihen, kuinka julkisen vallan käyttö organisoidaan lähtökohtaisesti viranomaisten ja virkamiesten tai viranhaltijoiden kautta.⁷⁷ Aivan ehdoton periaate ei kuitenkaan enää ole, sillä sinänsä perustuslain 124 § mahdollistaa *julkisten hallintotehtävien*⁷⁸, jopa muun kuin *merkittäväksi* katsottavan *julkisen vallan käytön*⁷⁹ siirtämisen myös muulle kuin viranomaiselle, mikäli säännöksessä mainitut ehdot (siirtäminen lailla tai lain nojalla, tarkoituksenmukaisuus, perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamattomuus) täyttyvät.⁸⁰

Jos siis kunta sopii (*de facto* kaavoituksen ehtona) siitä, että yksityisen pitäisi rakentaa (tai osin rahoittaa) kunnan julkisten hallintotehtävien piiriin kuuluvia, tiloja, syntyy asiassa nähdäkseni jännite myös tämän sääntelyn kanssa. Vaikka kunta tuolloin säilyttääkin luonnollisesti järjestämistä varten itse palveluun, ei tilannetta, jossa se ”ulkoistaa” järjestämistä varten piiriin kuuluvaa rakentamista tai rakentamisen rahoittamista, voida pitää ongelmattomana. Jälkimmäinen nousee relevantiksi erityisesti, kun huomioidaan se, että kuntalain 8.3 §:n mukaan kunnalle on säädetty rahoitusvastuu kuntalaisilleen järjestettävien palvelujen osalta, järjestipä ne kuka tahansa lain 8.1 §:ssä tarkoitettuista julkisyhteisöistä.

⁷⁴ Sopimusvapauden ja viranomaisten roolien jännitteisyydestä ks. Mäkinen 2000, s. 52–61. Vrt. myös Hollo 2006, s. 62, jonka mukaan maankäyttösopimusten lähtökohtana on nimenomaan sopimusvapaus.

⁷⁵ Julkisyhteisöjen sopimisen muodoista ks. esim. mts., s. 62–80 ja yhteenvetona 102–105.

⁷⁶ Käytän mielelläni muotoilua *julkinen hallinto* siitä kokonaisuudesta, johon kuuluu sekä viranomaisten toimintaa että julkisyhteisöjen omistukseen perustuvaa julkisen hallinnon toimintaa. Katson kuntalain 6.2 §:ää mukaillen, että tämän toimintaympäristön sisään tulisi ymmärtää myös viranomaisten välinen yhteistyö sekä muu omistukseen, sopimukseen ja rahoitukseen perustuva julkinen toiminta. Julkisen toiminnan käsitteen sijaan päädyn hallintoon lähinnä siksi, että vakiintuneesti hallinnon on katsottu muodostavan sen osan julkisesta toiminnasta, joka ei ole lainsäätämistä tai -käyttöä; ks. esim. Merikoski 1970, s. 80–81.

⁷⁷ Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 27.

⁷⁸ Perustuslain 124 §:n esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan: ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”; ks. myös tuoreesti Eeva Nykänen, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457, s. 434–454, jossa esitetty päivitetty kooste käsitteestä ja sen lähikäsitteistä.

⁷⁹ Merkittävän julkisen vallan käytön käsitteeseen kohdistuvasta kritiikistä tuoreesti ks. Lauri Tarasti, Perustuslain 124 § ja valtionavustukset. Lakimies 2/2021, s. 229–244, s. 231–233.

⁸⁰ Ks. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2018, I. VII.1.3.1.4 (Virkamieshallintoperiaate); ks. myös esim. Nykänen LM 3–4/2020, s. 436.

Tämä havainto johtaa nähdäkseni haasteisiin myös perustuslain 2.3 §:n näkökulmasta. Kyseisen säännös edellyttää 1) kaiken julkisen vallan käytön perustuvan lakiin (hallinnon lainalaisuusperiaate), 2) kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettavan tarkoin lakia (lakisidonnaisuuden vaatimus), sekä 3) yleisesti kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien noudattavan lakia.⁸¹ Jossain määrin epäselväksi jää voidaanko järjestämisvastuuta koskevaa sääntelyä noudattaa täysin, jos maankäyttösopimuksilla sovitaan vaikkapa juuri julkisten hallintotehtävien toteuttamiseen käytettävien tilojen rahoituksesta. Erityisesti kysymyksiä esiin nostaa myös se, että voidaanko tällaisia velvollisuuksia ylipäättään asettaa maankäyttösopimuksen tyyppisellä järjestelyllä tilanteessa, jossa kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toki esimerkiksi MRL 91 b.3 § on nimenomaan se ”laki”, johon sopiminen perustuu, mutta kokonaan toinen kysymys onkin se, että täyttääkö kyseinen säännös perustuslakivaliokunnan sääntelylle asettamat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Palaan tähän kysymykseen tarkemmin luvussa 4.

Samantyyppistä jännitteisyyttä on nähdäkseni havaittavissa myös suhteessa perustuslain 80 §:ään nähden. Kyseisen sääntelyn ydin on lainsäädäntövallan delegoinnissa yhtäältä tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksenanto-, mutta toisaalta myös rajatun muiden viranomaisten oikeussääntöjen antokyvykkyyden muodossa. Tällaisella delegoinnilla on oltava sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, eikä sääntelyn asiallinen merkitys saa edellyttää asiasta säädettävän lailla tai asetuksella. Valtuutuksen tulee myös olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (perustuslaki 80.2 §).⁸² Muilla viranomaisilla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös kuntaa.⁸³ On kuitenkin syytä huomioida se, että perustuslakivaliokunnan mukaan ”[k]unnallinen itsehallinto ei kuitenkaan muodosta perustetta tulkita väljästi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”.⁸⁴

Juuri yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämisen vaatimus muodostaakin toisen keskeisen elementin mainitussa säännöksessä. Se nimittäin ensinnäkin rajoittaa yhtäältä sekä jo asetuksen käyttöä lainsäädäntöinstrumenttina että luonnollisesti tätä alemmanasteista muuta lainsäädäntövallan delegointia. Perustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi virkamiesten oikeudellisen aseman perusteet kuuluvat myös lain alaan. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että asetuksen antaja valtuutettaisiin lailla antamaan tarkempia säännöksiä myös yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskien.⁸⁵ Tällaisen sääntelyn tulisi kuitenkin täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.⁸⁶ Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen täyttymistä edellytetään myös valtuuttavan lain osalta.⁸⁷ Oikeudellista estettä yksityiskohtien sisällyttämiseen lakiin, ei myöskään ole.⁸⁸ Lausuntokäytännössä sen sijaan ei nähdäkseni suoraan ole otettu kantaa siihen, voidaanko muiden viranomaisten – siis myös kuntien – antamia oikeussääntöjä

⁸¹ Ks. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012, s. 131.

⁸² Huomaa kuitenkin edellä (alav. 27) mainittu perustuslakivaliokunnan myönteinen suhtautuminen ympäristöoikeudelliseen sääntelytraditioon.

⁸³ Ks. tarkemmin Matti Muukkonen, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246, s. 226–228.

⁸⁴ Ks. PeVL 3/2000 vp, s. 3/II.

⁸⁵ HE 1/1998 vp, s. 131/II.

⁸⁶ Mts., s. 131/II–132/I. Ks. myös PeVL 15/1993 vp, s. 1/II–2/I, PeVL 15/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 19/1996 vp, s. 1/II ja 2/I. Huomaa erityisesti kohta: ”Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä aiemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää”.

⁸⁷ Ks. PeVL 41/2014 vp, s. 5/II sekä Lainkirjoittajan opas, l. 4.1.14; ks. myös l. 4.1.15.

⁸⁸ Ks. Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Alma Talent s. 670.

käyttää yksityiskohtien sääntelyssä.⁸⁹ Perustuslain 80.2 §:n muotoilusta ja esitöissä esitetystä luonnehdinnasta johtuneekin, ettei sen instrumentin hyödyntäminen voi kuitenkaan olla kovin laajaa tai ainakaan uusia oikeuksia ja velvollisuuksia perustavaa. Toisaalta perustuslain esitöissä nimenomaisesti todetaan, ettei tarkoituksena ole ollut muuttaa käytänteitä, joilla kunnille on niiden itsehallintoon perustuen mahdollistettu säädösvaltaa esimerkiksi juuri kaavoituksen alalla.⁹⁰

Se, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säätäminen edellyttää mitä ilmeisemmin melko tarkkaa sääntelyä, johtaa tarpeeseen tunnistaa myös sopimusten perusteella syntyviä maksuvelvollisuuteen liittyvän sääntelyn jännitteitä. Sen ohella, että maankäyttösopimuksissa sovitaan erinäisistä sisällöllisistä asioista, lienee niiden ydin jo MRL 91 a.1 §:nkin näkökulmasta nimenomaan rahassa: kunnan ei käytännössä tarvitse asemakaavoittaa, ellei se saa siitä riittävässä määrin hyötyä kattamaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.⁹¹ MRL 91 b.3 §:n myötä katettavaksi voi tulla myös muita kustannuksia.

Oikeustieteessä erilaisia suoritteita on luokiteltu yhtäältä yksityisoikeudellisiksi ja julkisoikeudellisiksi sekä toisaalta jälkimmäisen sisällä maksuiksi ja veroiksi. Kun yksityisoikeudellisessa sopimuksessa sovitaan jostain korvauksesta, on myös tuo suoritus luonteeltaan yksityisoikeudellinen, ts. se on sopimusvapauteen perustuen sopimuksen osapuolten keskenään sopima.⁹² Sen sijaan julkisoikeudellisiin suoritteisiin sisältyy tyypillisesti pakkoelementti: niitä määrätessään julkisyhteisö esiintyy nimenomaan julkisen vallan kantajan ominaisuudessa. Perinteisesti on kuitenkin voitu ajatella, ettei pelkkä julkisyhteisö -status suoraan määrittele sitä onko kyse julkis- vai yksityisoikeudellisesta maksusta.⁹³ Toisaalta taas julkisoikeudellisten suoritteiden sisällä on hyödynnetty jakoa maksuihin ja veroihin kuitenkin todeten näiden joissain tilanteissa sekoittuvan.⁹⁴

Nähdäkseni epäselvää ei ole siitä, etteivätkö kehittämiskorvaukset olisi luonteeltaan julkisoikeudellisia ja nimenomaan vieläpä julkisoikeudellisia maksuja. Tähän kantaan voi päätyä helposti tarkastelemalla perustuslakivaliokunnan vuoden 2003 lakimuutokseen antamaa lausuntoa. Siinä valiokunta toteaa yksiselitteisesti kyseessä olevan nimenomaan julkisoikeudellinen suorite sekä maksujen ja verojen kategorioinnissa maksu, koska kyse on jossain määrin vastikkeellisuudesta.⁹⁵ Maankäyttösopimukseen sisältyvän korvauksen osalta perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tuolloin ottanut kantaa suoritteen oikeudelliseen luonteeseen.

Perustuslakivaliokunnan käytänteiden mukaan kuntien julkisoikeudelliset maksut voivat perustua lakiin tai kunnalliseen itsehallintoon.⁹⁶ Keskiössä sen arvioinnissa onko kyse maksusta vai verosta on

⁸⁹ Ks. kuitenkin PeVL 11/1999 vp, s. 4/I–II.

⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 133/I–II.

⁹¹ Tässä yhteydessä on syytä huomioida myös se, että mikäli kaavoitustoimivallan käyttö on riippuvainen esimerkiksi sopimuksista tai niihin perustuvista maksuista, voidaan ajatella, ettei MRL:n 51 §:n (204/2015) tavoitteet välttämättä toteudu. Lisäksi on huomattava, että kunnalla on MRL 60 §:stä ilmenevä kaavan ajanmukaisuuden ylläpitovelvollisuus; ks. Hollo 2006, s. 91.

⁹² Kunnanjohtajasopimusten osalta *Seppo Koskinen* (2011, s. 4) piti aikaisemman oikeustilan aikana kunnanjohtajien erokorvauksia varallisuus oikeudellisina (yksityisoikeudellisina) sopimuksina.

⁹³ Ks. Olavi Rytkölä, *Merenkulkumaksut*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1958, s. 5.

⁹⁴ Ks. Kaarlo Tuori, *Onko maksu maksu vai vero vai...?* Teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klementtinen (toim.): *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004*, s. 463–484. Huomaa myös, kuinka esimerkiksi PeVL 4/2004 vp, s. 7/II todettiin, ettei liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu ollut perustuslain 81 §:n näkökulmasta liioin vero kuin maksukaan.

⁹⁵ Ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2/II–3/I.

⁹⁶ Mts., s. 2/II; ks. myös PeVL 12/2005 vp, s. 2/II ja 3/I

perustuslakiuudistuksen yhteydessä hahmoteltu jaottelu juuri vastikkeellisuuden kautta.⁹⁷ Valiokunnan näkemyksen mukaan kunnalliselta maksulta ei edellytetä täyttä kustannusvastaavuutta, mutta ”[m]itä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona”.⁹⁸ Kanta kuulostaa ensisilmäyksellä epä johdonmukaiselta, jos kyseessä olisi lähtökohtaisesti palvelujen alihinnoittelu. Esitetyllä näkemyksellä on kuitenkin nähtävästi tarkoitettu nimenomaan ylihinnittelutilanteita eli mikäli maksut muodostuvat kovasti suuremmiksi kuin, mitä tuotantokustannukset ovat, on tällöin kyse valtiosääntöoikeudellisesti verosta. Aiheuttamisperiaatteen noudattaminen pitää maksun maksuna.⁹⁹

Valtion veroista ja maksuista on säädetty perustuslain 81 §:ssä. Kuntien verotusoikeudesta on säädetty perustuslain 121.3 §:ssä. Näistä jälkimmäinen ei kuitenkaan sisällä säännöksiä kunnallisista maksuista. Kuten *Arvo Myllymäki* toteaa, on selvää, ettei PL 81.2 §:ää sovelleta sellaisenaan kuntiin.¹⁰⁰ Hänen mukaansa (lailla julkisoikeudellisista maksuista säätämisen) periaatetta on kuitenkin sovellettava myös kuntiin, joskin hän tuo myös esiin perustuslakivaliokunnan aiemman valtiosäännön aikana esittämän kannan, jonka mukaan silloisesta Suomen hallitusmuodon (94/1919) 62 §:stä ei suoraan voinut päätellä lailla säätämisen velvoitetta.¹⁰¹ Tuolloin perustuslakivaliokunnan kanta oli, että säätämistasoa tuli arvioida ensisijaisesti kuntien itsehallintoa koskevien säännösten kautta. Kun kyseisessä tapauksessa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon maksukatto, valiokunta katsoi kuntien omaa talouttaan koskevan päätösvallan olevan osa perustuslaillisesti suojattua kuntien itsehallintoa. Näin ollen puuttuminen tuli tehdä nimenomaan lailla.¹⁰² Nykyisin kuntien oikeudesta kerätä maksuja on säädetty kuntalain 14.2,8 §:ssä sekä erityislainsäädännössä.

4. Nykylainsäädännön arviointia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa

4.1. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Kuten edellä on jo tuotu esiin, ei perustuslakivaliokunta pitänyt nykyistä MRL 12 a luvun sääntelyä ainakaan mittavassa määrin ongelmallisena, joten lähtökohtainen oletus on se, että lainsäädäntö on perustuslainmukaista. Tästä huolimatta erityisesti nyt, kun koko lainsäädäntö ollaan uusimassa, on syytä nostaa esiin kysymyksiä, joilla voi olla vaikutusta siihen, millaiseksi sääntelyn tulisi jatkossa muodostua. Tässä suhteessa erityisesti perustuslain 2.3 §:ää ja 80 §:ää koskeva lausuntokäytäntö antaa osviittaa siihen, onko sääntely joiltain osin riittämätöntä ja tulisiko sitä esimerkiksi tarkentaa. Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että lainvalmistelussa olisi tarpeen tunnistaa kaikki ne sääntelyn kohteeksi valikoituvat tahot, joiden perusoikeuksia mahdollisesti joiltain osin sääntelyn yhteydessä on tarpeen rajoittaa sekä tarkastella heidän asemaansa perustuslakivaliokunnan

⁹⁷ Ks. HE 1/1998 vp, s. 134/ II; ks. myös PeVL 66/2002 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II, PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 3/2003 vp, s. 2/I sekä PeVL 12/2005 vp, s. 2/II ja 3/I

⁹⁸ PeVL 53/2002 vp, s. 2/II.

⁹⁹ PeVL 12/2005 vp, s. 3/II.

¹⁰⁰ Ks. kuitenkin mts., s. 2/II.

¹⁰¹ Myllymäen (Finanssivaltio-oikeus. Talentum 2007, s. 237) kanssa samoilla linjoilla lailla säätämisen vaatimuksesta on ollut myös eduskunnan oikeusasiamies, jonka mukaan kunnalla ei ole yleistä oikeutta maksujen perimiseen lakisääteisistä palveluista ilman nimenomaista lakiin perustuvaa valtuutusta (EOA 30.3.1994 dnro 417/4/93).

¹⁰² PeVL 8/1999 vp, s. 2/I; ks. myös PeVL 9/1984 vp, s. 2/I, PeVL 18/1985 vp, s. 5/I, PeVL 13/1993 vp, s. 1/ II, PeVL 9/1994 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1994 vp, s. 2/I. Alun perin perustuslakivaliokunta on kehittänyt linjauksen nimenomaan sitä vastaan, ettei valtio puutu kunnalliseen itsehallintoon sisältyvään omasta taloudesta päättämistä koskevaan oikeuteen tavalla, joka tekisi itsehallinnon tyhjäksi. Lainsäädäntöprosessista liittyen PeVL 9/1984 vp, ks. Kai Kalima, Kunnan talous. Lakimiesliiton kustannus 1988, s. 69–73.

perusoikeusuudistuksessa hahmotteleman rajoitustestin avulla.¹⁰³ Nostan näihin liittyviä kysymyksiä esiin tarkemmin luvussa 4.4.

Lainsäädännön täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja selkeyden vaatimusten osalta on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on melko tuoreesti kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä lainsäädäntö ei saisi muodostua vaikeaselkoiseksi.¹⁰⁴ Taustalla vaikuttaa vahvasti yhtäältä se, että lain soveltajien, mutta myös lain soveltamisen kohteena olevien tahojen, tulisi vaivattomasti pystyä selvittämään mikä on voimassa oleva oikeus sekä toisaalta onko viranomaisella toimivalta suorittaa joitain tiettyjä julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia. Vaikka laissa viranomaiselle myönnettäisiin toimivalta, on tämän oltava riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu, jotta kuka tahansa pystyy tarvittaessa kyseenalaistamaan asian laillisuusperustan.

Lausunnossaan 1/2004 vp, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, kuinka silloisen jätelain (1072/1993, kumottu 646/2011) muuttamisen yhteydessä tuottajavastuun yksityiskohtainen sisältö oli sen mukaan jäämässä tuottajan velvoitteita koskevan yleispiirteisyyden vuoksi olennaisilta osiltaan asetuksella säänneltäväksi. Tuollaista – valiokunnan näkemyksen mukaan poikkeuksellista – sääntelymallia voitiin kuitenkin pitää ymmärrettävänä siksi, että asiassa oli tarve antaa tuotekohtaisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[v]elvoitteiden kohdistuminen määrätyillä aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin vähen[si] -- sääntelytavan pulmallisuutta”. Näin ollen sääntelyn erityispiirteet voitiin ottaa huomioon arvioitaessa sitä, olivatko säännökset riittävän täsmällisiä tuottajan velvollisuuksien perusteiden osalta.¹⁰⁵ Vaikka myöskään jätehuoltoon osallistuvan ammattimaisen muun toimijan velvollisuuksista ei perustuslakivaliokunnan mukaan itse laissa ollut täsmällisesti säädetty, katsoi se tilanteessa, jossa muiden toimijoiden velvollisuudet oli tarkemmin säädetty, sääntelyn olevan riittävällä tasolla. Valiokunta kuitenkin esitti tarpeen täsmentää sääntelyä sen osalta, ”millaisia tai minkätyyppisiä muiden toimijoiden velvoitteet ovat tai voivat olla”.¹⁰⁶ Edellisten ohella valiokunta huomautti muun muassa siitä, ettei omaisuuden suojaa koskevasta perusoikeussääntelystä johtuen, laitteiden viimeisten haltijoiden ja tuottajien velvollisuudesta sopia kustannusten jakamisesta, voitu jättää asetuksella säädeltäväksi.¹⁰⁷ Kuten valiokunta oli jo aiemmassa lausunnossaan koskien vanhaa vuoden 1993 luottolaitostoiminnasta annettua lakia (1607/1993, kumottu 121/2007) todennut,¹⁰⁸ tuli velvollisuudesta säätää riittävän selvästi laissa.¹⁰⁹ Tässä yhteydessä lienee kuitenkin syytä huomata, että molemmissa tapauksissa kyse oli sellaisesta sopimisesta, johon osapuolet velvoitettiin.

Lausunnossaan 10/2016 vp perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, kuinka lailla säätämisen vaatimukseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.¹¹⁰ Erityisesti toimivaltasääntelyn tarkkuus on merkityksellistä myös perusoikeuksien näkökulmasta. Lausunnossaan koskien lakia puolustusvoimista (551/2007), perustuslakivaliokunta päätyikin toteamaan, että ”[m]aininnat ”kansan elinmahdollisuuksien” ja ”valtiojohdon toimintavapauden” turvaamisesta samoin kuin ”laillisen yhteiskuntajärjestyksen” puolustamisesta eivät yleisyydessään rajaa puolustusvoimien voimankäyttövaltuutta esimerkiksi maan sotilaalliseen puolustamiseen

¹⁰³ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I–II ja Viljanen 2001.

¹⁰⁴ Ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s. 4; ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 45/2016 vp, s. 3.

¹⁰⁵ Ks. PeVL 1/2004 vp, s. 2/I–II.

¹⁰⁶ Mts., s. 2/II–3/I.

¹⁰⁷ Mts., s. 3/II.

¹⁰⁸ Ks. PeVL 24/2002 vp, s. 3/I.

¹⁰⁹ PeVL 1/2004 vp, s. 3/II.

¹¹⁰ Ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3.

liittyviin tilanteisiin, vaan ne näyttävät sallivan puolustusvoimien käyttävän voimaa poliisiviranomaisen tavoin muutakin kuin Suomeen kohdistuvaa aseellista hyökkäystä tai vastaavaa ulkoista uhkaa vastaan”.¹¹¹ Valtuutussäännöksiin tulee olla myös soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.¹¹² Erityisesti, mikäli valtuutus annetaan muulle viranomaiselle, on valtuuden kattamat asiat määriteltävä tarkasti laissa.¹¹³ Valtuutuksen antaminen onkin poikkeuksellista.¹¹⁴ Norminantovaltaa voidaan delegoida vain sellaisten asioiden osalta, joihin ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä.¹¹⁵

Lausueessaan ns. toisiolaista (laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä, 552/2019), perustuslakivaliokunta taas kiinnitti huomiota siihen, että täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää myös muulla sääntelyllä kuin varsinaisesti käsiteltävänä olevalla lailla.¹¹⁶ Nähdäkseni tämä tulee ymmärtää siten, että mikäli sääntelykohde tulee säädellyksi riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti koko oikeusjärjestyksen kokonaisuuden osalta,¹¹⁷ voidaan yksittäisten säännösten osalta vaatimuksesta joustaa. Kuitenkin esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittely on edellyttänyt riittävän täsmällisin ja tarkkarajaisin säännöksiin sääntelyn rajaamista vain välttämättömään.¹¹⁸ Edelleen valiokunta on kritisoinut sitä, ettei vaikkapa juuri toisiolakia koskeneessa ehdotuksessa ollut riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty siitä, mitä olivat ne kehittämis- ja innovaatiotoiminnan alat ja tarkoitukset, joissa tietoja voitiin käsitellä.¹¹⁹

Melko tuoreesti perustuslakivaliokunta on valmisteveromenettelyä ja autoverotusmenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä antamassaan lausunnossa käsitellyt laajemmin kysymystä sääntelyn täsmällisyydestä lähinnä hallinnollisiin rangaistusmaksuihin liittyen.¹²⁰ Tuossakin yhteydessä se on katsonut, että laissa tulisi täsmällisesti ja selkeästi säädellä esimerkiksi maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta.¹²¹

Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on tarkastellut myös kysymystä siitä, missä määrin sopimista tai suostumusta voidaan käyttää julkisen vallan käytön perustana. Valiokunnan kantaa voitaneen tältä osin luonnehtia pidättyväiseksi.¹²² Se ei esimerkiksi ole katsonut suostumuksen hyödyntämisen olevan helposti yhteensovitettavissa tilanteeseen, jossa kyse on puuttumisesta perusoikeuksiin.¹²³ Valiokunta on myös kritisoinut käsitteen ”sopia” käyttämistä sellaisissa tilanteissa, jossa kyse ei ole aidosta sopimisesta.¹²⁴ Myöskään sellaisia asioita, kuten työntekijän oikeutta vuosilomaan, ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole voitu jättää perustuslain 80.1 §:stä

¹¹¹ PeVL 51/2006 vp, s. 2/II.

¹¹² PeVL 10/2016 vp, s. 5.

¹¹³ Ks. PeVL 34/2012 vp, s. 3/I, PeVL 46/2001 vp, s. 2/II–3/I ja PeVL 43/2000 vp, s. 4/II.

¹¹⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 23/II.

¹¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 133/II.

¹¹⁶ Ks. PeVL 1/2018 vp, s. 3.

¹¹⁷ Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta näyttäisi päätyvän näkemykseen, jossa kuitenkin edellytetään joko yleistä Euroopan unionin asetustasoista sääntelyä tai kansallista (yleis)lakitasoista sääntelyä.

¹¹⁸ Ks. mts., s. 4 ja PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5. Käytännössä täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset tulee sisällyttää tässä tapauksessa lakiin, koska kyse on perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvästä vaatimuksesta.

¹¹⁹ PeVL 1/2018 vp, s. 10.

¹²⁰ Ks. PeVL 21/2020 vp, s. 2–3.

¹²¹ Mts., s. 2; ks. myös PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

¹²² Ks. esim. PeVL 20/2020 vp, s. 6–7.

¹²³ Ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 8.

¹²⁴ Ks. PeVL 3/2008 vp, s. 3/I. Sopimista ei myöskään ole sellainen tilanne, jossa julkinen valta yksipuolisesti päättää asioista, vaikkakin suostumuksella, kuten vaikkapa virkanimityksissä; ks. esim. Olavi Rytkölä, *Julkisoikeudellinen sopimus*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1950, s. 73.

johtuen vain työ- tai virkaehtosopimuksella sovittavaksi.¹²⁵ Laillisuusperiaatteesta taas on katsottu johtuvan, ettei esimerkiksi Imailulaitoksen tehtäviä ja toimivaltaa ole voitu jättää sen ja puolustusministeriön välisen sopimuksen varaan.¹²⁶ Myöskään viranomaisten yksityisiin kohdistuva ja julkisen vallan käyttöä koskeva toimivalta ei voi edes rajoitetuilta osin pohjautua sopimukseen.¹²⁷ Toisaalta valiokunta on kuitenkin katsonut, että julkinen valta voi jättää tiettyjen asioiden sopimisen esimerkiksi työmarkkinajärjestöille johtuen sopimusvapauden periaatteesta.¹²⁸

4.2. Onko kyse nyt siis sopimisesta vai ei?

Nostin jo edellä (luku 2) esiin kysymyksen siitä, ovatko maankäyttö sopimukset lopulta laisinkaan sopimuksia. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnoista käy ilmi ei käsitettä ”sopia” tulisi käyttää silloin, jos kyse ei ole aidosta sopimisvapauden perustuvasta tilanteesta. MRL 91 a.1 §:n tarkoittaman velvollisuuden toimeenpanoon tähtäävän, MRL 91 b.1 §:n tarkoittaman sopimuksen tekeminen ei sinänsä ole pakollista, sillä kehittämiskorvausmenettely mahdollistaa erityisesti velvollisuuden piiriin kuuluville maanomistajille myös mahdollisuuden jättäytyä sopimuksen ulkopuolelle. Tällöin kuitenkin seurauksena on nimenomaan kehittämiskorvauksen määrääminen, joka voisi muodostua suuremmaksi kuin mihin sopimistilanteessa päästäisiin.¹²⁹

Tämä ei suoraan siten vielä puolla sitä väitettä, että kyse ei olisi varsinaisesta sopimuksesta, vaikka taustalla puolipakollinen sopimisasetelma onkin. Jos asiasta olisi yksiselitteisen pakko lain mukaan sopia, ei tällöin perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan asiasta tulisi käyttää sopimiseen viittaavaa käsitettä.¹³⁰ Toisaalta voidaan kuitenkin pohtia sitä, että viime kädessä juuri tämän MRL 91 a.1 §:n velvollisuuden täyttämiseksi mahdollisesti syntyvä maankäyttö sopimus on luonteeltaan pääosin julkisoikeudellinen ja se on hyväksyttävä kunnassa hallinnollisessa menettelyssä. Näin ollen sitä ”tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee” (hallintolaki 3.2 §).¹³¹ *Kirsi Kuusikon* mukaan taas hallinto-oikeuden periaatteiden rinnalla on huomioitava myös esteellisyyssäännökset, silloin, kun hallintosopimuksia laaditaan, vaikkei hallintosopimuksen tekemisessä olekaan kyse hallintoasian käsittelystä.¹³² Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä erottaa keskenään varsinainen hallintosopimuksen tekeminen ja sitä säännönmukaisesti edeltävä hallinnollinen päätöksenteko.¹³³ Toisin sanoen hallintolain soveltamisalaa koskeva sääntely lähinnä laajentaa soveltamisalan myös sopimuksen valmisteluun että solmimista koskevaan oikeustoimeen: tässä välissä sopimuksen hyväksymismenettelyssä on noudatettava sitä, mitä hallintoasian käsittelystä yleisesti säädetään.

Ja tässä tullaan siihen kohtaan, joka ehkä aiemmassa tarkastelussa on jäänyt hieman vähemmälle huomiolle. Jos ja kun kunta hallinnollisessa menettelyssä päättää hallintosopimuksen tekemisestä, on sen suhteutettava kyseinen sopimus siihen kontekstiin, jossa se hoitaa järjestämisvastuullaan olevia

¹²⁵ PeVL 6/2006 vp, s. 4/I.

¹²⁶ PeVL 47/2005 vp, s. 6/I.

¹²⁷ PeVL 11/2002 vp, s. 6/I, PeVL 19/2005 vp, s. 8/I.

¹²⁸ Ks. PeVL 1/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 41/2000 vp, s. 2/II–3/I.

¹²⁹ Toisaalta tässä yhteydessä on syytä huomioda, että käsittääkseni kehittämiskorvauksia määrätään hyvin poikkeuksellisesti.

¹³⁰ Ks. PeVL 3/2008 vp, s. 3/I; vrt. kuitenkin PeVL 58/2010 vp, jossa ei ongelmia nähty jätelakiin (646/2011) sisältyneiden sopimista koskevien säännösten osalta.

¹³¹ Ks. Häkkänen 2020, s. 16.

¹³² Kirsi Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa. Alma Talent 2018, s. 266.

¹³³ HE 72/2002 vp, s. 55/II.

palveluja.¹³⁴ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on käsitellessään mahdollisia hallintosopimuksia hallintomenettelyssä, huomioitava se, ettei se hallintosopimusta hyväksyessään saa esimerkiksi siirtää julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, ellei perustuslain 124 §:n vaatimukset täyty. Tämä tarkoittaa myös sitä, että laista on löydyttävä yksiselitteinen valtuutussäännös sille, että kunta voi – esimerkiksi juuri koulurakentamista koskevia – tehtäviä siirtää oman koneistonsa ulkopuolelle toteutettavaksi. Samalla joudutaan myös pohtimaan, muodostuuko tuosta sopimuksesta, jolla esimerkiksi maanomistaja velvoitettaisiin toteuttamaan peruspalveluinfrastruktuuria, ongelmia hankintalainsäädännön kanssa. Asiaahan on aiemmin oikeuskirjallisuudessa käsitellyt esimerkiksi Hakkola.¹³⁵ En tässä yhteydessä ryhdy tarkemmin käsittelemään asetelmaa hankintakysymyksenä, mutta haastan toki tiedeyhteisöä jatkotutkimuksiin asian tiimoilta.

4.3. Onko maankäytön maksut maksuja, veroja vai...?

Mikäli maankäyttösopimuksessa ei sovitakaan siitä, että maanomistaja tai joku muu suoraan rakentaisi esimerkiksi kouluja tai päiväkoteja, vaan osallistuisi ainoastaan niiden rahoitukseen, syntyy nähdäkseni uusi problematisoinnin vara. Kuten edellä on todettu, piti perustuslakivaliokunta kehittämiskorvausta oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisena maksuna. Tämä käytännössä tarkoitti sitä, ettei asiasta olisi ollut perustuslain 121.3 §:n perusteella tarvinnut säätää lailla. Kun kyse ei myöskään ole perustuslain 81.2 §:n tarkoittamalla tavalla valtion maksuista, ei myöskään tämä säännös voi edellyttää asiasta lailla säätämistä¹³⁶. Huolimatta tästä epäselväksi jää miten kunnallisista maksuista pitäisi päättää. Kuntalain 14.2,8 §:n mukaan nimenomaan palveluista ja suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista päättämistä koskeva toimivalta on säädetty valtuustolle. Tästä huolimatta lain esitöissä on – toki aiempaa oikeustilaa kuvatessa – todettu seuraavaa: ”Kuntien lakisäätteistä tehtävistä voidaan periä maksuja vain laissa olevan valtuutuksen perusteella. Lakisäätteisten, mutta kunnalle vapaaehtoisten tehtävien hoidosta perittävät maksut ovat myös usein säänneltyjä ainakin maksuperusteiltaan”.¹³⁷ Edelleen esitöiden nimenomaan lain 14 §:n perustelun mukaan valtuuston tulisi ottaa kantaa muun muassa siihen, mitkä palvelut olisivat kokonaan maksuttomia. Maksujen yleisistä perusteista voisi päättää esimerkiksi talousarvion yhteydessä.¹³⁸

Perustuslakivaliokunta ei nähdäkseni ole toistaiseksi nimenomaisesti ratkaissut sitä edellyttääkö perustuslaki kuntien maksujen perusteista säätämistä lailla. Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi valtion vientitakuista (422/2001)¹³⁹ perustuslakivaliokunta nosti – perustuslakiuudistuksen esitöihin¹⁴⁰ nojaten – kuitenkin esiin sen, kuinka ”[p]erustuslaista johtuu ensiksikin vaatimus, että lailla tulee säätää yleisesti siitä, mistä virkatoimista ja palveluista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia”.¹⁴¹ Edelleen se päättyi toteamaan, ettei lain tasolla ole siten välttämätöntä säätää siitä, mistä toimista tai palveluista maksuja todella peritään. Toisaalta tämän kannanoton osalta valiokunta viittasi perusoikeusuudistusta edeltävänä aikana annettuun mietintöön.¹⁴²

¹³⁴ Ks. myös Mäenpää 1989, s. 253.

¹³⁵ Ks. Esa Hakkola, Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. Lakimies 5/2007, s. 723–745.

¹³⁶ Huomaa kuitenkin PeVL 12/2005 vp, s. 2/II.

¹³⁷ HE 268/2014 vp, s. 34/II. Ks. myös EOA 11.10.2010 dnro 1713/4/09.

¹³⁸ HE 268/2014 vp, s. 146/I.

¹³⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle 215/20010 vp laiksi valtion vientitakuista.

¹⁴⁰ HE 1/1998 vp, s. 135/I.

¹⁴¹ PeVL 2/2001 vp, s. 2/II.

¹⁴² Mts., s. 2/II–3/I; ks. myös PeVM 17/1990 vp, s. 3/II–4/I.

Kun valiokunnan näkemystä ja esimerkiksi juuri kuntalain esitöitä vertaa keskenään, jää edelleen epäselväksi, että onko yhtäältä kuntalain säännöksen sanamuoto ja toisaalta esitöissä kuvattu aivan johdonmukaisia keskenään. Jos nimittäin kunnalla, tarkemmin sanottuna valtuustolla, pitäisi olla itsenäisesti oikeus päättää palveluista ja suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista, pitäisi sen nähdäkseni viitata siihen, että perustuslain 81.2 §:stä poiketen, tuo toimivalta on nimenomaan haluttu jättää kunnille – nähtävästi niiden itsehallintoon perustuen. Sinänsä esimerkiksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja¹⁴³ ei estä sitä, etteikö maksujen suuruudesta voisi päättää nimenomaan lain asettamissa rajoissa (9 artiklan 3 kohta).¹⁴⁴ Jokseenkin epäjohdonmukaiselta vaikuttaa kuitenkin se, että samalla, kun valtuustoille säännöstekstissä osoitetaan toimivalta päättää itsenäisesti maksujen yleisistä perusteista, niin esitöissä todetaankin aiemman lain aikana voimassa ollut lakisääteisyysvaatimus. Nähdäkseni missään yhteydessä ei kuitenkaan esitetä, että asia olisi jotenkin muuttumassa. Sinänsä se, että kunnilla olisi itsenäinen oikeus päättää maksujen yleisistä perusteista, olisi luonnollisesti paremmin kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopiva. Toisaalta taas perustuslain 80.2 §:n lainsäädäntövallan delegointia kunnalle rajoittava vaikutus sekä samaisen säännöksen 1 momentin vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja erityisesti velvollisuuksien perusteista, viittaisi tarpeeseen säätää lailla myös maksujen yleisistä perusteista, so. siitä voiko maksuja periä vai ei.

On myös huomattava, että kehittämiskorvausten osalta yleisistä perusteista on nimenomaan säädetty MRL 91 c §:ssä ja sitä seuraavissa muissa lain 12 a luvun säännöksissä. Maankäyttösopimuksista aiheutuvien maksujen osalta sen sijaan sääntelyä ei ole muilta osin kuin sen suhteen, että varmaankin MRL 91 b.1 §:n tarkoittaman sopimisen tuloksena ollaan jossain suhteessa sidottuja yhtäältä kehittämiskorvauksen määrittelyihin että 91 a.1 §:ssä sidottuihin tarkoituksiin. Ts. jälkimmäisellä viitataan siihen, ettei MRL 91 b.1 §:n tarkoittamalla maankäyttösopimuksen muodolla voitane sopia muista maksuista kuin sellaisista, jotka kunnalle aiheutuvat nimenomaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Tässä suhteessa jälleen perustuslain 80.1 §:kin edellyttää, että yksilön oikeuksien ja erityisesti tässä tapauksessa velvollisuuksien perusteista tulisi säätää lailla, joita sitten ainakin asetuksella voitaisiin täsmentää. Epäselväksi jää, voiko täsmentäminen tapahtua muun viranomaisen eli tässä tapauksessa kunnan viranomaisen norminannolla.¹⁴⁵

Kun tarkastelu siirretään MRL 91 b.3 §:ään ja siitä aiheutuvaan maksuvelvollisuuteen, on syytä vielä muistuttaa, että esitöiden mukaan sopiminen kohdistuu usein esimerkiksi peruspalveluinfrastruktuuriin. Jos vielä 91 b.1 §:n tarkoittamissa tilanteissa voidaan jossain määrin ajatella, että maksut suoritetaan ikään kuin kustannusvastaavasti – toisin sanoen merkittävää hyötyä saavat maanomistajat tulevat velvoitetuiksi osallistumaan (heitä itseään hyödyttävän) yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, lienee 3 momentin sopimuksissa hyötyjänä pikemminkin kunta. Lienee toki totta, että erilaisten palvelujen rakentaminen erityisesti asuntorakentamisalueelle nostattaa asuntojen arvoja, mutta hyvin hankala on ajatella, että osallistumalla koulun rahoituskustannuksiin, maanomistaja saisi suoraan rahalleen vastiketta. Tai no saa hän vastiketta sen suhteen, että asemakaavoitusviranomainen ylipäättään suostuu kaavoitusmonopoliaan käyttämään. Toisaalta tällöin esiin nousee kysymys siitä, että ovatko nämä ”myötäjäiset” pikemminkin sitten

¹⁴³ SopS 65–66/1991.

¹⁴⁴ En myöskään näkisi kyseisen artiklan estävän asetuksen käyttämistä lain rajojen täsmentäjänä. Asetusten hyödyntämisestä verojen täsmentämisessä (veron määrä) ks. esim. PeVL 35/2005 vp, s. 3/II sekä PeVL 20/2008 vp, s. 2/II.

¹⁴⁵ Kunnallisesta säädösvallassa ks. Kaarle Makkonen, Kunnallinen säädösvalta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1968; ks. kuitenkin myös Matti Muukkonen, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356–373, s. 358 ja Muukkonen LM 2/2020, s. 226–227.

korvausta itse kaavoituksesta. Tällöin taas joudutaan verojen ja maksujen kategorioinnissa pohtimaan sitä, että voiko julkisoikeudellisena maksuna pitää sellaista suoritusta, jolla ei maksetakaan itse kaavoituksen kustannuksia, vaan kunnan järjestämistä vastuulla olevien palvelujen kustannuksia?

Näkisin, että tämän perusteella on syytä pohtia sitä, ovatko MRL 91 b.3 §:n tarkoittamista sopimuksista aiheutuvat maksut sittenkin lopulta veroja. Veroja koskee lakisääteisyysvaatimus.¹⁴⁶ Mitä laajemmaksi railo todellisten kustannusten ja maksuperusteiden välillä kasvaa, sitä todennäköisemmin kysymys on verosta.¹⁴⁷ Voidaan ajatella, että esimerkiksi juuri peruspalveluinfranktuurin rahoittamiseen osallistuminen on pikemminkin yleiskatteellista, joskin sopimuksella käyttötarkoituksen osalta sidottua rahoitusta, jota julkisen vallan ei pitäisi pystyä keräämään ilman, että asiasta on säädetty lailla.¹⁴⁸ Mikäli tietty suorite katsottaisiin kategorioinnissa veroksi, tulisi sen myös täyttää veroille asetetut vaatimukset.¹⁴⁹ Näin ollen suoritteiden valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa siihen, millaisia vaatimuksia sitä koskevalle lainsäädännölle asetetaan.¹⁵⁰ Siitä, että maksujen laillisuutta on tutkittu sekä yleisessä että hallintolainkäytössä, voitaneen päällä, että selkeyttämisen varaa varmasti asiassa olisi huolimatta siitä, että edellä esitetyn Tarastin (ja Mäkisen) kannan mukaisesti lienee mahdollista, että samassa sopimuksessa olisi erilaisia ulottuvuuksia.¹⁵¹

4.4. Miten maankäyttösopimusjärjestelmä sopii yhteen muiden perusoikeuksien kanssa?

Olen edellä kahteen otteeseen alustavasti pohdiskellut sen mahdollisuutta, onko maankäyttösopimuksissa lopulta kysymys lainkaan sopimisesta antamatta tähän selkeää vastausta. Tähän on sinänsä ollut perusteet erityisesti siitä näkökulmasta, ettei käytettävissä ennen tätä edellistä jaksoa (luku 4.3.) ole ollut vastausta siihen, miltä kyseiset suoritteet oikeudelliselta luonteeltaan näyttävät. Kun huomataan, että on perusteita esittää sen suuntainen näkemys, että ainakin ne rahasuoritteet, jotka eivät suoraan liity varsinaiseen asemakaavoitukseen, kuten vaikkapa koulurakentamisen kustannuksiin osallistuminen, lienevät lopulta pikemminkin valtiosääntöisesti veroja kuin julkisoikeudellisia maksuja, näyttäisi kysymys sopimuksesta ratkeavan kuin itsestään. Koska veroista ei ole mahdollista sopia, ei voi olla mahdollista sopia myöskään niistä asioista, jotka veronmaksuvelvollisuuden aiheuttavat, ellei tähän ole selkeää säädöspohjaa. On toki niin, että ennen koiraverosta annetun lain (590/1979, kumottu 421/2018) kumoamista, se, että henkilö hankki koiran (koiraveron soveltamisalueella) aiheutti veronmaksuvelvollisuuden. Periaatteessa en siten näkisi estettä sille, etteikö myös ”maankäyttöveron” asettaminen voisi osaltaan aiheutua verovelvollisen omasta toiminnasta eli tiettyjen ehtojen täyttymisestä. Toisin sanoen, jos omistaa maa-alueita sellaisella asemakaavoitettavalla alueella, jonka kaavoittamisen johdosta maaomaisuutesi arvo nousee, voisi hyvin perusteita olla sille, että veronmaksuvelvollisuutesi kasvaisi. Tästä pitäisi kuitenkin olla ehdottomasti säädetty laissa niiden vaatimusten mukaisesti, joita verolainsäädännölle on yleisesti asetettu.

Ongelmalliseksi kuitenkin mielestäni muodostuu se, ettei maankäyttösopimukseen nykyisin sisällytetyillä asioilla, kuten vaikkapa juuri koulujen ja päiväkotien rakentamisella ole oikein yhteyttä

¹⁴⁶ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 13.

¹⁴⁷ Ks. esim. PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 61/2002 vp, s. 6/I.

¹⁴⁸ Ks. esim. PeVL 79/2018 vp, s. 4. Ks. myös PeVL 31/2018 vp, s. 6–7, PeVL 21/2018 vp, s. 2–3.

¹⁴⁹ Ks. PeVL 7/2007 vp, s. 2/II. Näistä vaatimuksista ks. esim. PeVL 67/2002 vp, s. 1/II ja 3/II–4/I ja kootusti verotuksessa noudatettavista periaatteista PeVL 35/2005 vp, s. 2/I; ks. myös verovelvollisuuden perusteita koskevasta täsmällisyysvaatimuksesta esim. PeVL 37/2009 vp, s. 3/I–II, PeVL 48/2010 vp, s. 8/I–II ja PeVL 33/2018 vp, s. 3.

¹⁵⁰ PeVL 46/2004 vp, s. 2/II.

¹⁵¹ Oikeuskäytännöstä ks. esim. KKO 2016:8 ja KHO 2016:52, ks. myös KHO 2021:24, KHO 2006:14 ja KHO 2004:86.

kaavoitukseen tai edes syntyvään arvonnousuun. On myös jokseenkin sekä yleisen laillisuusperiaatteen että yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta hankalasti yhteensovittettava ajatus, että kunnat voisivat de facto sopia jonkun yksityisen kanssa siitä, että nämä osallistuvat peruspalveluinfrastruktuurin rahoitukseen ihan vain sen ehtona, että heidän maitaan kaavoitetaan. Pahimmillaan tällaisen järjestelyn olemassaolo voi aiheuttaa joko välittömän tai välillisen rakenteellisen korruption riskin: velvoittamalla joku maanomistaja osallistumaan julkisten palvelujen (esim. koulu) rahoittamiseen, voivat sopimuksen kunnan puolella hyväksyneet viranhaltijat ja erityisesti luottamushenkilöt esittää äänestäjäkunnalleen mielikuvan siitä, kuinka he ovat aikaan saaneet uuden koulun. Oletettavasti tällä olisi myönteisiä vaikutuksia heidän vaalimenestykseensä. Riskin suoraan korruptioonkin voidaan olettaa kasvavan, jos viranomaistoiminta (kaavoitus) on riippuvainen siitä, miten kuntapäätäjät koko hankkeeseen suhtautuvat.

Se, ettei kysymys olisi sopimisesta saa nähdäkseni tukea myös siitä, että MRL 91 a.2 § velvoittaa kunnan kohtelemaan maanomistajia 1 momentin mukaisen velvollisuuden täyttämässä yhdenvertaisesti. Sama periaate toki ilmenee myös niin perustuslain 6 §:stä kuin hallintolain 6 §:stä. MRL:n esitöiden perusteella jää kuitenkin nähdäkseni hyvin epäselväksi, miten kunta pystyy samanaikaisesti sopimaan yksittäisten maanomistajien kanssa näiden osallistumisvelvollisuudesta sekä pitämään kiinni yhdenvertaisuudesta, johon esitöissä selvästi viitataan: maanomistajien kustannusvastuun määräytymiseen ei saisi vaikuttaa se ”peritäänkö suoritus lakisääteistä vai sopimusmenettelyä käyttäen”.¹⁵² Käsittäakseni tässä lakisääteisyydellä viitataan nimenomaan kehittämiskorvaukseen. Asetelma tarkoittaa käsittäakseni sitä, että kunnan pitäisi yhtäältä kohdella eri maanomistajia (ainakin samalla asemakaava-alueella) samalla tavalla, kuten myös toisaalta sopia ja määrätä sama maksuvelvollisuus kaikille tietyllä asemakaava-alueella.

Maankäyttösopimuksissa näyttäisi siten olevan yksi super-osallinen (kunta) sekä joukko muita osallisia, joista osa on suoraan sopimuksen osapuolena ja osa taas sen ulkopuolisia. Luonnollisesti sopimuksen ulkopuolelle jäävät tahot ovat sellaisia, joiden oikeusturvakysymyksiin on syytä kiinnittää huomiota. Jos maankäyttösopimuksen osapuolet sopivat jostain sellaista, millä on tosiasiallisia vaikutuksia sopimuksen ulkopuolisiin tahoihin, jotka asemakaavoituksen projektina ymmärtäen tulisi katsoa osallisiksi, voi kysymys olla tilanteesta, jossa vastauksen maankäyttösopimusten sopimusluonteeseen pitäisi olla kielteinen. Kyse on tuolloin pikemminkin tiettyä aluetta koskevien yleisten normien antamisesta, eikä vain osapuolten kesken tehtävistä sitoumuksista. Tämä johtaa tarpeeseen palata perustuslain 80.2 §:ään: kunnan viranomaisen ei pitäisi pystyä antamaan oikeussääntöjä kuin vain hyvin rajatuista kysymyksistä.

5. Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on ollut tarkastella MRL:n uudistusta silmällä pitäen sitä, täyttääkö nykyinen lain 12 a luvun sääntely valtiosääntöiset vaatimukset. Huolimatta siitä, että perustuslakivaliokunta ei nykysääntelyä säädettäessä nähnyt asiassa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, viittaa sen tuorempi lausuntokäytäntö tarpeeseen tarkentaa sääntelyä joiltain osin. Jossain määrin jää epäselväksi myös esimerkiksi se, että onko kyse ylipäätään sopimisesta, vai pikemminkin jopa kohdennetusta, yksipuolisesta norminannosta. Tämä kysymys nousee esiin erityisesti, kun pohditaan sitä, minkä luontoisia yksityisille maanomistajille mahdollisesti maksettavaksi tulevat suoritteet ovat ja mihin ne liittyvät. On nähdäkseni hyviä perusteita esittää, etteivät ainakaan kaikki maksuina esitetyt suoritteet näyttäisi välttämättä olevankaan verojen ja maksujen kategorioinnissa

¹⁵² HE 167/2002 vp, s. 20/II.

sittenkään jälkimmäisiä. Epäselväksi myös jää se, että huomioiko nykyinen sopimiseksi esitetty järjestelmä riittävällä tavalla sopimisen ulkopuolelle jäävien tahojen oikeudet sekä se, että kenellä ja missä tarkoituksissa näitä sopimuksia voi ylipäättänsä tehdä. Erityisesti se, että maankäyttösopimuksilla kunta voisi siirtää julkista hallintotehtävistään aiheutuvia – kaavoitukseen liittymättömiä – kustannuksia yksityisten maksettavaksi vieläpä tavalla, jossa asemakaavoitusprosessin käynnistyminen ja toteuttaminen ovat jopa jossain määrin ehdollisia sille, miten yksityiset tahot osallistuvat kunnan lakisääteisten palvelujen rahoittamiseen.

Nähdäkseni aivan keskeistä olisi kehittää sääntelyä siten, että lainsäädännössä selkeämmin avattaisiin sitä, että miten asemakaavoituksen on tarkoitus toimia. Tällä viitataan siihen, että olisi nähdäkseni johdonmukaisempaa eriyttää yksityisten kaavoitustarpeet sekä mahdollinen kustannusjako toisistaan. Toisin sanoen olisin sillä kannalla, että tarkoituksenmukaista olisi luoda lainsäädäntöä, joka selkeästi määritteli kaikkien asemakaava-alueella maata omistavien tahojen oikeudet ja velvollisuudet siten, että esimerkiksi tietyt maksuvelvollisuudet määräytyisivät maanomistajien maksettavaksi siinä yhteydessä, kun tietyt olosuhteet täyttyisivät. Tällöin itse kaavoitus etäännyisi maksuista, eikä myöskään kunta ja tietyt maanomistajat voisi keskenään sopia sellaisista asioista, jotka todennäköisesti vaikuttaisivat myös muiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Puoltaisin siten enemmän sääntelymallia, joka sinänsä on jo ympäristöoikeudellisesti tuttu: ”järjestysmalli”.¹⁵³ Näkemykseni mukaan asukkaiden itsehallinto toteutuisi parhaiten sillä, että kunta valmistelisi yksipuolisesti – toki osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvaten – tiettyä asemakaavaa koskevan ”maankäyttöjärjestyksen” tai vastaavan, jossa asetettaisiin, lainsäädännön yleisemmän raamin puitteissa, eri tahoja koskevat oikeudet ja velvollisuudet. Niiltä osin, kun oikeudet ja velvollisuudet sisältäisivät velvoitteita raha- tai rahanarvoisiin suoritteisiin, voisivat – mikäli lainsäädännössä maksujen kerääminen on mahdollistettu, eikä esimerkiksi kunta ole toisin päättänyt – myös ne tulla määräytyiksi tuossa yhteydessä. Nähdäkseni tämä tarkoittaisi sopimisvapaudesta luopumista, mutta toisaalta en näe sitä niin merkittävänä ongelmana, jos sääntely tapahtuisi lailla. Tyypillisesti kuitenkin asemakaavoituksen seurauksena myös maaomaisuuden arvo nousee, joten kyse ei nähdäkseni ole ainakaan kovin merkittävästä omaisuuden suojaan puuttumisesta. Omaisuuden suojan kannalta itseasiassa olisi nähdäkseni jopa myönteistä, ettei kunta voisi jatkossa de facto vaatia yksityisiä maksamaan sille kuuluvia, kaavoitukseen välittömästi liittymättömiä kustannuksia kaavoituksen edellytyksenä.

¹⁵³ Kuten edellä (luku 1, alav. 27) olen tuonut esiin, on esimerkiksi Määttä tulkinut perustuslakivaliokunnan aikanaan MRL:n säätämisen yhteydessä katsonut juuri tällaisen sääntelyn olevan poikkeuksellisesti hyväksyttävää johtuen ympäristöoikeuden erityispiirteistä. Tämä on myös vahvistettu tuoreesti. Asiassa on kuitenkin syytä huomioida, ettei pelkkä ”ympäristölainsäädännöllisyys” näyttäisi olevan riittävä peruste.