

liittymäpinta olisi saatu määritettyä. niin kunnat olisivat pyytäneet omilta järjestelmätoimittajiltaan ohjelmistoratkaisuja, joilla rekisteröinti olisi voitu toteuttaa kunnan järjestelmästä käsin ylläpitäen samalla omaa kuntatietojärjestelmää ja kartastoa.

Maanmittauslaitos ilmoitti kuitenkin huhtikuussa 2003, että sillä ei ole edellytyksiä annetussa ajassa 1.6.2005 mennessä toteuttaa ns. automaattista rekisteröintijärjestelmää, joka mahdollistaisi rekisteröitävien tietojen siirron kuntien rekistereistä valtion rekisteriin. Maanmittauslaitos päätti sen sijaan alkaa suunnitella erillistä rekisteröintivälinettä, joka annettaisiin kuntien käyttöön rekisteröintiä varten. Tällä ratkaisulla päästään hallitusti eteenpäin, mutta se johtaa niissä kunnissa, jotka hoitavat kuntatietojärjestelmäänsäkin, selvästi työllään rekisteröintiprosessiin. Toisaalta taas automaattirekisteröintivaihtoehto olisi johtanut huomattaviin muutoksiin kuntatietojärjestelmissä, mikä on paitsi kallista myös liian paljon aikaa vievä. Asiaan on tarkoitus kuitenkin palata käyttöänon jälkeen.

### Työt ovat täydessä käynnissä

Moninaisten vaiheiden jälkeen voidaan todeta, että viime talvesta lähtien ovat työt olleet johdonmukaisesti ja eteenpäin vievästi käynnissä. Kuntien, joita on mukana 86, aineistojen koelataukset ovat käynnistyneet ja rekisteröintivälinettä koekäytetään. Kunnat valmistelevat aineistoansa siirtokuntoon minkä kerkeävät ja kuntien järjestelmätoimittavat vääntävät siirto-ohjelmiaan. Nyt toimitaan siihen malliin, että 1.6.2004 olisi valmista. KTJ-neuvottelukunnassa tilannetta arvioidaan kuitenkin vielä vuoden vaihteessa.

**Kirjoittaja on Helsingin kaupungingeodeetti ja UKTJKii-hankkeen kuntajohtoryhmän puheenjohtaja. Sähköposti jurgen.gronfors@hel.fi.**

Vesa Rintamäki

# Maankäytösopimus – maapolitiikkaa ja kaavoitusta samassa paketissa

**Sopimusten väljä lakisääntely lisää maapoliittisia mahdollisuuksia, mutta aiheuttaa ongelmia maanomistajien yhdenvertaisuuden ja osallisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumiselle.**

**K**untien maapolitiikka ja maankäytösopimukset liitetään toisiinsa mm. niin, että maankäytösopimus on yksi maapolitiikan keino tai katsotaan maankäytösopimusmenettelyn tarjoavan kunnille muita maapoliittisia toimintamahdollisuuksia täydentävän välineen ”myönteisen yhdyskuntakehityksen edistämiseksi”. Toisaalta maankäytösopimuksia sääntelevä maankäyttö- ja rakennuslain uusi 12 a luku on otsikoitu ”Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen”, mikä liittyy sopimukset kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen.

### Maapolitiikan sisältö

**Pekka V. Virtanen**, joka on paljon kirjoittanut maapolitiikasta, määrittelee maapolitiikan niiksi julkisen vallan toimenpiteiksi, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen. Se on osa maankäyttöpolitiikkaa, joka puolestaan tarkoittaa niitä julkisen vallan tavoitteita ja ohjelmia, joiden avulla maankäyttöä halutaan ohjata haluttuun suuntaan. Maapolitiikka osana maankäyttöpolitiikkaa näyttäisikin olevan lähempänä englannin kielen policy-termiä kuin politicsia, jolloin policy tarkoittaa jotakin tavoitteellista toimintaa ja/tai toimintoja, jotka perustuvat harkittujen vaihtoehtoehtoisten menettelytapojen tai keinojen käyttöön jonkin tavoitteen tai ohjelman toteuttamiseksi. Tai sitten maapolitiikka

on tarkoituksenmukaisten keinojen valintaa ja toteutusta maankäyttöpolitiikan päämäärien ja preferenssien pohjalta. Virtasen esittämä yleinen tavoite on ”estää tai poistaa kunnan toimintaa haittaavat maaongelmat tai ainakin lievittää niitä”. Lähtökohta voisi tietysti olla myös positiivisesti tavoitteellinen.

Maapolitiikka voi sisältää myös arvopäämääriä sekä poliittisia tavoitteita, kuten Virtasen kannanotoissa ”ansiotomasta” arvonnoususta. Varmaan pitää keskustella ainakin arvonnousun jakamisesta ja jakoperusteista, esim. kunnan ja maanomistajien kesken. Tähänkin on jo kehitetty erilaisia järjestelmiä; esim. kiinteistöverot, myyntivoiton verot, varainsiirtoverot, ilmaisluovutukset, maankäytösopimukset ja viimeisimpänä kehittämiskorvaukset. Maankäyttö- ja rakennuslaista löytyy tehokas kustannusten ja hyötyjen jakojärjestelmä kehittämisalueita koskevista säännöksistä (MRL 15 luku). Kaavan mahdollisesti tuoma arvonnousu realisoituu itse asiassa vasta kiinteistökaupan yhteydessä. Rakennusliikkeille tämä ei ole ongelma, mutta omia toimitilojaan laajentaville yrityksille voi olla. Maapolitiikka ja elinkeinopolitiikka voivat joutua vastakkain. Kuitenkin maanomistajia pitäisi kohdella yhdenvertaisesti, kuten perustuslain 6 § ja MRL 91a.1 § edellyttävät.

Maapolitiikan tavoitteeksi on joskus esitetty ajatuksia kaiken kaavoitettavan maan hankkimisesta kunnan omistukseen ja että kunta kaavoittaa pääasiassa vain



Kuva: Antero Aaltonen

**Maankäyttösopimus on maapolitiikkaa ja kaavoitusta samassa paketissa.**

omaa maata. Nämä tavoitteet/toiveet ovat aika epärealistisia. Kaavojen sisältövaatimukset ovat kaavoituksen lähtökohta. Ei voida ajatella, että kaavoja laadittaisiin ensisijaisesti kunnan omistamalle maalle laissa määritellyistä sisältövaatimuksista ja yleisistä tavoitteista riippumatta. Tämä pitäisi selkeästi tuoda esille myös maapoliittisissa ohjelmissa. Harva kunta

pystyisi, maankäyttö- ja rakennuslain kaavojen sisältövaatimuksia rikkomatta, aina tai pääasiassakaan kaavoittamaan vain omaa maata. Voi olla, että nämä ajatukset kuuluvatkin menneeseen aikaan. Nyt maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevat määräykset pääosin poistavat ne ongelmat, joita on liittynyt yksityisen maan kaavoitukseen ja kaavojen

toteuttamisen kustannuksiin.

Yksityisen maan kaavoittamiseen tai kaavamuuksiin liittyy nyt se ongelma, että kunnat ikään kuin edellyttävät maanomistajan aloitteellisuutta kaavojen muutosten suhteen, vaikka laissa kunnalle annetaan velvollisuus laatia asemakaava ja pitää se ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys ja maankäytön ohjaus-

tarve sitä edellyttävät. Maankäyttöso-  
musten aikakaudella tässä edetään usein  
väärässä järjestyksessä.

Maapolitiikkaan kuuluva kuntien  
maanhanke voisi nostaa esiin eet-  
tiset kysymykset, esimerkiksi eräät  
raakamaan ostotilanteet. Maapolitiikan  
oppaassa todetaan, että kunnan päättäjän  
on houkuttelevaa sekoittaa tarkoitusha-  
kuisesti julkisyhteisön ja organisaation  
roolit, ts. puhua yleisestä edusta perus-  
teltaessa organisaation etua. Oppaassa  
todetaan edelleen, että maapolitiikan  
puhtaan julkisen vallankäytön arvojen  
liukuminen väärään suuntaan on aktii-  
visesti estettävä.

### **Maankäyttöso- pimus – ei kovin selkeää lainsäädäntöä**

Maankäyttö- ja rakennuslain uuden 12a  
luvun 91a § (tuli voimaan 1.7.2003) sisäl-  
tää säännöksen maanomistajan velvolli-  
suudesta osallistua kunnalle yhdyskunta-  
rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin  
(yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat  
kustannukset on määritelty 91d §:ssä).  
Tämä koskee vain maanomistajia, joille  
asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyö-  
tyä. MRL 91b.1 §:n mukaan: ”Kunta voi  
tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteut-  
tamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyt-  
tösopimus). Maankäyttöso-  
pimuksissa ei  
kuitenkaan voida sitovasti sopia kaavojen  
sisällöstä.” Kunnat.netin maapolitiikan  
opas muotoilee saman asian hiukan toisin:  
”Maankäyttöso-  
pimuksilla tarkoitetaan  
sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja  
keskenään sopivat maanomistajan omis-  
taman alueen asemakaavoituksen käyn-  
nistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen  
liittyvistä osapuolten välisistä oikeuk-  
sista ja velvollisuuksista.” HE 167/2002  
(s.20) määrittelee vielä omalla tavallaan:  
”Maankäyttöso-  
pimuksilla tarkoitetaan  
sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja  
keskenään sopivat maanomistajan omis-  
taman alueen maankäytön muuttamiseen  
liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten  
toteuttamiseen liittyvistä osapuolten  
välisistä velvoitteista.” Määrittelyissä on  
eroja, joilla voi olla vaikutuksia myös  
sopimusten sisältöön.

MRL 91b.3 §:n mukaan: ”Maankäyt-  
tösopimuksilla voidaan tämän luvun  
kehittämiskorvausta koskevien säännös-  
ten rajoittamatta laajemminkin sopia  
osapuolten välisistä oikeuksista ja vel-  
voitteista.” Kuntien opas sanoo hiukan  
toisin: ”...laajemminkin ja muutenkin  
kuin kustannusperusteisesti sopia maan-  
omistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan  
toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.”

Hallituksen esityksessä (s. 22) sanotaan  
vielä, että sopimusmenettelyssä kustan-  
nussidonnaisuus on myös voinut olla sillä  
tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut  
juuri kaavamuutokseen liittyvien toteutta-  
miskustannusten korvaamisesta. Tällöin  
sopimuskorvaus on voinut perustua  
arvioon arvonnoususta ja sen jakami-  
seen maanomistajan ja kunnan kesken  
taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin  
vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kus-  
tannusten summaarisesta kattamisesta.  
Sopimuskäytäntöä ei tältä osin ole  
tarkoitettu muuttaa. Kuntien opas on vielä  
sitä mieltä, että maankäyttöso-  
pimus voi-  
daan tehdä silloinkin, kun maanomistajalle  
ei synny kaavasta merkittävää hyötyä  
ja vaikka maanomistajalla ei tällöin ole  
lakiin perustuvaa velvoitetta osallistua  
kaavan toteuttamiseen kustannuksiin.  
Onkohan realistista ajatella, että tältä  
pohjalta sopimus syntyisi?

91c §:n mukainen kehittämiskorvaus  
taas perustuu ”kaava-alueen rakentamista  
palvelevan yhdyskuntarakentamisen *arvi-  
oituihin* kustannuksiin”.

Edellä olevasta voidaan päätyä siihen,  
että maankäyttöso-  
pimuksilta puuttuu  
yhtenäinen pohja. MRL 91a.2 §:ssä sää-  
detään, että 1 momentissa tarkoitettun  
velvollisuuden (osallistua yhdyskunta-  
rakentamiseen kustannuksiin) täyttämi-  
sessä on maanomistajia kohdeltava yh-  
denvertaisesti. Kun sopimusten sisältö  
ja perusta voi vaihdella edellä olevan  
perusteella, yhdenvertaisuuden toteutta-  
minen ja valvonta on vaikeaa. Lakiehdot-  
uksen perusteluissa sanotaan vielä, että  
”ehdotuksessa turvataan yhdenvertainen  
kohtelu kaava-alueittain kehittämiskorva-  
usta määrättäessä”. ”Vastaavasti turvataan  
yhdenvertaisuus sopimusmenettelyn ja  
kehittämiskorvausmenettelyn välillä.”  
Edelleen kehittämiskorvausta koskevan  
91c §:n perusteluissa sanotaan, että yh-  
denvertaisia periaatteita kustannusten pe-  
rimisessä tulisi soveltaa paitsi kunnan eri  
kaava-alueilla, myös sopimusperusteisen  
ja kehittämiskorvausmenettelyn välillä. Ja  
jatkettaisiin: ”Kehittämiskorvausten tason tu-  
lee siten noudattaa sopimuskäytännössä  
noudatettua tasoa.” Eikö mieluummin  
toisin päin, koska kehittämiskorvausten  
perusteet on määritetty, maankäyttöso-  
pimusten perusteita ei ole.

### **Maankäyttöso- pimus on hallintosopimus?**

Kuntien maapolitiikan opas ei maan-  
käyttöso-  
pimuksia käsittelevässä luvussa  
lainkaan puutu siihen, että 1.1.2004  
voimaan tulleen uuden hallintolain  
mukaan maankäyttöso-  
pimus olisi hallin-

tosopimus. Sillä tarkoitetaan viranomai-  
sen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta  
julkisen hallintotehtävän hoitamisesta  
tai sopimusta, joka liittyy julkisen val-  
lan käyttöön. Perustelujen mukaan (HE  
72/2002 s. 50), kun sopimus nykyisessä  
hallinnossa mielletään yhdeksi hallinnon  
tavoitteiden toteuttamisvälineeksi, on tar-  
peen, että sopimusmenettelyssä huolehdit-  
aan riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja  
hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta.  
Tämän vuoksi on perusteltua saattaa vi-  
ranomaisen sopimustoiminta hallintolain  
soveltamisalan piiriin. Perustelujen mu-  
kaan sopimusta tehtäessä olisi noudat-  
ettava keskeisiä hallinto-oikeudellisia  
periaatteita sekä toimittava muutenkin  
asianmukaisesti ja hallinnon palvelu-  
periaatteen suuntaisesti. Yleisiä hallin-  
to-oikeudellisia periaatteita ovat mm.  
tarkoitussidonnaisuus, objektiivisuus,  
suhteellisuus ja luottamuksensuoja. Jos  
valmisteltava sopimus koskee muita kuin  
sopijapuolina olevia asianosaisia, olisi  
huolehdittava siitä, että näillä henkilöillä  
on riittävät mahdollisuudet osallistua ja  
vaikuttaa valmistelun kohteena olevan so-  
pimuksen sisältöön. Hallintosopimusta ei  
pidetä hallintopäätökseen rinnastettavana  
täytäntönpäytäntöpanokelpoisena viranomais-  
ratkaisuna. Perustelujen mukaan tämän  
vuoksi laissa olisi säädettävä erikseen  
sopimusta koskevan riidan saattamisesta  
hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden  
ratkaistavaksi. Hallintolain 66 §:ssä sano-  
taankin selkeästi, että hallintosopimusta  
koskeva riita käsitellään hallintoriita-asi-  
ana hallinto-oikeudessa.

### **Mitä samaan pakettiin?**

Maankäyttöpolitiikka on yleensä jaettu  
maapolitiikkaan ja kaavoitukseen/kaa-  
voituspolitiikkaan. Kaavoituspolitiikaksi  
voisi luonnehtia alueiden käytön suun-  
nittelun tavoitteita, jotka vaikuttavat mm.  
yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuk-  
siin. Sisältövaatimukset ovatkin sitten jo  
velvoittavia oikeusnormeja.

Kaavoitukseen liittyy kiinteästi kaa-  
vojen toteuttaminen. Julkaisussa *Land  
management – public policy, control and  
participation* (G. Larsson, 1997) tekijä  
päätyy mm. siihen, että ”suunnittelu ja  
toteutus muodostavat yhtenäisen järjes-  
telmän keskinäisin vaikutuksin ja mo-  
lemmat ovat tärkeitä. Läheinen yhteys  
suunnittelun ja toteuttamisen välillä voi  
johtaa kalliiden ja vaikeiden ratkaisujen  
hylkäämiseen, suurempaan joustavuuteen  
ja suunnittelun parempaan sopeu-  
tukseen todellisuuteen ja vapaampaan,  
tehokkaampaan ja edullisempaan toteut-

tamiseen.”

Uusien säännösten perusteella tulee se vaikutelma, että maankäyttö sopimukset liittyvät enemmän kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen kuin varsinaiseen maapolitiikkaan, kuten esimerkiksi kuntien maanhankintaan. Maankäyttö sopimukset yhdistetään kuitenkin myös kunnan maapolitiikkaan mm. lakiehdotuksen perusteluissa, jossa todetaan, että sopimusmenettelystä on muodostunut vaihtoehto perinteiselle maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai lunastamalla hankkii maan ennen kaavoitusta ja sitten sen kaavoitettuna luovuttaessaan voi luovutushinnalla kattaa paitsi maan hankintakustannukset myös kaavan toteuttamisesta koituvat kustannukset. Kaavan toteuttamisen kustannusten korvaaminen olisi tämän mukaan maapolitiikkaa. Kuntien maapolitiikan opas lähestyy myös kunnan maanhankintaa. Vapaaehtoista maanhankintaa käsittelevässä luvussa sanotaan näin: ”Kauppaa edistävissä maankäyttö sopimuksissa maata hankittaessa voidaan myyjälle kaavoittaa rakennusoikeutta *osana kauppahintaa*.” Tässä näyttäisi olevan kysymys rakennusoikeuden myynnistä, joka vakiintuneen käsityksen mukaan on kiellettyä.

MRL 91b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ”maankäyttö sopimuksella tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista”. Epäselvää on kenellä näissä neuvotteluissa on aloiteoikeus tai -velvollisuus.

Maankäyttö sopimukset näyttäisivät, kuten hallituksen esityksen perusteluissa useaan kertaan todetaan, varmistavan kaavojen toteuttamisen taloudelliset edellytykset erityisesti tilanteissa, joissa kaavoituksen kohteena on yksityinen maa ja näin ”mahdollistaa paremmin myös yksityisen maan kaavoituksen”. Kaavoitus voi näin ollen kunnissa edetä MRL 51 §:n mukaisesti maanomistusoloista riippumatta?

### **Sopiminen, osallistumismahdollisuudet ja vaikuttaminen**

**Pekka Vihervuori** kirjoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että säännös siitä, ettei maankäyttö sopimuksissa voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä, on pelkästään kaavojen materiaalista sisältöä koskeva. Se ei lausu mitään siitä, minkälaisia me-

nettelyllisiä vaikutuksia sopimuksella voi olla tai ei voi olla. Vihervuoren mukaan on vakavasti kysyttävä, täyttääkö sopimuksen jälkeinen kaavoitusmenettely sen perustuslain 20.2 §:n vaatimuksen, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vihervuori on sitä mieltä, että 91b §:n mukaisesti legalisoitu sopimuskäytäntö olisi perustuslain vastainen, samoin kuin MRL 1.2 §:n tavoitesäännöksen vastainen.

Voidaan myös ajatella, että kaavojen sisällöstä ei voida sitovasti sopia, mutta muu sitovuus, ja sitä kautta myös velvollisuuksia voi syntyä sopimus oikeuden yleisten oppien mukaisesti – mikä merkitys tällä sitten on kaavan sisällön kannalta, on hyvin mielenkiintoista.

Hallintolain 41.1 §:n mukaan vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen edellyttää, että asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai olosuhteisiin. Myös hallintosopimus/maankäyttö sopimus voi koskea muita kuin asianosaisia. Pykälää olisikin hallintolakiesityksen mukaan sovellettava hallintosopimuksen valmisteluun aina silloin, kun sopimus koskee asioita, jotka vaikuttavat elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Näille henkilöille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Kaikissa tapauksissa olisi tärkeätä pyrkiä siihen, etteivät osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmät jäisi tyhjäksi muodoksi.

### **Entäpä sitten**

Kokemuksia uuden lainsäädännön käytäntöön soveltamisesta on toistaiseksi vähän. Maankäyttö sopimusten osalta voisi arvata ainakin maanomistajien yhdenvertaisuuden toteuttamisen tuottavan ongelmia, samoin kuin asianosaisten ja muidenkin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sopimusten valmisteluun ja sisältöön. Hallintolaki on vielä tuonut hallintosopimusten valmisteluun uusia säännöksiä, joihin jo vakiintunutta sopimuskäytäntöä voi olla vaikea sopeuttaa.

**Kirjoittaja on eläkkeellä oleva diploma-insinööri, joka valmistelee väitöskirjaa artikkelin aiheesta, sähköposti vesa.rintamaki@luukku.com.**



**Karjaa sijaitsee radan varressa.  
© Karjaan kaupunki.**

**Vajaan tunnin junamatkan ja alle 80 maantiekilometrin päässä Helsingistä sijaitseva nytkin jo vihreä Karjaan kaupunki haluaa olla ”oikeaoppinen” puutarha-kaupunki – viimeistään vuonna 2012. Ajatus sisältyy kaupungin kehitysstrategiaan. Kaavoitusinsinööri Kukka-Maaria Luukkonen kävi asiasta sähköpostikirjeenvaihtoa emeritusprofessori Pekka V. Virtasen kanssa.**