



# Maankäyttösopimukset uuteen

Eija Mäkinen

Tässä kirjoituksessa pohditaan kunnissa vakiintunutta sopimuskäytäntöä uuden maankäyttö- ja rakennuslain asettamista velvoitteista käsin ja haastetaan sopimuskäytännön asiantuntijoita kehittämään uutta ja parempaa mallia.

Kaavoituksessa ja maankäytössä on kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Hyväksyessään asemakaavan kunta luo suuria taloudellisia arvoja, jotka koituvat maanomistajien hyödyksi ja jakaantuvat väistämättä eri tavalla maanomistajille. Kaavan toteuttaminen puolestaan aiheuttaa kunnille suuria velvoitteita ja kustannuksia. Tästä näkökulmasta on tärkeää voida määritellä oikeudenmukaiset hyödyt ja vastuut eri osapuolille. On kuitenkin väärin ajatella, että kaavoitus olisi pelkästään maanomistajien ja kunnan välinen asia. Kaava vaikuttaa myös yleisiin etuihin ja ulkopuolisten asemaan ja oikeuksiin. Siksi kaavoitusmenetlyltä vaaditaan myös todellista avoimuutta.

## Sopimusmenettelyn juuret

Kaavoitusta ja maankäyttöä koskevan sopimusmenettelyn alkujuuret ovat 1960- ja 1970-lukujen aluerakentamisessa. Sodanjälkeisen rakennemuutoksen synnyttämä voimakas muuttoliike maalta kaupunkiin ja erityisesti pääkaupunkiseudulle aiheutti mittavan asuntokysynnän, jonka ratkaisemiseksi aluerakentamiseen yhdistynyt sopimusmenettely koettiin käyttökelpoiseksi välineeksi. Aluerakentamissopimukset sisälsivät ehtoja kunnallistekniikan rakentamisesta tai sen kustannusten sekä kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun perimisestä kunnalle. Sopimuksin velvoitteita jaettiin rakennuslaista poikkeavalla tavalla. Toiselta puolen sovittiin kaavoituksen sisällöstä, alueen käyttötarkoituksista ja rakennusoikeuksista. 1960-luvulla ajateltiin yleisesti niin, ettei asuntojen rakentaminen tuolloin tarvittavassa laajuudessa olisi ollut edes mahdollista ilman sopimuskäytäntöjä, joilla rakentajat saatiin osallistumaan rakentamisen aiheuttaman infrastruktuurin rahoittamiseen. Menettelyä pidettiin molempien osa-

**1990-luvulle tultaessa yhteiskunnassa alettiin yleisesti korostaa hallinnon avoimuutta ja ihmisten osallistumisoikeutta.**

# arvioon

puolten etujen mukaisena.

Rakentaminen suuntautui 1980- ja 1990-luvuilla uudisrakentamisen sijasta yhä enemmän keskusta-alueiden tiivistämiseen, korjausrakentamiseen ja olemassa olevan ympäristön uudistamiseen. Laajoista aluerakentamissopimuksista siirryttiin rakentamisen volyymin vähentäessä pieniä raakamaa-alueita käsitteleviin sopimuksiin. Sopimuksia alettiin käyttää yksittäisten hankkeiden, kuten matkailukeskusten, lomakylien sekä tuotantolaitosten, liikekeskusten ja hotellien, toteuttamiseen. Kunnat tekivät niin ikään useita vanhoja teollisuusalueita koskevia sopimuksia, kun yritystoiminnan muutosten vuoksi kaupunkien keskustoissa jäi tarpeettomiksi ja vajaakäyttöisiksi vanhoja tehdasrakennuksia, joille haettiin uutta käyttötarkoitusta. Maankäyttösopimukset otettiin käyttöön myös maaseutukunnissa. 1990-luvun puolivälin jälkeen suuriin kasvukeskuksiin on kohdistunut jälleen voimakasta muutto liikettä. Tämä näkyy uusissa pääkaupunkiseudun sopimuksissa siten, että sopimukset saattavat koskea nykyisin laajoja rakentamattomia alueita. Yleinen suun-

taus sopimuskäytännöissä on ollut, että tarkkoja rakennusoikeusmääriä pyritään välttämään ja rakennusoikeudet ilmaistaan usein tavoitteellisina. Käytäntö on kuitenkin kirjavaa.

## Sopimusmenettelyn kritiikki

Alkujaan sopimusmenettelyä kritisoitiin hallinnon lainalaisuuden periaatteen ohittamisesta, koska kunnat näyttivät asettavan sopimuksin rakentajille suurempia velvoitteita kuin nämä lain mukaan olivat velvollisia ottamaan vastattavakseen. Arvonnousun leikkaamisen sallivaa sääntelyä ei ollut saatu aikaan. Niinpä tuohon samaan tavoitteeseen nähtiin pyrittävän sopimuksin, ja tätä pidettiin lain kiertämisenä. Koska suurten aluerakentamissopimusten ajateltiin hyödyttävän myös rakentajia, kritiikki oli kuitenkin suhteellisen vaimeaa. Toisaalta sopimuksia arvosteltiin siitä, että ne olivat rakentajille liian edullisia. Puhuttiin ”laillisesta lahjonnasta” ja vaadittiin lakiin perustuvien lunastusmahdollisuuksien käyttämistä

1990-luvulle tultaessa yhteiskunnassa alettiin yleisesti korostaa hallinnon avoimuutta ja ihmisten osallistumisoikeutta. Sopimusmenettelyäkin arvosteltiin demokratianäkökulmasta: sopimuksin nähtiin syrjäytettävän ihmisten todelliset vaikutusmahdollisuudet.

## Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki

Uuteen 1.1.2000 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin maankäyttösopimuksia koskeva säännös. MRL 11 §:n mukaan ”– kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Sopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä.” Uusi laki loi tietyllä tavalla uuden tilanteen sopimuskäytännöille. Laki tunnustaa sopimukset, mitä oli kovasti odotettu, koska sopimuskäytäntöjen laillisuudesta vallitsi epätietoisuutta. MRL 11 § ei kuitenkaan kerro vielä kovin paljon sopimuksen laillisesta sisällöstä tai sen ja kaavoitusmenettelyn keskinäisestä suhteesta, vaikka se asettaakin velvoitteen huomioida lain tavoitteet ja viittaa tiedottamisvelvollisuuteen. Varmaa on vain se, että sopiminen ei ole rajatonta, vaan sitä on arvioitava uuden lain tavoitteista käsin. Mikäli säännöksellä kuviteltiin laillistettavan kaikki harjoitetun kaltainen sopiminen, lopputulos saat-

taakin muodostua yllättäväksi, sillä näin ei selvästikään ole asian laita.

## Kaavoitusmaksut

Hallinnon lainalaisuuden periaate estää vaatimasta sopimuksin sellaisia suorituksia, jotka eivät perustu lakiin. Sopimusta ei voida asettaa kaavan edellytykseksi. Vanha oikeuskäytäntö pitää tätä selvänä lähtökohdaksi (ks. KHO 1995 A 31 ja KHO 9.4.1999 t.732). Tämä sääntö pätee edelleen. Julkisen vallan käyttöä ei myöskään pidä voida ostaa eikä myydä. Tämä oikeusvaltiollinen periaate rajaa myös vapaaehtoisia sopimuksia. Asiatyhteyteen liittyvistä välittömistä kustannuksista voitaneen sopia. Jo hyödyn jakaminen laista poikkeavalla tavalla saattaa muodostua oikeudellisesti ongelmalliseksi, jos tästä ei ole laissa säädetty niin kuin kehittämisalueilla on asian laita (MRL 112 §). Kun sopijapuoli maksaa rakennusoikeudesta, lailliset rajat ylitetään. On kuitenkin eri asia myydä potentiaalista rakennusoikeutta (kaavoitustalista harkintaa) kuin maata, jolla jo on tietty rakennusoikeus. Kun sopimukset usein sisältävät monenlaisia ehtoja, mm. kiinteistökauppoja, asian arviointi yksittäistapauksessa saattaa olla hankalaa.

## Kaavoituksen vuorovaikutteisuudesta

Uudessa 1.1.2000 voimaan tulleessa perustuslaissa on monessa kohtaa korostettu ihmisten oikeutta osallistua päätöksentekoon. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistaan kansanvaltaan sisältyvän yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Ihmisten yleisistä oikeuksista osallistua päätöksentekoon säädetään lisäksi perustuslain 14.3 §:ssä. Julkiselle vallalle on vielä erityisessä ympäristöperusoikeudessa asetettu velvollisuus turvata ihmisten oikeus osallistua elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Säännösten taustalla on nähtävissä nyky-yhteiskunnassa uudella tavalla jäsenyvä oikeusvaltio- ja demokratiakäsitys. Enää ei riitä pelkkä edustuksellinen demokratia. Näistä lähtökohdista vuorovaikutteinen suunnittelu ja ihmisten osallistumistavoite nostettiin perustuslain edellyttämällä tavalla myös maankäyttö- ja rakennuslain keskeiseksi tavoitteeksi. Kaavoitukselta edellytetään avoimuutta, ja ihmisille halutaan antaa mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi erilaisten kansalaisjärjestöjen kautta. Uuden lain tavoitteena on, että osallistumisoikeudet otetaan vakavasti.

Sopimus, jolla etukäteen sitovasti

sovitaan kaavan sisällöstä, ei tunnu sopivan uuden lain tavoitteisiin. MRL 11 §:n sanamuoto viittaa siihen, että sopimukset voivat liittyä paitsi maankäytön toteuttamiseen myös kaavoitukseen. Kenties siis ehdollinen sopiminen on mahdollista? Jos näin ajatellaan, ehdollisuutta pitää kuitenkin korostaa: sopijapuolen, päätöksentekijöiden samoin kuin ulkopuolisten pitää olla selvillä sopimuksen *todellisesta ehdollisuudesta*. Sisältökysymyksissä on oltava erityisen varovainen. Sopimus ei saa olla vuorovaikutuksen este. Sopimukset pitää siksi alistaa selkeästi kaavoitusmenettelylle.

### Lainsäädännön kehittämisestä

Hyväksyessään uuden lain eduskunta edellytti selvitettäväksi maankäytön toteuttamiseen liittyvää kunnan ja rakentajien välistä kustannustenjakoa. Siinä yhteydessä on myös selvitettävä maankäyttö- ja rakennuslain tarkemman sääntelyn tarve. Tähän on selvästi olemassa tarvetta, sillä sääntely on jäänyt puutteelliseksi.

Sopimusten aikaansaama jännitetila on vaikea ratkaista. Kun sopimukseen asetetaan ehto: ”sopimus ei sido kuntaa kaavoittajana”, se ei ehkä enää tyydytä sopijapuolta. Sopimusmenettelyn avaaminen ulkopuolisille ei myöskään liene yksinkertaista. Sopimuksissa käsitellään usein kiinteistökauppoja ja monia muita kysymyksiä, jotka sopijapuoli mieluiten pitäisi neuvottelujen varhaisessa vaiheessa salassa. Ei ole luultavaa, että näitä kysymyksiä voitaisiin avoimuuden nimissä käsitellä ”torikokouksissa”. Seläistä mekanismia, jolla sisällöllisen sopimisen ja kaavoitusmenettelyn välinen ristiriitatilanne voitaisiin välttää, ei ole helppo löytää, jos laissa säädetyt osallistumistavoitteet otetaan vakavasti. Tähän ristiriitaan on vaikea vastata edes uudella lainsäädännöllä perustuslain asettamien velvoitteiden vuoksi.

Sisällöllisestä sopimisesta pitäisikin lähtökohtaisesti pidättäytyä ennen kuin kaavoitusmenettely on edennyt riittävän pitkälle (kaava on ollut nähtävillä). Kun selvitykset on tekemättä ja prosessit kesken, ei voida vielä sitoutua. Demokratianäkökulmasta parhaaseen tulokseen päästään siten, että sopimuksessa ei sovita lainkaan kaavoituksesta tai sen lähtökohdista. Jos sopimus kuitenkin sisältää kaavoitusta koskevia tavoitteita, siinä tulee selkeästi ilmaista sopijapuolten tiedostavan sopimuksen avoimuuden.

Kun yksityiselle maalle rakennetta-

essa kaavan ja sen toteuttamisen aiheuttamat välittömät kustannukset voidaan periä rakentajalta, kunnan omistama maa ja yksityisen maa ovat kaavoituksen suhteen tasa-arvoisessa asemassa. Onkin pidetty oikeudenmukaisena, että hankkeen aiheuttamia kustannuksia voidaan periä maanomistajalta, koska nämä saavat myös hankkeen tuoman hyödyn. Tavoite ei suinkaan ole ollut vääräsuuntainen, mutta keinoja voidaan arvostella. Kun kustannusten tai arvonnousun perinnältä on pääosin puuttunut lakiperusta, on monissa tilanteissa loukattu hallinnon lainalaisuuden periaatetta. Sopimusmenettelyllä ja ”sopimusvapaudella” tätä ei voida perustella.

Sopimus voi olla erinomainen keino maankäytön toteuttamisvelvoitteiden joustavaan jakamiseen. Maankäytön toteuttamista koskevia sopimuksia koskevat suurimmat oikeudelliset ongelmat voidaan pitkälti poistaa säätämällä toteuttamisvastuista ja toteuttamisvelvoitteista entistä tarkemmin lailla. Kannanottoa vaatii tällöin kysymys: millainen on oikeudenmukainen kustannusten ja hyötyjen jakoperuste?

Ainakin pohtimisen arvoinen asia on myös se, onko nykyinen sopimukseen perustuva maksujen perintäkäytäntö syytä vahvistaa lainsäädännössä vai olisiko parempi periä kustannuksia ja hyötyä veronluontoisella kaavoitusarvomaksulla. Uudenlaisten veronluontoisten maksujen esittäminen ei nyky-yhteiskunnassa ole ollut erityisen muodikkasta, vaan trendinä on ollut periä erilaisia maksuja niiden oikeudenmukaista kohdentumista tai yhdenvertaisuutta liiemmalti mieltimättä. Näiden vaihtoehtojen hyödyt ja haitat lienee kuitenkin syytä kartoittaa ja tiedostaa.

Maankäytön toteuttamissääntösten kehittäminen edellyttää kannanottoa seuraaviin kysymyksiin:

- Halutaanko veroja vai yksittäisiä maksuja?
- Halutaanko perittävän vain välittömiä vai myös välillisiä kustannuksia?
- Miten pitää suhtautua yksityisen ja julkisen puolen rahoitusosuuksiin erilaisten hankkeiden yhteydessä?

**Kirjoittaja on julkisoikeuden lehtori Tampereen yliopistosta, varatuomari, oikeustieteen lisensiaatti ja hallintotieteiden tohtori, joka on väitellyt maaliskuussa 2000 aiheesta ”Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto”.**

**O**letteko kuulleet blondista, joka pääsi kesätöihin museoon. Syksyllä hän kertoi erästä muumiosta, että se on 3 000 vuotta ja kolme kuukautta vanha. – Kuinka voitte tietää niin tarkkaan, kysyi joku kuulijoista. – No kun tulini töihin kolme kuukautta sitten, minulle sanottiin, että tämä on 3 000 vuotta vanha, vastasi blondi.

Jos naurattaa, niin voi olla että nauramme itsellemme. Samanlaista suhteettomuutta näkee kaikkialla. Jokin aika sitten kuuntelin luentoa, jossa esiteltiin eräitä yksikkömäärätietoja maan eri osista. Ensimmäinen osa-alue ilmoitti niitä olevan 100 000, toinen 30 000 ja kolmas pienin (pienet yksiköt hallitsevat asiansa aina paremmin!) yksin kapalein laskien 12 266. Tämän jälkeen luennoitsija summasi, että yksiköitä on koko maassa 142 266 kappaletta eli keskimäärin 47 422 yksikköä osa-aluetta kohti. Kukaan ei tainnut edes huomata, että asiassa oli jotain hassua. Juu, minä tiedän: tietokone laskee näin...

Mittaustekniikan kehittyessä ihmiset näyttävät menettäneen arvostelukykynsä esittää asiat oikealla tarkkuudella. On hullaannuttu koneiden antamaan hurjaan tekniseen tarkkuuteen. Kyllä 50 kilometrin hiihdon lopputulokset voidaan mitata sekunnin sadasosan tai vaikkapa tuhannesosan tarkkuudella, mutta silloin on kysymys vain polven tai jonkin muun ruumiinosan sattumanvaraisesta asennosta maaliviivalla eikä siitä, että toinen hiihti matkan nopeammin kuin toinen. Tiedän kyllä, että tällaisilla eroilla esimerkiksi uinti ratkaistaan, mutta tasa-pelejä ne ovatkin. Media ja sen mukanaan tuomat ilmiöt vain vaativat, että joku pitää aina saada sen hetken sankariksi.

Maaseututilojen muodostamisessakin mittaustulokset ilmoitetaan nykyisin sentteinä tai jopa milleinä ja pinta-alat