

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Lauri Tarasti

Pohdintoja maankäyttösopimuksista

Maankäyttösopimuksilla on ollut merkittävä vaikutus suomalaiseen rakentamiseen jo noin viidenkymmenen vuoden ajan. Maankäyttösopimuksissa sovitaan tavallisesti maanomistajan (joskus rakennuttajan tms. tahon) ja kaavoitusmonopolin omaavan kunnan kesken sopimusalueen kaavoituksesta, kaavoituskustannuksista, alueen rakentamisesta ja sen aikataulusta, kaavan toteuttamiseen liittyvistä alueluovutuksista tai maakaupoista, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta tms. kulloinkin sopimuspuolten valitsemassa laajuudessa. Tavoitteena on yleensä sopia kustannusten jakaantumisesta ja kaavoituksen tuottaman hyödyn jakamisesta osapuolten kesken.

Oikeudellisesti maankäyttösopimuksia voidaan tarkastella kolmessa aikaperiodissa:

- ensiksikin rakennuslain (370/1958) aikaan aina 31.12.1999 saakka, jolloin lainsäädäntöön ei sisällynyt mitään säännöksiä maankäyttösopimuksista;
- toiseksikin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) alkuaikaan eli 1.1.2000–30.6.2003, jolloin maankäyttösopimuksia koski lain 11 §;
- kolmanneksi maankäyttö- ja rakennuslain nykytilan aikaan, jolloin voimassa on uusi lain 12 a luku (222/2003) ”Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen” sisältäen maankäyttösopimuksia sääntelevän 91 b §:n.

Tarkastelen seuraavassa erikseen kutakin vaihetta.

Maankäyttösopimuksista rakennuslain aikaan

Maankäyttösopimusten kulta-aikaa olivat 1960- ja 1970-luvut, jolloin etenkin pääkaupunkiseudulla solmittiin aluerakentamissopimuksia lähiöiden rakentamiseksi.¹ Niissä kunnat sitoutuivat kaavoittamaan rakennusoikeutta kunnan omistamien maiden puutteessa laajahkoille, usein rakennusliikkeiden omistamille yksityismaille ja rakentajat taas sitoutuivat käyttämään alueensa tavallisesti pääasiassa asuntorakentamiseen ja rakentamaan kunnallistekniikan kustannuksellaan sekä luovuttamaan yleiset alueet kunnalle korvauksetta. Sopimukset olivat sisälöltään vaihtelevia kunnasta ja kaavoitettavasta alueesta riippuen.²

¹ Ks. kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö KM 2002:2 s. 13–14.

² Ks. Eija Mäkinen: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto (Jyväskylä 2000) s. 157–159.

Kun rakentamisen painopiste 1980- ja 1990-luvuilla siirtyi kaupunkien keskusta-alueiden tiivistämiseen ja paikoin korjausrakentamiseen, maankäyttösopimukset liittyivät enemmän yksittäisten hankkeiden toteuttamiseen esimerkiksi kauppakeskuksina, teollisuusalueina yms.

Lähtökohtaisesti maankäyttösopimukset katsottiin yksityisoikeudellisiksi eikä rakennuslaki sisältänyt niistä mitään säännöksiä. Ne kuuluivat sopimusvapauden piiriin. Alkuvaiheen oikeuskäytännöstä mainittakoon:

KHO 24.5.1967 T 3144: Kauppalan ja kuuden rakentajayhtiön välisellä yhteistoiminta- ja esisopimuksella oli voitu päättää alueiden käytöstä kauppalanvaltuuston yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä poikkeavasti.

KHO 9.2.1967 T 729: Kunnanvaltuusto oli voinut hyväksyä tietyn alueen maankäyttöä koskevan esisopimuksen.

Sittemmin tuli tavaksi liittää valitukset hylkääviin päätöksiin siltä osin kuin oli valitettu sillä perusteella, että maankäytöstä oli päätetty muussa kuin rakennuslain säätämässä järjestyksessä, lausuma ”sopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista laadittavan kaavan sisältöä”.

KHO 3.5.1978 T 2035: Kaupungilla oli oikeus hyväksyä esisopimus alueen asemakaavoittamisesta, eräiden katu- ja puistoalueiden luovuttamisesta sekä alueen toteuttamisaikataulusta. Päätöksellä ei ollut ratkaistu alueen kaavoitusta.

KHO 3.8.1985 T 3760: Kaupunginvaltuuston hyväksymällä asemakaavan muuttamista, kunnallisteknisten töiden suorittamista ja alueiden luovuttamista koskevalla sopimuksella ei ollut ratkaistu eikä ollut voitukaan ratkaista rakennuslaissa säädetyn kaavan sisältöä.

Oikeudellinen linja maankäyttösopimusten hyväksyttävyyteen näyttää 1990-luvulla jonkin verran kiristyneen. Tässä kannattaa mainita etenkin kolme linjapäätöstä, joista yksi on korkeimman oikeuden.

KHO 1995 A 31: Kun kaupunki oli edellyttänyt maanomistajalta sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta kaupungille, jotta yhdistys olisi saanut tonttiaan koskevan asemakaavanmuutoksen käsitellyksi ja hyväksytyksi kaupungin toimielimissä, kaupunginvaltuusto oli hyväksyessään sanotun sopimuksen käyttänyt väärin harkintavaltaansa... Se, ettei maksuvelvollisuudesta ollut säädetty laissa, ei sinänsä kuitenkaan tehnyt lainvastaiseksi kaupungin ja maanomistajan välisiä sopimuksia, joilla muutkin kustannukset kuin asemakaavan laatimisesta tai toteuttamisesta johtuvat jaetaan sopijapuolten kesken.

KHO 9.4.1999 T 732: Kaupunki ja kaavanmuutoksen hakija olivat tehneet maankäyttösopimuksen, jossa kaavanmuutoksen hakija sitoutui maksamaan kaupungille korvauksena rakennusoikeuden lisäyksestä 7 600 000 markkaa. Lisäksi kaavanmuutoksen hakija oli sitoutunut vastaamaan kunnallistekniikan rakentamiskustannuksista. Julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön edellytykseksi ei voitu asettaa suostumista laissa säädettyä suurempaan maksuvelvollisuuteen julkisyhteisölle. Kaupungille sopimuksen mukaan suoritettava korvaus ei ollut miltään osin korvausta kaupungin toimenpiteistä tai sille

asiassa aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Kaupunginvaltuuston katsottiin käyttäneen väärin harkintavaltaansa edellyttäessään korvausta rakennusoikeudesta.

KKO 1999:128: Kaupunki ja rakennusyritys sekä eräät muut yhtiöt olivat tehneet sopimuksen, jonka mukaan kaupunki laati yhtiöiden omistamien kiinteistöjen alueelle sopimuksen mukaisen asemakaavan muutoksen. Yhtiöiden tuli suorittaa kaupungille maksu, jonka perusteena oli rakennusoikeuden lisäyksen tuottama alueen arvonnousu. Korkein oikeus katsoi viitaten korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoihin, että maksulta oli puuttunut laillinen peruste siltä osin kuin maksu oli korvausta asemakaavan muutoksesta johtuvasta rakennusoikeuden lisäyksestä. Rakennusyrityksen konkurssipesän esittämälle maksun palauttamisvaateelle ei ollut kuitenkaan korkeimman oikeuden perusteluista ilmenevistä syistä perusteltua antaa oikeussuojaa.

Ei ole kovin yksinkertaista esittää, minkälainen oikeudellinen linja maankäyttösopimukseen on vallinnut rakennuslain aikaan.³ Eija Mäkinen⁴ on luonnehtinut oikeudellista tilannetta maksujen perimisen osalta näin:

- sopimusta ei saa vaatia kaavan ehtona
- kunnallistekniikan korvauksista voidaan sopia tietyissä rajoissa
- arvonnousun periminen sopimuksin ei ole mahdollista.

Vapaasta sopimisesta oli siten vähin erin siirrytty rajoitettuun sopimiseen.

Valitukset kaavan hyväksymispäätöksistä maankäyttösopimuksesta aiheutuneesta syystä on rakennuslain aikana yleensä hylätty, mutta jos maankäyttösopimuksen mukainen kaava ei ole täyttänyt maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia tai kaavan sisältövaatimuksia, valitukset ovat voineet menestyä. Valitukset maankäyttösopimuksia koskevista kunnan päätöksistä on hylätty, koska maankäyttösopimuksella ei ole ratkaistu eikä voitu ratkaista kaavan sisältöä.

Kunnalle suoritettavan kaavoitusmaksun tai muun kaavoitusarvon leikkurin asettaminen kaavoituksen edellytykseksi on katsottu johdonmukaisesti harkintavallan väärinkäytöksi. Rakennuslain 41 ja 99 §:ssä oli säädetty ainoastaan kunnan oikeudesta suoranaisten kaavoituskustannusten perimiseen silloin, kun kaavan muuttaminen oli pääasiassa yksityisen edun vaatima.

Näiden yleistysten jälkeen jää kuitenkin runsaasti avoimia kysymyksiä. Missä kulkee hyväksyttävien ja kiellettyjen maankäyttösopimusten raja? Ovatko sopimukset luonteeltaan yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia? Kuuluvatko sopimusriidat ratkaistaviksi hallintolainkäytön järjestyksessä vai yleisissä tuomioistuimissa? Palaan vastauksiin jäljempänä.

³ Ks. kuitenkin Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (Helsinki 2000) s. 58–60.

⁴ Eija Mäkinen em. teos s. 176.

Maankäyttösopimukset maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmistelleen rakennuslakitoimikunnan mietinnössä (KM 1997:16)⁵ todettiin ensin, että maankäyttösopimusmenettely on toisinaan asetettu kyseenalaiseksi oikeudelliselta kannalta ja arvostelua on kohdistettu myös niiden laatimiseen liittyvään julkisuuden puutteeseen suhteessa alueen kaavoitukseen (s. 42).

Toimikunnan laatiman lakiehdotuksen yleisperusteluihin otettiin seuraava teksti:

Lakiin otetaan maankäyttösopimuksia koskeva säännös, joka luo kunnan yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen liittyvän perustan sopimusten käyttämiselle maapolitiikan hoidon apuvälineenä. Maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan voi ohittaa maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa kaavoitusmenettelyä. Maankäyttösopimuksista on myös tiedotettava kaavoituskatsauksen tai kaavoituksen yhteydessä. Maankäyttösopimusten tarve liittyy useimmiten kaavoituksesta johtuvien kustannusten ja hyötyjen jakamiseen yksityisen maanomistajan ja kunnan välillä.

Toimikunta sisällytti lakiehdotuksensa 11 §:ään maankäyttösopimukset näin:

Kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia.

Maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin maankäyttösopimuksia koskeva 11 § oli hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998) täsmälleen toimikunnan ehdotuksen mukainen ja sellaisena se myös hyväksyttiin eduskunnassa. Myös yleisperustelujen asiasisältö oli sama, mutta yksityiskohtaisia perusteluja oli teknisesti hieman mukailtu.

Hallituksen esityksessä tämän pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998 s. 64) lausuttiin muun muassa:

Kunnalla onkin katsottava olevan sopimusvapaus kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa, kunhan otetaan huomioon kunnan asema julkisoikeudellisena toimijana eikä maankäyttöön liittyvää julkisoikeudellista päätöksentekoa syrjäytetä.

Sopimusten aseman selkeyttämiseksi ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös kunnan ja maanomistajan taikka muun osapuolen välisistä kaavoitukseen liittyvistä sopimuksista. Tällainen sopimus voi koskea mm., sopimuskumppanin osallistumista kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin lain muut säännökset edellyttävät. Ehdotettu säännös edellyttäisi, ettei sopimuksella poiketa lain tavoitteista tai kaavojen sisältövaatimuksista. Sopimukset olisivat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.

⁵ Mainittakoon kuriositeettina, että tämän ylijohtaja Pekka Kankaan johtaman toimikunnan jäsenenä kuten myös hänen johtamansa myöhemmän kaavojen toteuttamistoimikunnan jäsenenä oli kansanedustaja, nyttemmin pääministeri Matti Vanhanen.

Eduskunnassa pykälään nähden esitettiin erinäisiä epäilyjä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 38/1998), että ”sopimukset voivat käytännössä vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuuden” ja että olisi vielä harkittava, miten tarkoituksenmukaista on, että laissa näin yleisluontoisesti tunnustetaan kunnan mahdollisuus toimia yksityisten oikeussubjektien tavoin alueella, jolla sen merkittävänä tehtävänä on julkisen kaavoitusvallan käyttö. Hallintovaliokunta puolestaan piti (HaVL 21/1998) maankäyttösopimuksia sääntelyehdotuksen jälkeenkin ongelmallisina. ”Niissä käytetyistä välityslausekkeista johtuu, että sopimukset eivät tule tuomioistuinten harkittaviksi. Ne saattavat myös käytännössä rajoittaa kunnalle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä kaavoitusasioissa. Sopimukseen on yleensä otettu määräyksiä korvausseuraamuksista sen varalle, että kunta ei täytä sopimusvelvoitteitaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaavoitus sopimuksilla ’ei osteta eikä myydä’ rakennusoikeutta.”

Näistä lausumista huolimatta lakiesitykseen ei tehty muutoksia, vaan esitys hyväksyttiin tältä osin sellaisenaan, mutta eduskunta kuitenkin ympäristövaliokunnan ehdottamalla tavalla (YmVL 6/1998) edellytti (EV 248/1999 vp), että eräiden kaavojen toteuttamiseen liittyvien seikkojen (julkisen ja yksityisen tahon välinen kustannusten jako kaavoituksessa, maankäyttösopimusten sisältö ja katualueen luovutus) tarkemman sääntelyn tarvetta selvitetään ja valmistellaan asiaa koskevat lakiehdotukset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:llä ei siis tavoiteltu olennaisia muutoksia vaan haluttiin vakiinnuttaa ja hyväksyä maankäyttösopimukset.⁶

Käsitykseni on, että edellä kuvatusta kehityksestä käy lainsäätäjän tahto ja maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n tarkoitus suhteellisen selvästi ilmi. Valitusten ja kantelujen lisääntymisen myötä oikeudellinen puuttuminen maankäyttösopimukseen kasvoi 1990-luvulla selvästi. Oikeudellisessa kritiikissä jäi kuitenkin usein huomaamatta maankäyttösopimusten periaatteellinen tavoite: yhteiskunnallisesti oikeudenmukainen kustannusten jako kaavoituksessa.⁷ Maankäyttölain 11 §:llä ei tavoiteltu suurta muutosta vaan oikeudenmukaiseksi koetun vallinneen tilanteen vahvistamista.⁸ Siihen kuuluu – kuten hallituksen esityksessä sanottiin – sopimuskumppanin osallistuminen kunnan infrastruktuurin rahoittamiseen laajemmin kuin säännökset edellyttävät.⁹ Hallintovaliokunnan lausuman, ettei kaavoitus sopimuksilla saa ostaa ja myydä rakennusoikeutta, voi tulkita hyväksyvän oikeuskäytännön kieltää kaavoitusmaksun tai muun vastaavan kaavoitusarvon leikkurin käyttö. Sopimukset haluttiin edelleen ymmärtää yksityisoikeudellisiksi, ainakin pääasiassa. Mielestäni lainsäätäjän tahto ja säännösten tarkoitus tulee maankäyttösopimuksia tulkittaessa ottaa huomioon samoin kuin muussakin lainkäytössä.

Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan on esiintyneissä oikeustapauksissa ollut keskeisesti esillä kysymys siitä, onko maankäyttösopimuksella syrjäytetty kaavoitukselle laissa

⁶ Hallberg ym. em. teos s. 60 ja 65. Kirjoittajat katsovat, että lakiteksti ja esityöt jättävät tilanteen avoimeksi: estettä ei ole aiemman oikeuskäytännön jatkamiselle, mutta ei liioin aiemmasta poikkeaviin ratkaisuihin.

⁷ Ks. kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö KM 2002:2 s. 19 ja HE 167/2002 s. 12.

⁸ Eija Mäkinen em. teos s. 155 ”Vanhan rakennuslain aikaista tilannetta on arvosteltava lähes samoin kuin uuttakin tilannetta.”

⁹ Maankäyttö- ja rakennuslaissa tällaisia korvaussäännöksiä ovat 59 § Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus ja 104 § Korvattava katualue.

asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Tulkittaviksi tulevat tavallisimmin asemakaavaa koskevat 50 § Asemakaavan tarkoitus ja 54 § Asemakaavan sisältövaatimukset sekä, jos alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, myös 39 § Yleiskaavan sisältövaatimukset.

Maankäyttösopimus oli eräs keskeinen valitusperuste Musiikkitalon sisältävän Töölönlahden alueen asemakaavaa koskevissa valituksissa, jotka tulivat hylätyiksi. Maankäyttösopimuksen osalta päätöksessä lausuttiin:

KHO 26.3.2004 T 702: Kampin–Töölönlahden aluetta koskevasta Suomen valtion ja Helsingin kaupungin välisestä vuonna 1986 tehdystä periaatesopimuksesta ei ole tiedotettu kaavoituskatsauksessa 1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n 2 momentin mukaisesti vuosina 2000–2002. Yksistään mainittu puute ei kuitenkaan ole sellainen kaavan valmistelua koskeva peruste, jonka johdosta kaupunginvaltuuston päätös olisi kumottava, kun otetaan huomioon periaatesopimuksen teko aika sekä se seikka, että periaatesopimusta selostettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa, joka lähetettiin huhtikuussa 2000 kaikille osallisille, ja että sopimuksella ei estetty toteuttamasta maankäyttö- ja rakennuslain 39, 50 ja 54 §:ssä kaavoitukselle asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Periaatesopimus on lisäksi luonteeltaan yleinen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n 1 momentissa säädettiin maankäyttösopimuksista, että kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Sen sijaan sopimusten sisällöstä ei säädetty mitään. Sopimukset ovat olleet luonteeltaan yksityisoikeudellisia, eivätkä ne voi syrjäyttää julkisoikeudellista kaavoitusprosessia.

Neuvottelemisella alueen maanomistajan kanssa on aina merkittävä osansa osallistumiseen ja vuorovaikutukseen kaavoituksessa. Sekä yleiskaavassa että asemakaavassa on kiinnitettävä huomiota maanomistajan, tässä tapauksessa Suomen valtion, asemaan sen ollessa kaava-alueella kaupungin ohella ainoa maanomistaja. Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Periaatesopimus ilmentää keinoja ottaa huomioon maanomistajan asema kaavoituksessa.

Ei periaatesopimuksessa eikä myöskään vuonna 1994 tehtyyn Helsingin kaupungin ja Sanoma Osakeyhtiön väliseen korttelialueen myyntiä koskeneeseen esisopimukseen liittyneessä lähinnä kauppakirjan ehdoksi määriteltävässä optiosopimuksessa ole yksityiskohtaisesti puututtu kaavoitukseen tavalla, joka syrjäyttäisi maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavoitukselle asettamien tavoitteiden tai sisältövaatimusten huomioon ottamisen kaavasta päätettäessä. Asemakaavan muutoksessa on merkittävästi alennettu vuonna 1991 hyväksytyn oikeusvaikutuksettoman osayleiskaavan mukaista rakennusoikeutta.

Päätöksessä mainittu Helsingin kaupungin ja valtion periaatesopimus, maankäyttösopimus, koski lähinnä Kampin–Töölönlahden alueen kerrosalan lisäyksen jakamista tonttijaosta riippumatta koko alueella siten, että valtio saa siitä 38 % ja kaupunki 62 %. Rakennusoikeudet tuli sijoittaa, mikäli mahdollista, siten, että valtio saa tontit ensisijaisesti Töölönlahden alueelta. Sopimuksessa ei määritelty tavoitekerrosaloja.

Käsitykseni on tämän tapauksen ja aiemminkien perusteella, että maankäyttösopimus voi vaikuttaa kaavan sisältöön ja on usein tarkoitettukin vaikuttamaan kuten maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluasiakirjoista ilmenee, mutta lainvastaiseksi menettely tulee vasta silloin, kun

maankäyttösopimuksien vuoksi kaavan tavoitteet tai sisältövaatimukset ovat syrjäytyneet. Itse asiassa asemakaavan oikeellisuutta on lähinnä tarkasteltava maankäyttö- ja rakennuslain 50, 54 ja, jos oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei ole, 39 §:n valossa. Jos kaava täyttää näissä pykälissä olevat tavoitteet ja sisältövaatimukset, ei maankäyttösopimuksen olemassaolo muuta tilannetta. Todetakaan myös, että jos kaava tulisi maankäyttösopimusta koskevan valituksen johdosta kumotuksi, kunta voisi hyväksyä saman kaavan ilman maankäyttösopimusta, eikä tätä uutta kaavaa voitaisi hylätä, jos se täyttää edellä mainittujen pykälien vaatimukset.

Edellä mainitun KHO:n päätöksen perustelu siitä, että asemakaavan muutoksessa aiemman, joskin oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan mukaista rakennusoikeutta oli merkittävästi alennettu, näyttää viittavan siihen, ettei kysymyksessä ole ollut oikeuskäytännössä vakiintuneesti kielletty rakennusoikeuksien kauppaaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain uusi 12 a luku

Kuten mainittiin, eduskunta edellytti maankäyttö- ja rakennuslain hyväksyessään eräiden kaavojen toteuttamiseen liittyvien seikkojen, kuten maankäyttösopimusten, tarkemman sääntelyn selvittämistä. Tämän työn suoritti kaavojen toteuttamistoimikunta (KM 2002:2). Hallituksen esitys (167/2002) ja eduskunnan hyväksymä maankäyttö- ja rakennuslain muutos perustuivat toimikunnan ehdotukseen ja maankäyttösopimuksia koskeva 91 b § hyväksyttiin sellaisenaan.

Tavoitteena oli luoda sellainen järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta sovittaisiin kunnan ja maanomistajan kesken tehtävin maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnalle annettaisiin mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset julkisoikeudellisena maksuna niiltä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa kustannusten korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen.

Tämän tavoitteen toteuttamiseksi maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin uusi 12 a luku Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen (222/2003), mikä uudistus tuli voimaan 1.7.2003. Uuden luvun maankäyttösopimuksia koskeva 91 b § kuuluu:

Maankäyttösopimukset. Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien sääntösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta

tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Hallituksen esityksessä (HE 167/2002 s. 20–21) on tämän pykälän yksityiskohtaisissa perusteissa lausuttu näin:

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.

Maankäyttösopimukset ovat vakiintuneet vallitsevaksi käytännöksi erityisesti alueilla, joilla kaavoitettuihin kiinteistöihin kohdistuva kysyntä nostaa niiden arvoa ja mahdollistaa kaavojen toteuttamiskustannusten kattamisen ainakin osittain kiinteistöjen arvonnousulla. Menettelystä onkin muodostunut vaihtoehto perinteiselle maapolitiikalle, jossa kunta ostamalla tai lunastamalla hankkii omistukseensa maan ennen kaavoitusta ja sitten sen kaavoitettuna luovuttaessaan voi luovutushinnalla kattaa paitsi maan hankintakulut myös kaavan toteuttamisesta koituvat kustannukset.

Sopimusmenettely on edelleen tarkoitus säilyttää ensisijaisena keinona kaavan toteuttamisen aiheuttamien kustannusten jakamiseksi kunnan ja maanomistajan kesken.

Koska sopimusten oikeudellinen perusta on ajoittain asetettu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa kyseenalaiseksi, eikä maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n säännöskään ole kokonaan selvittänyt tilannetta, pykälän 1 momentissa vahvistetaan julkilausutusti kunnan mahdollisuus solmia kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia.

Sopimuksella ei voi syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Tämän selventämiseksi ja varmistamiseksi 1 momentissa säädetään myös, ettei maankäyttösopimuksilla voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä. Säännös vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. Asemakaavan sisältö määräytyy kunnan yleispiirteisessä kaavoituksessa asetettujen maankäyttötavoitteiden ja laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti ja yksityiskohdiltaan lainmukaisen kaavan laatimisen ja siihen liittyvän osallistumis- ja arviointimenettelyn ja päätöksentekomenettelyn lopputuloksena.

Koska maankäyttösopimuksilla pyritään varautumaan valmisteltavana olevien kaavojen lopputulokseen ja niiden toteuttamiskustannusten kattamiseen, sopimukset neuvotellaan ja tehdään käytännössä rinnan kaavoituksen kanssa kaavalle kaavaprosessissa tavoitteeksi asetettua lopputulosta ennakoiden. Sopimukset tehdään tällöin kuitenkin kaavan suhteen ehdollisina siten, että niiden vaikutukset syntyvät vain, jos kaava tulee voimaan.

Pykälän 2 momentissa säädetään edelleen kaavoituksen ensisijaisuuden periaatteen toteuttamiseksi, ettei maankäyttösopimus saa kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyviä kustannusten korvaamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta sitoa osapuolia ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on saatettu lainmukaisessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkisesti nähtäville.

Sitovasti voi siten ennen kaavaprosessia tai sen alkuvaiheessa sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Vasta sitten, kun kaavoitus on edennyt vaiheeseen, jossa kaava on luonnoksena tai ehdotuksena asetettu nähtäville ja osallistumis- ja arviointimenettelyn mahdollistama kaavan julkinen arviointi on mahdollista,

kunta voi tehdä sitovia sopimuksia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, mutta ei silloinkaan itseään kaavoittajana kaavan sisältöön sitoen.

Kaavan laatimisen ja valmistelun tulee siten sopimustilanteissakin tapahtua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä. Siinä kunnan kaavalle asettamat tavoitteet, jotka nykyään usein seuraavat yleispiirteisessä kaavoituksessa maankäytölle asetetuista tavoitteista, saatetaan luonnosvaiheessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkiseen käsittelyyn osallisten näkemysten selvittämiseksi ja huomioon ottamiseksi.

Kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Niinpä 3 momentissa säädetään, etteivät 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.

Tavanomaista onkin sopimuskäytännössä ollut, että on sovittu maanomistajan osallistuvan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan. Sopimuskäytännössä on myös ollut yleistä, että maanomistaja on sopimuksessa sitoutunut noudattamaan esimerkiksi asuntotuotannon laadulle ja määrälle sekä kaava-alueen rakentamisaikataululle asetettuja tavoitteita. Kunta ja maanomistaja voivat samoin sopia muista kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella.

Sopimusmenettelyssä kustannussidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavamuutokseen liittyvien toteuttamiskustannusten korvaamisesta. Tällöin sopimuskorvaus on voinut perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Valinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkin osin ole tarkoitus muuttaa.

Pykälän 4 momentti vastaa maankäyttösopimuksista tiedottamista koskevaa nykyisen lain 11 §:n 2 momenttia, mutta eräiltä osin täydennettynä. Tiedottaminen sopimuksista on edelleen kytketty kaavan laatimiseen, mutta kaavoituskatsauksen sijasta on nähty tehokkaammaksi kytkä tiedottaminen osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteyteen. Verrattuna kaavoituskatsaukseen, joka julkaistaan vain kerran vuodessa, osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulee tehtäväksi kunkin kaavan kohdalla, jolloin tieto ajoittuu ja kohdentuu paremmin.

Kun tiedotusvelvollisuus ehdotuksen mukaan koskee jo kunnan tarkoitusta tehdä kaavaan liittyvä maankäyttösopimus, menettely ajoittuu nykyistä varhaisempaan sopimusmenettelyn vaiheeseen, jolloin mahdollisuus arvioida kaavan laatimisen ja sopimusmenettelyn suhdetta paranee. On myös mahdollista, että kaavoitusmenettely on jo edennyt osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaihetta pidemmälle, kun kunta havaitsee sopimusmenettelyn tarpeelliseksi. Näitä tilanteita varten osallisten tiedonsaanti varmistetaan vielä säätämällä, että tarkoituksesta laatia sopimus tulee tällöin kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Kun maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:llä lähinnä vain pyrittiin vakiinnuttamaan vallitseva tilanne, lain uudella 12 a luvulla ja sen 91 b §:llä maankäyttösopimuksista sopimusten oikeudellista asemaa on muutettu syvällisesti. Tärkein muutos on kuitenkin epäilemättä 91 a §:ssä

säädetty velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaan

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Käsitykseni on, että maankäyttö sopimusten luonne ja oikeudellinen asema on muuttunut ainakin seuraavissa suhteissa:

1) Kun aiemmin maankäyttö sopimukset perustuivat sopimusvapauteen, tosin määrätyissä oikeudellisissa rajoissa, eikä velvollisuudesta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen ollut säädetty mitään, maankäyttö sopimusten oikeudellinen luonne oli vaikeasti määritettävissä. Maksuvelvollisuuteen julkisyhteisölle ilman sitä koskevaa säännöspohjaa oli ymmärrettävästi suhtauduttava pidättyvästi. Tilanne on nyt kokonaan toinen, kun velvollisuus on asetettu laissa eikä vain maankäyttö sopimuksessa. Itse asiassa sopimus ei ole enää itsenäisessä asemassa vaan vain keino toteuttaa maanomistajan velvollisuus. Toinen keino, jollei sopimusta saada aikaan, on periä 91 c §:ssä tarkoitettua kehittämiskorvausta.

2) Kehittämiskorvaus on lain säätämä minimivelvollisuus, mutta maankäyttö sopimuksessa, joka on laissa säädetty ensisijaiseksi keinoksi, voidaan 91 b §:n 3 momentin mukaan kehittämiskorvausta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Maankäyttö sopimusten sisällöstä voidaan siten sopia laajalti. Edellä esitetyissä yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu esimerkkeinä maanomistajan osallistuminen koulu-, päiväkotij- ja muiden palvelujen toteuttamiseen, mutta myös poistettu kustannussidonnaisuus juuri kyseisen kaavamuutoksen toteuttamiskustannusten korvaamiseen ja todettu sopimuskorvauksen voivan perustua arvioon arvonnoususta ja sen jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Kysymyksessä on itse asiassa kaavoitusarvon edellä todetussa aiemmassa oikeuskäytännössä kiellyksi katsottu leikkaaminen. Maankäyttö sopimus näyttääkin palanneen lähtökohdilleen.

3) Kun 91 b §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan maankäyttö sopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä, poistane se kunnalta lopunkin vastuun sopimusrikkomuksesta, jos kaava ei sisällöltään täytäkään maankäyttö sopimuksen ehtoja. Tältä osin jossain määrin epäselvä tilanne poistuu.

4) Uudet säännökset tulevat epäilemättä johtamaan erinäisiin tulkintavaikkeuksiin. Etenkin 91 a §:n 2 momentin vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta voi olla vaikeaa toteuttaa osan maanomistajista tehdessä vapaaehtoisen sopimuksen osan tyytyessä kehittämiskorvauksen suorittamiseen.

Maankäyttösopimusten luonteesta

Olen edellä selostanut maankäyttösopimusten kehittymistä ja käsityksiä niiden oikeudellisesta asemasta laajalti sen vuoksi, että ilman tällaista laajaa perspektiiviä on vaikeaa hahmottaa maankäyttösopimusten luonnetta yksityisoikeudellisena ja/tai julkisoikeudellisena. Sillä taas on vaikutuksensa siihen, käsitelläänkö maankäyttösopimuksia koskevat riidat yleisessä vai hallintolainkäytössä.

Olli Mäenpää on todennut tuoreessa kirjoituksessaan¹⁰, ettei sellaista jyrkkää kahtiajakoa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä kuin vielä 1990-luvulla voida enää ylläpitää. Jos analysoidaan niitä muutoksia, joita on tapahtunut yhtäältä sopimusoikeudessa, toisaalta hallinto-oikeudessa, voidaan havaita selvää siirtymistä samanlaisiin oikeudellisiin vaatimuksiin sopimussuhteessa ja hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Synä hän mainitsee etenkin yksityistämisen, julkisen vallan delegoinnin ulkopuolisille toimijoille ja eurooppalaistumisen.

Eija Mäkinen on ankarasti kritisoinut maankäyttösopimusten luokittelua¹¹ ja pitänyt sitä hyödyttömänä.

Hallintokäytännössä sopimusten luonteeseen ja luokitteluun on jouduttu ottamaan kantaa, koska muutoin olisi ollut vaikeaa vastata usein esitettyyn kysymykseen sopimusten laillisuudesta ja oikeusvaikutuksista. Sopimusten ilmaantuminen kaavoitukseen aiheutti aluksi hämmennystä ja epäilyjä siitä, ettei laissa säädetystä asiasta voitu sopia. Kaavoituksen alalla sopimisen nähtiin useissa tapauksissa johtavan rakennuslain säännösten suoraan ohittamiseen. Tässä tilanteessa sopimusten justifioinnissa ei ollut helppoa argumentoida vain sopimista tukevilla reaalilla argumenteilla, koska se ei tuntunut riittävän ”oikeudelliselta”. Tämä oli ymmärrettävää, koska asuntotarve ja taloudelliset tekijät lievenvät argumentteina vähemmän painavia kuin esimerkiksi oikeusturvanäkökohdat tai edellä mainitut systemaattiset tekijät. Helppo ja perinteinen tapa osoittaa sopimukset sitoviksi löytyi niiden luokittelusta: sopimus on yksityisoikeudellinen, siis sopimusvapauden alaan kuuluva, ja siihen sovelletaan yksityisoikeuden alan oikeusperiaatteita, ja riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa.

Samat käsitteistä päättelemisen ongelmat ovat näkyneet myös sopimuksen julkisoikeudelliseksi luokittelevissa kannanotoissa. Luokitteluun vedoten sopimus tai joitakin sopimuskohtia on katsottu pätemättömiksi. Perustelutapaa ei voida pitää hyväksyttävänä eikä riittävänä. Oikeudellisten ongelmien ratkaisemisen tulisi tapahtua kussakin yksittäistapauksessa ottamalla huomioon koko oikeusjärjestys. Tämä merkitsee luopumista sopimuksen luokitteluun perustuvasta päättelystä. Sopimusta on arvioitava sellaisena kuin se on. Siihen voi sisältyä sekä yksityis- että julkisoikeudellisia elementtejä.

Omalta osaltani yhdyin tähän päättelyyn. Maankäyttösopimukset ovat luonteeltaan sekamuotoisia.¹² Niissä on aineksia sekä yksityisoikeudesta että julkisoikeudesta. Ei voida yleisesti luokitella

¹⁰ Olli Mäenpää, Förvaltningsavtal i den moderna förvaltningsrätten, Nordisk administrativt tidsskrift 4/2003. Ajustustavan muutoksesta vrt. Olli Mäenpää, Hallintosopimus (Vammala 1989) s. 83 ja 86.

¹¹ Eija Mäkinen em. teos s. 150–153.

¹² Ks. myös Kuusiniemi, Ekroos, Kumpulainen, Vihervuori: Ympäristöoikeus (Juva 2001) s. 456: Maankäyttösopimus on sekatyypinen, osaksi julkisoikeudellinen, osaksi yksityisoikeudellinen sopimus, joka voi koskea myös rakennusoikeutta ja sen määrää. Sopiminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista.

maankäyttösopimuksia yksityisoikeudellisiksi tai julkisoikeudellisiksi vaan on tarkasteltava kulloinkin esille tulevaa kysymystä sen omista lähtökohdista.

Tämän päättelyn seurausta on, että samaa maankäyttösopimusta koskeva riita-asia voi sen luonteesta riippuen tulla käsitellyksi joko yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa. Eija Mäkinen tavoin¹³ voi todeta, että ristiriitatilanteissa riidan kohde ratkaisee oikeustien. Sopimuksen nimeäminen hallintosopimukseksi ei myöskään muuta edellä sanottua päättelyä.¹⁴

Jos tarkastellaan maankäyttösopimusten luonnetta tämän artikkelin pohjana olleen kolmen ajanjakson kannalta, voi todeta, että rakennuslain aikana pääpaino on ollut yksityisoikeudellisissa piirteissä. Maankäyttösopimuksilla ei tuolloin ollut suoranaista lainsäädännöllistä pohjaa vaan yleinen sopimusoikeus oli perustana. Useimmat sopimusriidat on tämän mukaisesti tullut ratkaista yleisessä tuomioistuimessa, selvimpänä poikkeuksena kaavan sisältöön suoraan liittyvät riitakysymykset. Tämä ei ole estänyt sitä, että kunnanvaltuuston tai eräissä tapauksissa kunnanhallituksen maankäyttösopimuksia koskevat päätökset tulivat kunnallisvalituksina kuntalain valitusperusteilla käsitellyksi hallintolainkäytön järjestyksessä. Edellä referoitu korkeimman oikeuden päätös (KKO 1999:128) osoittaa, miten yleinen lainkäyttö ja hallintolainkäyttö ovat rakennuslain aikana joutuneet tekemisiin keskenään maankäyttösopimuksissa.

Tämä sama tulkinta pätee myös maankäyttö- ja rakennuslain alkuaikaan lain 11 §:n voimassa olleen. Tällä pykällä ei tavoiteltu rakennuslain aikaisen tilanteen muuttamista, vaan haluttiin vakiinnuttaa ja hyväksyä maankäyttösopimukset. Hallituksen esityksen perusteluissa nimenomaan lausuttiin, että sopimukset olisivat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Eija Mäkinen¹⁵ kritisoi tätä lausumaa näin: Perusteluissa esitettyä arviota sopimusten luonteesta on pidettävä huonosti harkittuna ja harhaanjohtavana.

Lainsäätäjän tahto käy käsitykseni mukaan selvästi ilmi sekä laista että sen esitöistä. Jos oikeustieteessä pidetään hallituksen esitystä huonosti harkittuna ja harhaanjohtavana, se ei muuta lain sisältöä eikä sen sinänsä tulisi myöskään muuttaa lain tulkintaa. Itse asiassa lainsäätäjän tahto näyttäisi olleen koko ajan lähes sama, sillä 1.7.2003 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa maankäyttösopimuksista on säädetty pääasiassa siihen tapaan kuin oikeuskäytäntö toimi aluerakennussopimusten aikaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n kohdalla sanottiin hallituksen esityksessä (HE 101/1998 s. 64) ”Kunnat ovat perinteisesti tehneet kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia. Nimenomaisten säännösten puuttuessa sopimusten oikeudellinen perusta on ajoittain asetettu kyseenalaiseksi.” Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a lukua koskeneen halli-

¹³ Eija Mäkinen em. teos s. 80.

¹⁴ HE hallintolaiksi 72/2002 s. 50: ”Hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia.” Esimerkiksi maankäyttösopimukseen voi liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia. Oikeuskäytännössä ei toistaiseksi ole otettu yksiselitteistä kantaa mainittujen sopimusten oikeudelliseen luonteeseen. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistaminen on parhaillaan vireillä ja lakiin on tarkoitus ottaa yksityiskohtaiset säännökset maankäyttösopimusten tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Hallintolain soveltaminen maankäyttösopimuksiin jäänee tämän vuoksi vähäiseksi.

¹⁵ Eija Mäkinen em. teos s. 148.

tuksen esityksen yleisperusteluissa (HE 167/2002 s. 13) puolestaan lausuttiin, että ”maankäyttösopimuksien laaja käyttömahdollisuus on myös viimeaikaisen oikeuskäytännön myötä osoittautunut epävarmaksi, kun sopimusten lainmukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi. Sopimuskäytäntöä on oikeuskirjallisuudessa arvosteltu”, ja yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 21), että ”koska sopimusten oikeudellinen perusta on ajoittain asetettu oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa kyseenalaiseksi, eikä maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n säännökset ole kokonaan selvittäneet tilannetta, pykälän 1 momentissa vahvistetaan julkilausutusti kunnan mahdollisuus solmia kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia”. Näyttäkinkin siltä, että maankäyttö- ja rakennuslain 11 § ja 12 a luku ovat tulleet säädetyiksi ensisijaisesti oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden vuoksi.

Jos hyväksytään näkemykseni lainsäätäjän joskin usein vaikeasti tulkittavissa olevan tahdon pysymisestä maankäyttösopimusten osalta osapuilleen muuttumattomana ja tulkintojen samankaltaisuudesta rakennuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n aikana, lain uusi 12 a luku puolestaan on muuttanut tilannetta perin pohjin. Lain 91 a § sisältää maanomistajille velvollisuuden osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamiseen aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Maankäyttösopimuksista on tullut vain keino tämän julkisoikeudellisen velvoitteen täyttämisessä. Vaikka maankäyttösopimukset säilyvät vapaaehtoisina, niiden piirteet ovat nyt pääasiassa julkisoikeudellisia. Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnössä ja hallituksen esityksessä oli myös luovuttu puhumasta yksityisoikeudellisista sopimuksista. Kaavoitusarvon leikkaaminen ja maankäyttösopimuksen laaja ala ovat tulleet julkilausutusti hyväksytyiksi ja saavat perustansa lainsäädännöstä. Useimmat sopimusriidat tulevat tämän mukaisesti ratkaistaviksi hallintolainkäytön järjestyksessä hallintoriita-asioina, poikkeuksina kuitenkin sopimuskorvauksia ja muita selvästi yksityisoikeudellisia vaateita koskevat maankäyttösopimusten asiat.

Lopuksi tapahtunutta kehitystä hieman kärjistäen voisin todeta, että lainsäätäjän tahto on ollut suhteellisen selvä, mutta kun oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa sitä ei ole hyväksytty, on luotu sitä kiertäviä tulkintoja erilaisin oikeudellisin, jos kohta hyväksyttävin perustein. Maankäyttö- ja rakennuslain 11 § ja uusi 12 a luku näyttävät syntyneen tämän ristivedon vuoksi. Vetoaminen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n tulkinnaassa kaavoituksen vuorovaikutuksen periaatteeseen on ollut paikallaan, vaikka samalla kyllä on unohdettu, että tulkinta on kulkenut hallinnon ja oikeudellisen ajattelun kehityksen valtavirtaa vastaan eli julkisoikeudelliseen suuntaan vastoin yksityistämistä, hallinnon palvelujen maksullistamista usein kustannusvastaavaksi ja julkisen vallan siirtoa sen ulkopuolisille toimijoille.

Tämän valtiosääntöoikeudellisestikin mielenkiintoisen kuvioinnin tuloksena lainsäätäjä on pitänyt tahtonsa ja ilmituonut sen aiempaa selvemmin uudessa maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvussa, kun taas oikeustiede on saanut epäselvän tilanteen korjaamiseksi vaatimansa lainmuutokset, vaikkakin paljolti ottamiensa tulkintojen vastaisina. Nähtäväksi jää, onko ristiveto nyt päättynyt.