KUNTALIITTO | Kommunförbundet

Muistio
8.10.2020

Minna Mättö, Anne Jarva ja Matti Holopainen

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmälle

Asemakaavaehdotuksen antaminen maanomistajan laadittavaksi – ehdotetun säännöksen suhde kunnan kaavamonopoliin ja sen käyttöön

Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä on ehdotettu (pykäläluonnokset 3.9.2020), että kunta voisi tietyin ehdoin antaa asemakaavaehdotuksen maanomistajan laadittavaksi. Perustelujen mukaan säännöksellä ei ole tarkoitettu heikentää kunnan kaavamonopolia. Perusteluissa ei kuitenkaan ole tarkemmin analysoitu säännösehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja sen asettamiin reunaehtoihin. Valmistelussa tulisi esimerkiksi avata, mitä kaavamonopolilla tarkoitetaan tai mikä on kunnan kaavoitustehtävän rooli osana perustuslain 121 §:n mukaista kunnallista itsehallintoa.

Tässä muistiossa on puntaroitu oikeuslähteiden pohjalta ehdotetun säännöksen suhdetta kuntien itsehallintoon, kaavoitustehtävään ja julkisen vallan käyttöön. Tämän lisäksi muistioon on nostettu kuntien teknisen toimialan johdon ja asiantuntijoiden kanssa käydyn keskustelun pohjalta ehdotetun säännöksen todennäköisiä tai mahdollisia vaikutuksia kuntien yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuteen, maapolitiikkaan ja kuntatalouteen sekä kunnan kaavoitusresurssien käyttöön ja kehitykseen.

Ehdotettu säännös ja sen perustelut

Ehdotetun säännöksen mukaan asemakaavaehdotuksen laatiminen voitaisiin antaa maanomistajalle kunnan erillisellä päätöksellä, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laadintaa ja voisi antaa kaavoitukselle tavoitteita ja reunaehtoja. Kunta voisi myös palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun, jos se ei täytä annettuja tavoitteita ja reunaehtoja tai laissa säädettyjä vaatimuksia. Kaavaehdotuksen laatimista koskevasta päätöksestä ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Pykäläluonnosta koskevien perustelujen mukaan asemakaavaehdotuksen antaminen maaomistajan laadittavaksi olisi kunnan päätösvallassa. Pykäläluonnoksessa ei annettaisi maanomistajalle subjektiivista oikeutta asemakaavaehdotuksen laatimiseen, joten kunnan kaavamonopoli säilyisi. Edelleen

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

perusteluissa sanotaan, että kunta voisi tehokkaasti ohjata asemakaavaehdotuksen laatimista alusta alkaen. Muutoksenhaku ei olisi tarpeen, koska laatimisoikeuden saaminen riippuu kunnan harkinnasta eikä laatimisoikeutta ole pidettävä sellaisena oikeutena, joka kuuluisi perustuslain 21 § 1 momentin piiriin (oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa).

Perusteluissa ei ole puntaroitu pykäläehdotuksen vaikutusta perustuslaissa säädettyihin muihin perusoikeuksiin.

Ehdotettu säännös kuntien itsehallinnon, kaavoitustehtävän ja julkisen vallan käytön kannalta

Ehdotettu säännös on ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon, siihen kuuluvan kaavoitustehtävän ja julkisen vallan käytön kannalta. Se on myös omiaan vaarantamaan yleistä luottamusta kaavoituksen objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen.

Kunnallinen itsehallinto ja kaavamonopoli

Kuntakaavoitus on keskeinen osa kunnallista itsehallintoa, jota perustuslain 121 § suojaa. Maankäytön suunnittelu, jossa asetetaan tavoitteita ja reunaehtoja toimintojen sijoittumiselle kunnan alueella, on yksi kunnan itsehallinnon keskeisistä tekijöistä.[1]

Kaavamonopolilla tarkoitetaan arkikielessä edellä mainittua kunnan itsehallintoon kuuluvaa kunnan yksinomaista oikeutta alueensa maankäytön suunnitteluun eli yleis- ja asemakaavoitukseen. Oikeuskäytännössä kaavamonopolin sisällöstä on todettu mm., että kunnalla on oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on myös oikeus päättää, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan.[2]

Vaikka valmisteluasiakirjojen perusteella ei ole tarkoitettu luoda subjektiivista kaavanlaadintaoikeutta, kaavan laadinnan luovuttamista koskeva sääntely luo järjestelmätasolla reunaehtoja, jotka heikentävät kuntien

---

[1] *HE 1/1998 vp. "Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla."; Sääntelyn kehitys on tähän saakka vahvistanut kunnallista itsehallintoa maankäytön suunnittelun saralla. MRL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (101/1998 vp) kunnan tehtäviä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lakimuutos merkitsee kunnan keskeisen aseman ja vastuun korostamista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämisessä.; Ks. Lisäksi esimerkiksi Olavi Syrjäsen, Ilari Hovilan ja Tuija Prusin väitöskirjat liittyen kaavoituksen suhteesta itsehallintoon.*

[2] *KHO 2015:95: "... kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan."*

kaavamonopolia. Esimerkiksi, keiden hankkeisiin kunta suhtautuisi myönteisesti ja millaisia reunaehtoja kunta eri hankkeille antaisi. Tästä johtuen on myös varsin epätodennäköistä, että muutoksenhakukielto olisi perustuslain mukainen ratkaisu. Kaavoitukseen liittyen on jo nykyisen sääntelyn puitteissa olemassa oikeuskäytäntöä, joka on toisen suuntainen kuin säännösluonnoksen perusteluissa esitettyä tulkinta (esim. KHO 30.11.2015/3473[3], 27.10.2009/2628[4] ja 4.4.2003/851[5]).

Julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n mukaan "Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen *tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia*. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle." Ehdotettua sääntelyä on syytä peilata näitä periaatteita vasten, koska ehdotetun kaltaisessa tilanteessa julkista valtaa tosiasiassa siirtyy yksityiselle toimijalle.

Kaavoituksella luodaan erilaisia arvoja riippuen muun muassa alueen tulevasta käyttötarkoituksesta, rakentamisen määrästä ja rakentamisen ulkopuolelle jätettävistä alueista. Nämä arvot voivat olla taloudellisia tai esimerkiksi elinympäristön laatuun liittyviä.[6]

Asemakaava on lähtökohtaisesti oikeusvaikutteinen asiakirja, jossa annetaan alueiden käyttöä ja rakentamista koskevia sitovia määräyksiä, oikeuksia, velvoitteita ja reunaehtoja. Oikeudellisesti velvoittavien määräysten antaminen sinällään on mitä suurimmassa määrin julkisen vallan käyttöä. Kaavoituksen tehtävänä on myös erilaisten intressien yhteensovittaminen.[7] Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EAOA) on ratkaisussaan (Dnro 3737/2/13) todennut, että *"asemakaavan hyväksyminen ja kaavan laatimiseen kuuluvat*

---

[3] KHO 30.11.2015/3473: "Kunnanhallitus ei ollut päättänyt maanomistajien kanssa tehdyn kaavoitussopimuksen raukeamisesta, vaan asemakaavan valmistelun keskeyttämisestä toistaiseksi. Kunnallisvalitus tutkittiin, mutta hylättiin, kun keskeyttämiselle oli esitetty hyväksyttävät maankäytölliset syyt."

[4] KHO 27.10.2009/2628: "Kaupunginhallitus oli päätöksellään luopunut maanomistajan aloitteesta vireille tulleen asemakaavamuutoksen valmistelun jatkamisesta. Päätös rinnastui päätökseen, jolla kaavan muuttaminen oli katsottu tarpeettomaksi ja muutosaloite oli hylätty. Kunnallisvalitus voitiin siten tehdä kunnan viranomaisen oikaisuvaatimuksesta tehtyyn ratkaisuun, jolla mainitulla tavalla vireille tulleen kaavahankkeen valmistelu oli keskeytetty."

[5] KHO 4.4.2003/851: "Alueen kaavoittaminen koski maanomistajan etua, oikeutta ja velvollisuutta sillä tavoin välittömästi, että hänellä oli oikeus saada kunnan viranomaisen ratkaisu asemakaavan muuttamista tai laatimista koskevaan aloitteeseensa. Kunnan viranomaisen maanomistajan aloitteeseen antamasta ratkaisusta voitiin tehdä kunnallisvalitus. Maanomistajan valitus aloitteen hylkäävästä päätöksestä hylättiin."

[6] Ks. myös esimerkiksi KHO:n presidentti Kari Kuusiniemen puhe 11.9.2020 Sidosryhmäfoorumissa.

[7] Ks. esimerkiksi Eija Mäkinen: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus (2019), s. 27; Heuru, Mennola & Ryynänen: Kunta - Kunnallisen itsehallinnon perusteet (2011), s. 210. Näin myös Kuusiniemi 11.9.2020 sidosryhmäfoorumissa.

vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat julkisen vallan käyttöä, jota kunta ei voi luovuttaa ulkopuolisille.”[8]

Yleinen luottamus julkisen hallintotoiminnan asianmukaisuuteen

EAOAon edellä mainitussa ratkaisussaan arvioinut kaavoitusta *hyvän hallinnon näkökulmasta*. Perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluvat mm. hallintolaista ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet. Näihin muiden ohella sisältyy objektiviteettiperiaate, jonka tarkoituksena on turvata yleistä luottamusta julkisen hallintotoiminnan asianmukaisuuteen. EOA toteaa nimenomaisesti, että ”kaavan laatiminen on tärkeää toteuttaa siten, että myös kuntalaisille on selvää, että *kaavan lainmukaisesta laatimisesta ja päätöksenteosta on aina vastuussa kunta.”*[9]

EAOA on samassa ratkaisussaan todennut, että kunnan on vastattava kaavan laadinnasta niin, ettei maanomistajan intressi tosiasiassa ohjaisi kaavaprosessia tai muutoin vaikuttaisi siihen, ettei kaavassa osoitettaisi alueita kunnan asukkaiden tarpeisiin, kuten yhdyskuntarakentamiseen, asumiseen ja elinkeinotoimintaan tai virkistykseen ja palveluihin.

Lisäksi on huomattava, että kunnallisen päätöksenteon tulee olla avointa ja läpinäkyvää. Valituskielto kaavan laadinnan luovuttamista koskevasta päätöksestä olisi omiaan altistamaan koko kaavoitusprosessin epäilyksenalaiseksi.

Ehdotettu säännös kuntien yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuden, kuntatalouden ja kaavoitusresurssien käytön kannalta

Ehdotettu säännös vaikuttaa kunnan yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuteen ja kuntatalouden hoitoon. Se suuntaa kunnan kaavoitusresursseja maanomistajien hankkeiden käsittelyyn, vuorovaikutuksen järjestämiseen ja lainmukaisuuden varmistamiseen.

Yhdyskuntarakentamisen kokonaisuus

Kunnan maapolitiikka, kaavoitus ja kaavojen toteuttaminen muodostavat yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuden, joka kytkeytyy elimellisesti kunnan

[8] *EAOA Dnro 3737/2/13, maanomistajan konsultin käyttäminen kaavanlaadinnassa.*
[9] *EAOA Dnro 3737/2/13, maanomistajan konsultin käyttäminen kaavanlaadinnassa.*

muun toiminnan ja talouden suunnitteluun. Asemakaavoitusta koskevat päätökset heijastuvat voimakkaasti kuntien investointi- ja käyttökustannuksiin. Tästä johtuen maaomistaja-aloitteiset hankkeet voivat yleistyessään vaikeuttaa yhdyskuntarakentamisen kokonaisuuden hallintaa ja investointien suunnitelmallista ohjelmointia. Hankkeiden sijoittumisen lisäksi myös niiden toteuttamisen ajoituksella on merkitystä suhteessa kunnan yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen ja muuhun kehittämiseen.

Ehdotetun säännöksen mukaan maanomistaja voisi laatia asemakaavaehdotuksen alueelle, joka kunnan yleiskaavassa on osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. On huomattava, että yleiskaavoissa voidaan osoittaa alueita yhdyskuntarakentamiseen myös ns. raakamaalle eli entuudestaan asemakaavoittamattomille alueille, jotka kunnat pyrkivät hankkimaan omistukseensa aina vapaaehtoisin kaupoin. Ehdotettu säännös olisi omiaan vähentämään maanomistajien halukkuutta vapaaehtoisiin kauppoihin, kun vaihtoehtona olisi mahdollisuus oman asemakaavaehdotuksen laadintaan. Tästä johtuen kunta joutuisi yhä useammin valmistelemaan maan hankintaa turvautumalla maan lunastamiseen viimekätisenä keinona, kun vapaaehtoiseen kauppaan ei ole päästy.

Yleiskaavan tarkkuudesta riippuen yleiskaavan yhdyskuntarakentamiseen varatut alueet voivat pitää sisällään myös virkistysalueita ja muita rakentamattomaksi tarkoitettuja alueita. Pelkän yleiskaavan perusteella voi siis olla vaikea arvioida yhden maanomistajan hankkeita suhteessa kunnan yhdyskuntarakenteeseen tai eri maanomistajien tasapuoliseen kohteluun.

Kuntatalous

Kunnalla on kokonaisvastuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, kuntalaisten elinympäristöstä ja palveluista. Vaikka kunta ehdotetun säännöksen mukaan voikin itse päättää, mitkä maanomistajien hankkeet se ottaa kaavoitusohjelmaansa, niiden toteuttamisen sovittaminen kunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja lähipalvelujen järjestämiseen voi osoittautua haasteelliseksi. Miten varmistetaan maanomistajien pitkäjänteinen sitoutuminen yhdyskuntatekniikan rakentamiseen, ylläpitoon ja kustannuksiin?

Maanomistajan ja kunnan intressit maankäytön kehittämisessä ovat luonnollisesti erilaiset: maanomistajaa kiinnostanee ennen kaikkea hankkeen taloudellinen hyöty, kun taas kunta joutuu kantamaan vastuun pitkälle tulevaisuuteen. Maanomistajien aloitteet ja intressit kohdistuvat rajalliseen alueeseen, jolloin yhdyskuntarakenteen kokonaisuus, kestävä liikkuminen tai ilmastotavoitteet voisivat jäädä vähemmälle huomiolle. Poliittisen paineen

kasvaessa lyhyen tähtäimen elinvoimavaikutukset voivat ohittaa pitkän aikavälin tavoitteet myös kunnan päätöksenteossa.

Käytännön kaavoitustyö ja voimavarojen suuntaaminen

Ehdotettu säännös vaikuttaisi välillisesti tai välittömästi kunnan kaavoitusohjelmaan ja käytännön kaavoitustyöhön. Maanomistajien hankkeiden lisääminen kaavoitusohjelmaan vaikuttaa väistämättä kunnan muuhun suunnittelutoimintaan sekä maankäytön toteuttamisen ohjelmointiin. Nykytilanteessa kunta voi ajoittaa maanomistajien aloitteisiin perustuvat hankkeet niin, että kunnalla on voimavaroja hankkeiden läpivientiin. Maanomistajan vastatessa kaavan laadinnasta kunnan voi olla vaikea sovittaa kaavan laadinnan eri vaiheita omiin aikatauluihinsa etenkin, jos tällaisia hankkeita on vireillä useita. Tästä syystä ehdotettu säännös ei myöskään ole omiaan sujuvoittamaan kaavoitusta.

Asemakaavaehdotuksen luovuttamista koskevan säännöksen mukaan kunnan tehtävänä olisi ohjata maaomistajan kaavan laadintaa, antaa reunaehtoja, järjestää tarvittava vuorovaikutus ja huolehtia siitä, että maanomistaman laatima kaava muutoinkin täyttäisi lain asettamat vaatimukset. Tämä vie väistämättä aikaa omalta suunnittelutoiminnalta, mikä voi pitkällä aikavälillä heikentää kunnan oman henkilökunnan suunnitteluosaamista ja vaikeuttaa pätevän kaavoitushenkilökunnan rekrytointia.

Ehdotetun sääntelyn suhde julkisten hankintojen kilpailuttamiseen voi myös olla ongelmallinen. Nykytilanteessa kumppanuushankkeissa on useimmiten käytäntönä, että maanomistaja vastaa kaavatyöhön liittyvästä viitesuunnittelusta, kun taas kunnan vastuulla on varsinainen kaavoitustyö ja virallisten kaava-asiakirjojen valmistelu. Ehdotettu sääntely on omiaan vaikuttamaan siihen, että varsinaista kaavoitustyötä siirtyisi enenevissä määrin kilpailutuksen ulkopuolelle. Aiemmin mainitussa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kunnan ja muiden julkisyhteisöjen on pääsääntöisesti kilpailutettava hankintansa. Jos asemakaavaehdotuksen laatiminen annetaan maanomistajalle ja kaavan valmistelee maanomistajan valitsema konsultti, mahdollisen kilpailuttamisvelvoitteen kiertämiseksi, menettelyä voitaneen pitää tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisena.

Yhteenveto

Ehdotetun kaltainen sääntely asemakaavaehdotuksen laatimisesta maanomistajan toimesta merkitsisi käytännössä julkisen vallan piiriin kuuluvan kaavoitustyön siirtämistä maanomistajalle. Se olisi myös omiaan heikentämään yleistä luottamusta kaavoituksen objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen. Sääntely voisi myös tilanteesta riippuen vaikuttaa haitallisesti kunnan maapolitiikkaan, kaavojen toteuttamiseen ja kuntatalouteen.

Ehdotetun kaltainen sääntely olisi omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa kunnan mahdollisuuksia päättää kaavoituksestaan rajataan.

Vaikutusta vahvistaisivat käytännön toimintaan heijastuvat seikat kuten esimerkiksi kunnan maankäytön suunnittelun ja toteutuksen ohjelmoinnin vaikeutuminen, kunnan oman kaavoitusosaamisen heikentyminen ja kunnan resurssien kiinnittäminen käsittelemään vaihtelevan laatuisia kaavoitushankkeita. Se voisi myös vaikeuttaa kunnan yhdyskunta- ja palvelurakenteen kokonaisuuden hallintaa. Kunnan maapolitiikan, yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja palvelujen järjestämisen vaikeutuminen voisi myös aiheuttaa kunnalle merkittäviä kustannuksia ja tulonmenetyksiä ja siten heikentää kuntataloutta. Kunnan vapaaehtoinen maanhankinta olisi erittäin vaikeaa ja pakottaisi kunnan yhä useammin turvautumaan pakkolunastuksiin.

Ehdotetun kaltainen sääntely olisi myös omiaan heikentämään kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa kaavoitusta koskevan päätöksenteon lainmukaisuuteen, erilaisten intressien selvittämiseen ja huomioon ottamiseen suunnittelussa, osallistahojen yhdenvertaisuuteen sekä kunnan resurssien käyttöön.[10]

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun kaltainen sääntely heikentäisi keskeisiltä osin kunnan kaavamonopolia niin järjestelmätasolla kuin käytännössäkin. Lisäksi sääntely olisi omiaan heikentämään yleistä luottamusta kaavoituksen objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen.

SUOMEN KUNTALIITTO

[10] *Samansuuntaisesti myös KHO:n presidentti Kari Kuusiniemi 11.9.2020 sidosryhmäfoorumissa.*