

## **LAUSUNTO**

*Ympäristöministeriö* on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista arviotani voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvussa säädetyn maksusta sopimisen (91 b § 3 momentti) perustuslainmukaisuudesta. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 (222/2003) momentin mukaan "(m)aankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista."

Arviotani on pyydetty säännöksestä oikeusvaltioperiaatteesta säätävän perustuslain 2 §:n 3 momentin, asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä säätävän perustuslain 80 §:n, valtion veroista ja maksuista säätävän perustuslain 81 §:n ja kunnallisesta itsehallinnosta säätävän perustuslain 121 §:n sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.

Arviotani on pyydetty erityisesti siitä, onko nykymallinen sääntely mahdollista säilyttää maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Siltä osin kuin maksusta sopiminen olisi ongelmallista perustuslain kannalta, arviotani on pyydetty myös siitä, miten mahdolliset perustuslakiongelmät voitaisiin poistaa.

Esitän lausuntonani seuraavan.

## Valtiosääntöoikeudellisen arvioon lähtökohtia

*Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun sääntely kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ja maankäyttösopimuksista*

1. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/1998 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta arvioi maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n mukaisen sääntelyn maankäyttösopimuksista olevan sopusoinnussa silloisen oikeuskäytännön kanssa, koska maankäyttösopimus ei nimenomaisen maininnan mukaan syrjäyttänyt kaavoitukselle laissa asetettuja tavoitteita ja sisältövaatimuksia.
2. Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 53/2002 vp) vuonna 2003. Tuolloin säädettiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun (222/2003, 91 a-p §) mukainen järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin, mutta kunnalla on toissijaisesti mahdollisuus periä kustannukset kunnallisena julkisoikeudellisena maksuna.
3. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 1 momentin mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistaja, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollinen osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin siten kuin lain 12 a luvun säännöksissä kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista säädetään.
4. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Tämän velvollisuuden täyttämiseksi maanomistajia on pykälän 2 momentin mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti.
5. Lain 91 b §:ssä on taas säädetty maankäyttösopimuksista, joilla tarkoitetaan hallituksen esityksen (167/2002 vp) mukaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksessa ei kuitenkaan voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Pykälän 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan osapuolia sitovasti kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Lisäksi 91 b §:ssä säädetään siitä, missä kaavoittamisen vaiheessa maankäyttösopimus voidaan sitovasti tehdä ja miten maankäyttösopimuksista on tiedotettava.
6. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:ssä säädetään, että jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi luvussa tarkemmin säädetyin edellytyksin periä maanomistajalta tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus).
7. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 d-p §:ssä on tarkemmin säädetty kehittämiskorvausten määrään ja määräämiseen liittyvistä seikoista.



jakamiseen maanomistajan ja kunnan kesken taustanaan ajatus kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvien kustannusten summaarisesta kattamisesta. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei tältäkkään osin ole tarkoitus muuttaa.”

### *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö*

12. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen säätämisyksikössä on tarkasteltu maanomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (MRK 91 a, 91 c, 91 e ja 91 f §) ja maankäyttösopimuksia (MRK 91 b §) perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), omaisuuden suoja (15 §), vastuuta ympäristöstä (20 §) ja asetuksen antamista (80 §) sekä kunnallisen verotusoikeutta (121 § 3 momentti) koskevien perustuslain säännösten kannalta (HE 167/2002 vp, s. 29-32).
13. Kuten jo edellä ilmeni, maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 53/2002 vp), lain 91 b § mukaan lukien.
14. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 53/2002 vp on erikseen arvioitu ehdotettua maankäyttösopimussäätelyä. Lausunnossa paitsi viitataan edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 38/1998 vp myös arvioidaan ehdotettua säätelyä perustuslain 20 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lausunnossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen varmistaa säännöserusteisesti se, että maankäyttösopimus voidaan tehdä sitovasti aikaisintaan sen jälkeen, kun kunnan perustellut kannanotot kaavaehdotuksesta tehtyihin muistutuksiin on esitetty.
15. Lisäksi kehittämiskorvausta koskevassa jaksossa perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin voidaan sopia maankäyttösopimuksella, joka on valiokunnan mukaan ensisijainen tapa.
16. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioidaan kehittämiskorvausta perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn kunnallisen veron sekä valtion veroista ja maksuista säättävän perustuslain 80 §:n kannalta. Lausunnossa kiinnitetään huomiota ensinnäkin siihen, ettei perustuslakiin sisälly säätelyä kunnallisista maksuista, jotka on tapana ollut jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi lausunnon mukaan kuitenkin perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on mahdollista myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella. Lisäksi lausunnossa tarkastellaan valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona pidettyä kysymystä maksun vastikkeellisuudesta. Vaikka jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei ole täysi kustannusvastaavuus, lausunnossa todetaan se, että mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona.

### *Oikeuskäytäntö*

17. Edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaisista maankäyttösopimuksista on jonkin verran

tuomioistuinkäytäntöä, jossa on muun muassa linjattu maankäyttö sopimusten oikeudellista luonnetta. Kysymyksellä maankäyttö sopimusten oikeudellisesta luonteesta hallinto- vai yksityisoikeudellisena asiana on merkitystä muun muassa siltä osin kuin on kysymys siitä, missä tuomioistuimessa maankäyttö sopimuksia koskevat riidat käsitellään.

18. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säätämiseen johtaneissa esitöissä ei ole nimenomaisesti käsitelty sitä, onko maankäyttö sopimuksissa kysymys yksityisoikeudellisista sopimuksista vai hallintosopimuksista. Sitä vastoin aiemmin maankäyttö sopimuksista säätäneen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n esitöiden mukaan maankäyttö sopimus oli luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus (HE 101/1998 vp s. 64).
19. *Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus* ovat linjanneet maankäyttö sopimusten oikeudellista luonnetta toisiinsa nähden eri tavoin. Yhtäältä korkein oikeus on katsonut, että maankäyttö sopimuksessa on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, jotka koskevat riidat kuuluvat yleisten tuomioistuinten tutkittaviksi (KKO 2016:8).
20. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on katsonut, että maankäyttö sopimuksessa on kyse hallintolaissa tarkoitettusta hallintosopimuksesta, johon sinänsä voi julkisoikeudellisten piirteiden ohella sisältyä myös yksityisoikeudellisia piirteitä (ks. erit. KHO 2016:52, ks. myös esim. KHO 2021:24). Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on todettu, että kaavojen laatiminen ja niiden toteuttaminen ovat kunnan harjoittamaa julkisen vallan käyttöä ja että maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu maankäyttö sopimus liittyy siten jo tarkoituksensa vuoksi julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa. Sillä seikalla, että sopimuksessa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä, ei ole tässä suhteessa ratkaisevaa merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden mukaan. Sopimuksen määrittelyminen oikeudelliselta luonteeltaan hallintosopimukseksi ei myöskään edellytä, että sillä olisi siirretty julkisen vallan käyttöä yksityiselle taholle. Maankäyttö sopimusta voidaan näin ollen yleisesti luonnehtia hallintolaissa tarkoitetuksi hallintosopimukseksi. Maankäyttö sopimukset sisältävät siitä huolimatta tyypillisesti myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja, kuten alueluovutuksiin ja niistä maksettaviin korvauksiin liittyviä ehtoja.
21. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä kuitenkin painotetaan viime kädessä maankäyttö sopimusten oikeudellisen luonteen määrittämisen kannalta sitä, että maankäyttö sopimuksin voidaan sopia laajasti erilaisista kaavojen laatimiseen ja toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista ja että maankäyttö sopimukset voivat olla lähtökohdiltaan ja sisällöltään hyvin erilaisia. Tämän vuoksi kysymys siitä, missä järjestyksessä yksittäistä maankäyttö sopimusta koskeva riita-asia on ratkaistava, määräytyy korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan tapauskohtaisesti toisaalta sopimuksen sisällön ja toisaalta asiassa esitettyjen vaatimusten suhteen.
22. Edellä selostetussa tuomioistuinkäytännössä on kuitenkin tullut esiin ”vain” kysymys maankäyttö sopimusten oikeudellisesta luonteesta edellä selostetulla tavalla. Sitä vastoin kysymys maankäyttö sopimusten ja varsinkin maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin perustuslain mukaisuudesta perustuslain 106 §:n (perustuslain etusija) näkökulmasta ei ole tullut esillä sen paremmin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallintotuomioistuimissa.

*Lailla säätämisen vaatimus*

23. Arviotani on pyydetty maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentista oikeusvaltioperiaatteesta säätävän perustuslain 2 §:n 3 momentin, asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä säätävän perustuslain 80 §:n, valtion veroista ja maksuista säätävän perustuslain 81 §:n ja kunnallisesta itsehallinnosta säätävän perustuslain 121 §:n sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.
24. Tässä yhteydessä ei ole nähdäkseni tarpeellista alkaa tehdä yksityiskohtaisesti selkoa yleisellä tasolla näistä perustuslain säännöksistä perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Sitä vastoin riittää todeta, että näitä säännöksiä yhdistää ennen muuta *lailla säätämisen vaatimus*, so. se, että julkisen vallan käytöstä (PL 2.3 §), yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista (PL 80 §:n 1 momentti), valtion veroista ja maksuista (PL 81 §) ja kunnallisverosta (PL 121.3 §) sekä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (PL 124§) on säädettävä *lailla*, mihin sisältyy myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.
25. Edellä lailla säätämisen vaatimuksesta todettu vaatii kuitenkin muutaman täsmennyksen. Ensinnäkin perustuslain 81 §:ssä ja 121 §:n 3 momenteissa säädetään verolakien *sisältövaatimuksista*, so. siitä, että laissa on oltava säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 1 momentissa taas säädetään siitä, että valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain 81 § asettaa näin ollen veroista säädettäville laeille tiukempia vaatimuksia kuin maksuista säätäville laeille.
26. Vakiintuneen määritelmän mukaan perustuslain 81 §:n 1 momentissa ja 121 §:n 3 momentissa tarkoitettu vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen (HE 1/1998 vp, s. 134/II). Perustuslain 81 §:n 1 momentissa säädetyllä maksulla taas tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. Verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus (HE 1/1998 vp, s. 134/II). Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkitystä voi samoin olla sillä, onko asianomaisen suoritteiden vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja, samoin kuin se, että rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia. (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 12/2005 vp).

*Arvio maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentista*

27. Maankäyttösopimuksista säätävä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §, mukaan lukien sen 3 momentin säännös siitä, että maankäyttösopimuksilla voidaan lain 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, on edellä selostetulla tavalla säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 53/2002 vp) nykyisen perustuslain (731/1999) voimassa olon aikana. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on tehty selkoa edellä. Lisäksi perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin vanhan perustuslain voimassaolon aikana ottanut kantaa maankäyttösopimukseen ja pitänyt niitä perusteiltaan ongelmattomina perustuslain kannalta (PeVL 38/1998 vp).
28. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on johtava asema lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa (HE 1/1998 vp, s. 164). Vakiintuneena lähtökohtana on, että jos perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa jonkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen lain säätämisvaiheessa ja katsonut, että lakiehdotus on perustuslain mukainen ja voidaan siksi säätää tavallisen lain säätämisyksessä, lakiehdotuksen mukaista sääntelyä on pidettävä perustuslain mukaisena.
29. Koska maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku ja siten myös siihen sisältyvä 91 b § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella nykyisen perustuslain voimassaolon aikana, voidaan näin ollen lähtökohtaisesti katsoa, että voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslain 91 b § on perustuslain mukainen, mukaan lukien pykälän 3 momentti, jonka mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista on perustuslain mukainen.
30. Tuomioistuinkäytäntö maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentista ei anna aihetta arvioida lähtökohtaisesti toisin säännöksen suhdetta perustuslakiin. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tuomioistuimen arvioidessa perustuslain 106 §:n etusijasäännöksessä tarkoitettua ristiriidan ilmeisyyttä sen on otettava perustuslain esitöiden mukaan huomioon perustuslakivaliokunnan asema lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Perustuslain 106 §:n mukaan jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain 106 §:n esitöiden mukaan lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää perustuslain 106 §:n tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa (HE 1/1998 vp, s. 164).
31. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momenttia voidaan siis lähtökohtaisesti pitää perustuslain mukaisena edellä esitetyillä perusteilla, säännöksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon asianomaisen säännöksen säätämisaikajankohta. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku, johon 91 b § sisältyy, on tullut voimaan 13.3.2003. Koska kysymys on siten verraten vanhasta laista, jonka jälkeen perustuslain tulkintakäytäntö on kehittynyt, maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n säätämisvaiheen kannanotoille ei välttämättä sellaisenaan voida antaa ratkaisevaa merkitystä säännöksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa valtiosäännön nykytilassa.

32. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentti on sinällään muutoinkin varsin poikkeuksellinen salliessaan lain 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista maankäyttösopimuksilla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole muissa yhteyksissä linjattu aivan vastaavaa tilannetta, jossa merkittävää julkista valtaa käyttävälle julkisen vallan taholle (kunta kaavoitusvallan käyttäjänä ja soveltaessaan 91 a §:n 1 momenttia maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sekä siten pyrkiessä sopimaan kustannuksiin osallistumisesta maanomistajan kanssa) säädetään laissa mahdollisuus sopia yksityisten oikeussubjektien (maanomistajat) kanssa lain kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, ja jossa perustuslakivaliokunta on kuitenkin nimenomaisesti pitänyt kehittämiskorvausta ”verojen ja maksujen kategorioissa maksuna” perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla (PeVL 53/2002 vp).
33. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on kuitenkin sopimusperusteisista toimivaltajärjestelyistä, joissa on ollut kysymys *kuntien* mahdollisuudesta sopia esimerkiksi yhteisöveron jako-osuuden maksamisesta kokonaan tai osittain joko kuntalain mukaiselle kokeiluseudun yhteiselle toimielimelle tai ehdotuksen mukaiselle julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle. Kunnat ovat voineet myös sopia siitä, että niiden yhteinen, maakuntakaavan mukaisesti laadittu yleiskaava saatetaan vahvistettavaksi alueelliselle ympäristökeskukselle ympäristöministeriön asemesta. Edellä mainituissa tilanteissa kysymys on ollut asianomaisten kuntien mahdollisuudesta sopia poikkeuksista muiden lakien säännöksiin. Vaikka perustuslakivaliokunta on tällöin pitänyt sopimusten ulospäin suuntautuvien eriasteisten normatiivisten vaikutusten vuoksi sääntelyä huomionarvoisena perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, valiokunta ei kuitenkaan ole nähnyt sopimusjärjestelylle valtiosääntöoikeudellista estettä. Valiokunta on kuitenkin samalla tuonut ”sopimusrakennelman” vaihtoehtona esiin sellaisen sääntelymallin, joka ei samalla tavalla rakennu sopimuksien varaan ja joka on valiokunnan mukaan ”asiallisesti paremmin sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentin kanssa”. Tällaisena sopimusjärjestelyjen vaihtoehtona valiokunta on pitänyt sitä, että kokeiluseudun kunnille annetaan suoraan valta päättää yhteisöveron jakamisesta tai että alueellinen ympäristökeskus säädetään kokeiluseudun kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistusviranomaiseksi. (ks. PeVL 11/2002 vp)
34. Perustuslakivaliokunta on myös linjannut perustuslain suhdetta työehto- ja virkaehtosopimuksiin ja tällöin painottanut, että lainsäätäjä ei kuitenkaan saa siirtää mitä tahansa asioita sovittavaksi työ- tai virkaehtosopimuksiin, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentti asettaa sopimuksille äärirajat, jotka tulee harkita kunkin asian kohdalta erikseen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää aina lailla (PeVL 1/2005 vp, ks. myös PeVL 41/2000 vp).
35. Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut viranomaisten tietojensaantioikeuksien yhteydessä säännösehdoituksista, joiden mukaan viranomaisella on ollut oikeus saada tiedot myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona siten kuin siitä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, että säännöksestä



- on välttämätöntä käytävä ilmi sopimuksentekovallan rajautuminen niihin käytännön menettelyihin, joita teknisen käyttöyhteyden avaaminen toisen viranomaisen henkilörekisteriin edellyttää (PeVL 58/2018 vp ja PeVL 60/2018 vp)
36. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on jonkin verran mahdollisuudesta poiketa *asetuksella* lain säännöksistä. Valiokunta on pitänyt mahdollisuutta poiketa lain sääntelystä asetuksella lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena lain ja asetuksen välisten hierakkisten suhteiden näkökulmasta. Silti sääntelymalli on kuitenkin ollut perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävää, jos laissa on ollut asetuksenantovaltuutta rajoittavia ja ohjaavia säännöksiä riittävässä määrin poikkeussääntöjen antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (ks. esim. PeVL 14/2006 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II).
37. On korostettava, että edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sellaisista sopimus- tai asetusperusteisista järjestelyistä, joissa on ollut kysymys mahdollisuudesta sopia poikkeuksista lakien säännöksiin tai mahdollisuudesta asetuksella poiketa lain säännöksistä, ei sellaisenaan sovellu maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaiseen sopimusjärjestelyyn. Silti valiokunnan lausuntokäytäntö havainnollistaa sitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukainen mahdollisuus maankäyttösopimuksilla sopia 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista on valtiosääntöoikeudellisesti verraten omintakeinen järjestely, joka ei ole parhaiten sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentin, 80 §:n 1 momentin ja 81 §:n 2 momentin kanssa siltä osin kuin nämä perustuslain säännökset ilmentävät vaatimusta, jonka mukaan viranomaisten julkista valtaa sisältävän hallinnollisen toimivallan tulee perustua lakiin ja että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, samoin kuin maksujen suuruuden yleisistä perusteista, tulee säätää lailla.
38. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momenttia voidaan näin ollen jossain määrin problematisoida useisiin perustuslain säännöksiin sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, vastapainoksi on kuitenkin ensinnäkin toistettava, että perustuslakivaliokunta on ottanut säännökseen nimenomaisesti kantaa lain säätämisvaiheessa ja tällöin katsonut, että säännös – kuten maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku yleensäkin – on sopusoinnussa perustuslain kanssa. Edelleen on merkitystä sillä, että maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukainen mahdollisuus sopia laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista lain 12 a luvun säännösten rajoittamatta perustuu nimenomaiseen lain säännökseen, so. 91 b §:n 3 momenttiin, so. siitä on säädetty lailla. Koko 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä poikkeava sopimusjärjestely on siis mahdollista nimenomaan lain 91 b §:n 3 momentin nojalla tehtävällä maankäyttösopimuksella. Merkitystä on lisäksi annettava 91 b §:n 3 momentin sanamuodolle, joka on *mahdollistava* ("Maankäyttösopimuksilla *voidaan* tämän lain tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista). Koska maankäyttösopimuksen solminen ei ole pakollista, molemmat sopijapuolet voivat aina harkita, ovatko valmiita sitoutumaan sopimukseen ja sillä tavoin sopimaan

laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista lain 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta. Jos sopimusta ei tehdä, sovellettaviksi tulevat 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin.

39. Äsken todetusta huolimatta saattaisi kuitenkin olla tarve kehittää voimassa olevaa sääntelyä yhtäältä esimerkiksi siten, että laissa täsmennettäisiin sopimuksentekovallan asiallista alaa, so. sitä, miltä osin ja mistä maankäyttösopimuksilla voidaan sopia laajemmin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista lain 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta.
40. Toisaalta voisi olla tarvetta varmistaa säännösperusteisesti se, että 91 b §:n 3 momentin mukainen sopimus perustuu maanomistajan osalta riittävään tietoon osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä sekä vapaaseen tahtoon. Sopimusosapuolten asema ei kuitenkaan ole välttämättä samanarvoinen, kun sopijaosapuolina ovat yhtäältä kunnat ja toisaalta yksittäiset maanomistajat, jotka voivat olla tiedollisten ja taloudellisten resurssiansa puolesta huomattavankin erilaisia. Tätä perustelisi myös perustuslakivaliokunnan suostumusta perusoikeuksien rajoitusperusteena koskeva lausuntokäytäntö, jossa valiokunta on pitänyt oleellisena muun muassa sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on tällöin edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Vaikka nyt on kysymys mahdollisuudesta kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista ja siten sopimuksella poiketa perustuslakivaliokunnan perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi maksuksi katsomasta kehittämiskorvauksesta, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suostumukselle asetettuja edellytyksiä perusoikeussuojan rajoitusperusteena voidaan soveltaa myös nyt käsillä oleviin maankäyttösopimuksiin.

#### *Perustuslain 81 ja 121 §*

41. Arviotani on pyydetty maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin perustuslainmukaisuudesta myös valtion maksuista säättävän perustuslain 81 §:n 2 momentin, kunnallisesta verosta säättävän perustuslain 121 §:n 3 momentin ja hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n kannalta.
42. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan näiden maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kunnallisesta verosta. Säännöksen mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Sitä vastoin kunnallisista maksuista ei perustuslakiin sisälly säännöksiä. 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.
43. Nähdäkseni maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momenttia *ei* ole arvioitava toisin sen paremmin perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaisen valtion viranomaisten virkatoimia, palveluja ja muuta toimintaa koskevan maksusäätelyn kuin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Sama koskee myös kunnallista veroa säätävää perustuslain 121 §:n 3 momenttia.
44. Ensinnäkin on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 53/2002 vp on nimenomaisesti käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun sääntelyä perustuslain 81 §:n 2 momentin sekä kunnallisesta verosta säätävän perustuslain 121 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa päädytään yksiselitteisesti johtopäätökseen, että maankäyttö- ja rakennuslain 12 luvun säännökset kehittämiskorvauksesta ovat ”valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset”.
45. Kuten edellä on jo todettu, valiokunnan lausunnossa ei sinänsä nimenomaisesti arvioida maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaista mahdollisuutta sopia maankäytösopimuksilla kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. On kuitenkin huomattava, että maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ää on käsitelty muiden 12 a luvun säännösten ohella hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa, jossa on nimenomaisesti todettu, että muun muassa ”...maankäytösopimuksia koskeva säännös (91 b §) vaativat säätämisyjärjestyksen lähempää tarkastelua.” (HE 167/2002 vp, s. 29). Näin ollen on kaikki syy olettaa, että perustuslakivaliokunta on perustuslaillista arviota tehdessään lausunnossaan PeVL 53/2002 vp ollut sinänsä täysin tietoinen myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin mukaisesta mahdollisuudesta sopia maankäytösopimuksella kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, vaikka valiokunnan lausunnossa nimenomaisesti käsitellään vain sopimuksen suhdetta kaavoitukseen, eikä perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi maksuksi katsottuun kehittämiskorvaukseen.
46. Vaikka on perusteita katsoa, etteivät perustuslain 81 ja 121 § estä nykymallisen sääntelyn säilyttämistä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa, on syytä kuitenkin uudistaa myös edellä esitetty siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentti ei ole kuitenkaan ainakaan parhaiten sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentin, 80 §:n 1 momentin ja 81 §:n 2 momentin kanssa siltä osin kuin nämä perustuslain säännökset ilmentävät vaatimusta, jonka mukaan viranomaisten julkista valtaa sisältävän hallinnollisen toimivallan tulee perustua lakiin tai että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, samoin kuin maksujen suuruuden yleisistä perusteista, tulee säätää lailla. Viittaan myös edellä esitettyyn tarpeesta harkita sopimusvallan alan asiallista täsmentämistä sekä sen varmistamista säännösperusteisesti, että sopimus perustuu maanomistajan osalta riittävään tietoon osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä sekä vapaaseen tahtoon.

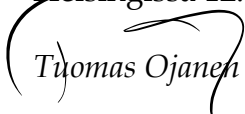
Perustuslain 124 §

47. Arviotani on pyydetty maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 3 momentin perustuslainmukaisuudesta perustuslain 124 §:n kannalta.
48. 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.
49. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle voidaan säätää tai päättää myös *lain nojalla*. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on lisäksi katsottu, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 26/2017 vp, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).
50. Perustuslain 124 §:n keskeisenä tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Pykälän esitöissä korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178/II.)
51. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).
52. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tietyn tehtävän vahvatkaan yksityisoikeudelliset piirteet tai yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät painotukset eivät välttämättä ole estäneet pitämästä tehtävää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta on näin ollen pitänyt esimerkiksi valtion vientitakuiden myöntämistä (PeVL 2/2001 vp), työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä (PeVL 46/2002 vp) ja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (esim. PeVL 5/2021 vp ja PeVL 16/2016 vp). Samoin julkisten hankintojen tekemiseen ja toteuttamiseen liittyviä tehtäviä sekä asiantuntija- ja tukitehtäviä on pidetty julkisena hallintotehtävänä, vaikka hankintojen tekemiseen

- liittyykin perustuslakivaliokunnan mukaan vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä (PeVL 15/2019 vp).
53. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa perustuslain 124 §:n mukaisessa hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle voi etenkin yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavissa tehtävissä olla lähinnä kyse viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovasta, avustamis- tai teknisluontoisesta tai muutoin epäitsenäisestä toimintakokonaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien antamista kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle (PeVL 55/2010 vp) sekä oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamista toisen Schengen-valtion edustustolle (PeVL 62/2014 vp) julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
  54. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2018 vp on varsin kattavasti tehty esimerkinomaisesti – mutta toisaalta vain esimerkinomaisesti – selkoa niistä tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
  55. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vain harvoin nimenomaisesti todettu, että jossain tehtävässä *ei* ole ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Julkisesta hallintotehtävästä ei ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp). Julkisesta hallintotehtävästä ei ollut kysymys myöskään varmennetoiminnassa, jonka luonne oli perustuslakivaliokunnan mielestä tosiasiallisesti etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp).
  56. Vaikka perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän merkitysyhteydet ovat muodostuneet verraten laajoiksi ja moninaisiksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, on ensinnäkin vähintäänkin epäselvää, tuleeko maankäyttösopimuksia ylipäätään arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Tätä perustee jo yksin se seikka, ettei perustuslakivaliokunta lainkaan edes maininnut, saati tarkemmin tarkastellut maankäyttösopimuksia säännöksen kannalta lausunnossaan PeVL 53/2002 vp. Lisäksi on perustuslain 124 §:n soveltuvuuden kannalta lähtökohtaisesti huomioitava, että maankäyttösopimusten toisena sopijaosapuolena on kuitenkin julkisen vallan lukuun laskettava, so. kunta. Näin ollen maankäyttösopimukset eivät merkitse kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen sekä osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sopimisen osoittamista kokonaan varsinaisen viranomaiskoneiston ja yleensä julkisen vallan ulkopuolelle, mistä perusteiltaan on kyse perustuslain 124 §:ssä.
  57. Perustuslain 124 §:n sovellettavuutta voisi lähinnä perustella se myös edellä selostetussa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä todettu seikka, että maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu maankäyttösopimus liittyy tarkoituksensa vuoksi julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa ja kaavoitusvaltaa sekä 91 b §:n 3 momentin mukaisen kehittämiskorvauksen määräämistä, ja että maankäyttösopimusta voidaan korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yleisesti luonnehtia hallintolain 3 §:ssä tarkoitetuksi hallintosopimukseksi. Hallintolain (434/2003) 3 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan

- viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.
58. Vaikka maankäyttösopimukseen katsottaisiinkin sisältyvän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän piirteitä, nähdäkseni on kuitenkin selvää, ettei maankäyttösopimuksissa ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävästä julkisen vallan käytöstä, vaikka maankäyttösopimuksilla on sinänsä yhteys tarkoituksensa vuoksi julkisen vallan käyttöön osana kunnan kaavoitusvaltaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä on kuitenkin nimenomaisesti säädetty siitä, ettei maankäyttösopimuksilla voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.
59. Maankäyttösopimuksille ei ole myöskään perustuslain 124 §:n mukaisesta tarkoituksenmukaisuusedellytyksestä syntyvää estettä, eikä myöskään ole syytä katsoa, että maankäyttösopimukset sellaisenaan voisivat vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, kun otetaan huomioon yhtäältä se, maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 2 momentin mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Toisaalta saman pykälän 4 momentin mukaan maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on myös 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. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 2 momentin mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti, kun kysymys on maanomistajalle 12 a luvussa säädetyn velvollisuuden täyttämistä, so. maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Nämä säännökset luovat edellytyksiä perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumiselle sekä perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumiselle.
60. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan perustuslain 124 § ei estä säilyttämästä maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaista sääntelyä lain kokonaisuudistuksessa. Viitataan kuitenkin myös edellä esitettyyn tarpeesta harkita sopimusvallan alan asiallista täsmentämistä sekä sen varmistamista säännösperusteisesti, että sopimus perustuu maanomistajan osalta riittävään tietoon osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevista säännöksistä sekä vapaaseen tahtoon.

Helsingissä 12. päivänä marraskuuta 2021

 Tuomas Ojanen

OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti

Helsinki