



10.3.2021

VN/6793/2021

Oikeudellinen asiantuntijalausunto

Pyydämme tarjoustanne koskien oikeudellista asiantuntijalausuntoa maankäyttö- ja rakennuslain eräiden kohtien perustuslainmukaisuudesta. Lausunnon tavoitemitta on noin 15 sivua.

Lausuntoa pyydetään voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 12 a luvussa säädetyn maksusta sopimisen (91 b § 3 momentti) perustuslainmukaisuudesta: onko nykymallinen sääntely edelleen mahdollista säilyttää lain kokonaisuudistuksessa uusimman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa?

Jos sääntely on ongelmallinen perustuslain näkökulmasta, pyydämme ottamaan lausunnossa kantaa myös siihen, miksi ja millä tavalla se on ongelmallinen ja mihin suuntaan kehittämällä mahdollinen ongelma voitaisiin poistaa.

Lisätietoa, lyhyt kuvaus selvitystarpeen taustasta

Lain 12 a luvussa on omistajan osallistumis- ja maksuvastuun perustava säännös (91 a §), maksuista sopimisen säännös (91 b §) ja säännökset maksun (kehittämiskorvaus) määräämisestä ja sen määräytymisen tarkemmista perusteista, jos maksusta ei sovita (91 c-p §).

Säännökset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 38/1998 vp ja PeVL 53/2002 vp).

Olemme valmistelun aikana tunnistaneet seuraavat tarkemmat kysymykset, joiden pohdintaan lausunnon toivotaan muun muassa antavan apua:

1. Onko maksuista sopimisen säännös (91b § 3 momentti) liian avoin perustuslain 2 §:n 3 momentin tai 80 §:n näkökulmasta?

- Lainkohdan mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.
- Perustuslakivaliokunnan sittemmin antamissa lausunnoissa korostetaan, että yksityisten oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla tarkkarajaisesti (esim. PeVL 21/2020 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 1/2004 vp)
- Lisäksi valiokunnan lausunnoissa on suhtauduttu pidättyvästi sopimisen tai suostumuksen käyttöön julkisen vallan käytön perustana (esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 60/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 3/2008 vp, PeVL 6/2006 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 1/2005 vp).

2. Onko maksun perusteista sopiminen ongelmallista perustuslain 81 ja 124 §:n kannalta?



- Maksun laskentaperusteena sopimustoiminnassa käytetään tyypillisesti kiinteistön arvonnousua. Usein kunnat päättävät etukäteen perusteista, joita maankäyttömaksuista sovittaessa noudatetaan. (Ks. esim. Helsinki: Maankäyttösopimukset | Helsingin kaupunki (linkki 10.3.2021).
- Olemme pohtineet, onko tämä sopusoinnussa sen kanssa, että kustannuksista riippumattomat maksuperusteet viittaavat yleensä veron suuntaan silloin, kun julkisoikeudellisista maksuista säädetään (esim. PeVL 79/2018 vp, PeVL 31/2018 vp, PeVL 21/2018 vp, PeVL 11/2014 vp, PeVL 7/2007 vp PeVL 46/2004 vp). Veroja koskee lakisääteisyys vaatimus (PeVL 26/2017 vp).

3. Vaikuttaako kunnan asema itsehallinnollisena elimenä (PL 121 §) taikka maksujen perusteiden asettamista koskevat oikeusturvamenettelyt (PL 21 §) sopimusvapauden valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen?

- Perustuslakivaliokunta kiinnittää toisinaan huomiota kuntien itsehallintoon tai oikeusturvamenettelyihin maksusäännöksiä koskevassa kokonaisarviointissaan (esim. PeVL 11/2014 vp).
- Kunta voi solmia sopimuksia ja periä palveluistaan maksuja myös kunnallisen itsehallintonsa mukaan (yleinen toimiala). Maankäyttösopimuksin sovittuja maksuja on käsitelty sekä yksityisoikeudellisina että julkisoikeudellisina asioina tuomioistuimissa. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat kumpikin tutkineet maankäyttömaksusopimusten laillisuutta (KKO 2016:8 ja KHO 2016:52, ks. myös KHO 2021:24, KHO 2006:14 ja KHO 2004:86)

4. Onko oikeutta sopia maksusta laista poiketen arvioitava myös laajemmin perusoikeuksien toteutumisen kannalta?

- Sopimisen vapaus (91 b §) koskee säännöksiä, jotka linkittyvät yksityisen maaomaisuuteen ja asemakaavoituksen oikeuksia ja velvollisuuksia muovaaviin vaikutuksiin. Relevantteja perusoikeuksia voisivat olla esimerkiksi PL 10, 15, 18 tai 20 §.

5. Mihin suuntaan sääntelyä olisi kehitettävä perustuslain näkökulmasta mahdollisten havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi?