

9.5.2008

Dnro 1730/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

KUNNAN MAAPOLIITTISEN OHJELMAN LAATIMINEN

1

KANTELU

A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.5.2006 osoittamassaan kantelussa Kempeleen kunnan, Oulun hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä Kempeleen kunnanvaltuuston päätöksellä 13.12.2004 § 90 hyväksytyä maapoliittista ohjelmaa vuosille 2005–2008 koskevassa asiassa. Oulun hallinto-oikeus jätti 24.8.2005 tekemällään päätöksellä tutkimatta A:n ja hänen asiakumppaneidensa valituksen edellä mainitusta kunnanvaltuuston päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus (KHO) hylkäsi päätöksellään 7.3.2006 A:n valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä.

A katsoo, että Oulun hallinto-oikeuden olisi tullut ottaa valitus tutkittavaksi ja kumota kunnanvaltuuston päätös lainvastaisena. Myös KHO:n olisi tullut kumota valtuuston päätös. A:n mukaan kunnanhallitus oli perustellut valitukseen antamaansa vastinetta ilmoittamalla soveltaneensa vanhaa kumottua maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 11 §:ää. KHO totesi perusteluissaan valtuuston päätöksen olevan kuntalain 91 §:n mukaista valmistelua, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. A:n käsityksen mukaan valtuuston päätöksellä kuitenkin on maanomistajiin ja kuntalaisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia ja maapoliittinen ohjelma on monilta kohdiltaan virkamiehiä ja kunnanhallitusta sitova.

Maapoliittinen ohjelma sisälsi mm. määräyksen maankäytösopimuksen yhteydessä perittävästä arvonnoususta ja laskemistavasta, ja siinä vaadittiin maksua kaikesta kaavoitettavasta maasta eikä vain niiltä maanomistajilta, joille aiheutuu kaavasta merkittävää hyötyä. Ohjelmassa oli määräys myös suunnittelutarvekatsujen myöntämisehdoista. A kiinnittää huomiota siihen, että KHO totesi päätöksessään ohjelman sisältäneen lakiin perustumattomia lausumia ja ohjeita. Perustuslaissa edellytetään julkisen vallan perustuvan lakiin. Jos ohjelman lainvastaisuus jätetään tutkimatta, syntyy helposti lain hengen vastaisia kohtuuttomia maankäytösopimuksia.

Lisäksi A arvostelee Kempeleen kunnanvaltuuston päätöstä 27.2.2006 § 16, jolla valtuusto hyväksyi uuden, edellä mainitun maapoliittisen ohjelman korvaavan ohjelman. Uutta ohjelmaa koskevassa valtuuston päätöksessä oli muutoksenhakukielto. A:n mielestä päätös (ohjelma) ei ole vain valmistelua ja siitä olisi tullut antaa valitusosoitus.

Kanteluun liitetystä kirjelmästä lähemmin ilmenevillä perusteilla A pitää myös uutta maapoliittista ohjelmaa lainvastaisena. MRL:n mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle kaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. Valtuuston hyväksymän uudenkin maapoliittisen ohjelman mukaan kaikkien maanomistajien tulee osallistua yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ilman että otettaisiin huomioon edellytys merkittävän hyödyn aiheutumisesta. A toteaa, että jos maanomistajalle ei koidu merkittävää hyötyä kaavasta, ei hänellä ole velvollisuutta osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta

aiheutuviin kustannuksiin.

A:n mukaan ohjelmassa rajataan kaavoitettavat alueet sopimusoikeudellisesta näkökulmasta väärin rajaamalla kaavoista pois alueita, joiden omistajat eivät halua hyväksyä kunnan edellyttämiä, hänen mielestään kohtuuttomia sopimusehtoja. Kaikilla tulee olla yhtäläinen oikeus päästä mukaan kaavoitushankkeisiin. Hänen mukaansa kunta käyttää väärin monopoliasemaansa rajoittamalla kaavoittamisen vain asemakaavan muutosalueille ja kunnan omistamille alueille. Hänen mielestään kunnalle muodostuu tonttien myynnissä määräävä markkina-asema vastoin kilpailunrajoituslakia.

A:n mukaan ohjelmaa koskevassa valtuuston päätöksessä viitattu yhdyskuntarakentamisen kustannuksia koskeva esimerkkilaskelma on virheellinen ja harhaanjohtava, ja hänen mielestään se osoittaa, että ohjelmaa tullaan soveltamaan virheellisesti ja lainvastaisesti. Ohjelmaa koskevan päätöksen teossa on A:n mukaan tapahtunut myös menettelyvirhe, koska hänen käsityksensä mukaan ohjelma suunnittelutarveratkaisujen myöntämisperiaatteiden osalta koski sellaisia luottamushenkilöitä, jotka olivat esteellisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon. A:n mukaan maapoliittisen ohjelman laatiminen ei myöskään tapahtunut riittävän vuorovaikutteisesti kuntalaisten ja maanomistajien kanssa. Hän viittaa mm. MRL:n vuorovaikutusta koskevaan 6 §:ään ja kuntalain 27 §:ään.

- - -

3 RATKAISU

Tapahtumat pääpiirteissään

Kempeleen kunnanvaltuusto hyväksyi päätöksellään 13.12.2004 § 90 kunnan maapoliittisen ohjelman vuosille 2005–2008. Valtuustossa asian käsittely oli jaettu osiin, joista keskustelu ja päätöksenteko oli tapahtunut erikseen. Maanhankintaa koskevan osan keskustelun ja päätöksenteon ajaksi neljä valtuutettua oli poistunut kokouksesta esteellisenä.

A ja hänen 208 asiakumppaniaan valittivat valtuuston päätöksestä Oulun hallinto-oikeudelle. Valittajat katsoivat mm., että päätöksellä hyväksytyyn ohjelmaan sisältyi maankäyttö sopimusten osalta lainvastaisia ohjeita ja määräyksiä. Oulun hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta päätöksellään 24.8.2005 (no 05/0377/1). Hallinto-oikeus katsoi, että valtuusto ei maapoliittisen ohjelman hyväksyessään ollut sitovasti päättänyt, miten kunnan maanhankinta tai tontinmyynti toteutetaan tai miten maankäyttö sopimukset ja suunnittelutarveratkaisut tehdään, vaan ohjelmassa on yleisellä tasolla selvitetty kunnan maapoliittisia suuntaviivoja. Hallinto-oikeuden mukaan kysymys oli siten asiasta, josta ei kuntalain 91 §:n mukaan saa tehdä valitusta.

A valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hän perusteli valitustaan muun muassa seuraavasti. Valittajan mukaan valtuuston päätöksellä on maanomistajiin ja kuntalaisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kysymys ei siten ollut pelkästään asian valmistelusta. Ohjelmaan on sisältynyt määräys siitä, että korvaus arvonnoususta peritään maankäyttö sopimusten yhteydessä kaikilta kaavoitettavilta alueilta. Ohjelmaan on sisältynyt myös edellä mainitun korvauksen laskemistapaa koskeva ohje. Lisäksi ohjelmaan on sisältynyt määräys suunnittelutarveratkaisujen enimmäismäärästä. Valittajan mukaan ohjelma on monilta kohdiltaan kunnanhallitusta ja virkamiehiä sitova. Ohjelman maankäyttö sopimuksia koskevista määräyksistä ei voida enää kaavoituksen yhteydessä yksittäistapauksissa poiketa, koska kaikkia maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Korkein hallinto-oikeus antoi valitusasiassa päätöksensä 7.3.2006 (taltionumero 499). Valituksen hylkäävässä päätöksessään korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lop-

putulosta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kunnanvaltuuston päätös maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä vuosille 2005–2008 on luonteeltaan sellainen periaatepäätös, joka on tarkoitettu ohjaamaan muun ohella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnanvaltuuston päätösten tekemistä asianomaisessa muussa viranomaisessa. Päätös sisältää muun ohella lausuman, jonka mukaan asemakaavaehdotuksen hyväksyminen valtuustossa edellyttää, että siihen sisältyvien alueiden omistajat ovat solmineet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan kanssa, sekä lausuman, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan kanssa on aina kiinteistökohtainen ja kohdistuu kiinteistöön, vaikka omistaja vaihtuisi kesken sopimuskauden. Tällaisilla lakiin perustumattomilla lausumilla tai muutoinkin valituksessa tarkoitetuilla ohjelmaan sisällytetyillä ohjeilla ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ole sitovaa oikeudellista merkitystä kaavaa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan kanssa tai suunnittelutarveratkaisuja koskevassa päätöksenteossa. Ohjelmassa tarkoitettut asiat tulevat kulloinkin erikseen käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Muutoksenhaku kaavoja, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan kanssa tai suunnittelutarveratkaisuja koskevista päätöksistä on järjestetty erikseen. Mainituilla perusteilla korkein hallinto-oikeus piti kunnanvaltuuston päätöstä kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuna valmisteluna.

Asiaa ratkaistaessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimitettiin äänestys. Eri mieltä olleiden hallintoneuvoksen äänestyslausunnon mukaan kyseinen maapoliittinen ohjelma sisälsi nimensä mukaisesti sellaisia yleisellä tasolla asetettuja tavoitteita ja periaatteita, joilla ohjataan kunnan hallintotoimintaa. Ohjelma sisälsi hänen mukaansa kuitenkin myös sellaisia määräyksiä, joissa tarkoitetuista kysymyksistä on säädetty yleisessä lainsäädännössä ja joita ei voida pitää sisällöltään sillä tavoin vain valmisteluna tai täytäntöönpanoa koskevinä, etteivät ne kuntalain 91 §:n mukaan voi olla kunnallisvalituksen kohteena. Eri mieltä ollut jäsen olisi kumonnut Oulun hallinto-oikeuden päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Toisaalta Kempeleen kunnassa ryhdyttiin 28.2.2005 eli jo ennen edellä mainittua Oulun hallinto-oikeuden päätöstä valmistelemaan maapoliittisen ohjelman tarkistusta eli silloisen ohjelman korvaavaa uutta maapoliittista ohjelmaa. Valtuustoryhmät tekivät valtuuston kokouksessa 28.2.2005 aloitteen, jonka mukaan maapoliittinen ohjelma otettaisiin uudelleen käsiteltäväksi etenkin ristiriitoja aiheuttaneiden kohtien osalta. Samalla aloitteessa edellytettiin, että käynnistettäisiin neuvottelut valituksen tehneiden maanomistajien kanssa.

Kunnanhallitus nimesi ohjelman uudelleen valmistelua varten toimikunnan 14.3.2005. Toimikunta valmisti ohjelmaa, ja maanomistajien edustajien kanssa (A ja B) pidettiin neuvottelu kesäkuussa 2005. Asiasta järjestettiin myös keskustelu- ja kuulemistilaisuus (yleisötilaisuus) tammikuussa 2006. Kunnanvaltuusto hyväksyi uuden maapoliittisen ohjelman päätöksellään 27.2.2006 § 16. Ohjelmassa tarkistettiin aiempaa maapoliittista ohjelmaa kunnan tontinmyyntiä, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kunnan kanssa tai suunnittelutarveratkaisuja koskevilta osin.

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta annetuista säännöksistä

Kantelussa on keskeisesti kysymys edellä mainituista maapoliittisista ohjelmista erityisesti siltä osin kuin niissä on käsitelty kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen liittyviä seikkoja (eräiltä osin on kysymys myös suunnittelutarveratkaisujen myöntämiseen liittyvistä seikoista).

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 12 a luvussa säädetään kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (MRL 91 a § – 91 p §). Mainittu luku lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin 1.7.2003 voimaan tulleella lailla 222/2003. MRL 91 a §:n 1 momentin mukaan

asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin siten kuin jäljempänä MRL 12 a luvussa säädetään. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa. MRL 91 a §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämässä on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

MRL 91 b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Pykälän 2 momentin mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

MRL 91 b §:n 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi MRL 91 c §:n 1 momentin mukaan periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus). Pykälän 2 momentin mukaan tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa säädetään korvauksen perusteista.

MRL 91 c §:n 4 momentin mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta.

MRL 91 d §:n 1 momentin mukaan edellä tarkoitettuina kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.

MRL 91 e §:ssä säädetään, että jos asemakaava tai asemakaavan muutos laaditaan alueelle, jolla 91 d §:ssä tarkoitettut toimenpiteet on merkittävältä osin toteutettu ja kaavasta aiheutuva hyöty on erityisen merkittävä, kehittämiskorvaus voidaan määrätä arvioimalla ne kustannukset, jotka kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevan, 91 d §:ssä tarkoitetun yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi.

MRL 91 f §:n mukaan kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä.

MRL 12 a lukua koskevan hallituksen esityksen (HE 167/2002 vp) 91 b §:n perustelujen mukaan maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista. Hallituksen esityksen mukaanmenettelystä on 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. Hallituksen esityksen mukaan sopimusmenettely on edelleen tarkoitus säilyttää ensisijaisena keinona kaavan toteuttamisen aiheuttamien kustannusten jakamiseksi kunnan ja maanomistajan kesken.

Hallituksen esityksen 91 b §:n perusteluista ilmenee, ettei 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevilla säännöksillä, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, ollut tarkoitus rajoittaa mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.

Hallituksen esityksen mukaan sopimuskäytännössä on ollut tavanomaista, 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. Hallituksen esityksen mukaan sopimusmenettelyssä kustannusidonnaisuus on myös voinut olla sillä tavoin väljää, ettei kysymys aina ole ollut juuri kaavanmuutokseen 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. Vallinnutta sopimuskäytäntöä ei hallituksen esityksen mukaan tältäkkään osin ollut tarkoitus muuttaa.

Johtopäätökset

Oulun hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat edellä mainitussa valitusasiassa päätöksistään ilmenevillä perusteilla katsoneet, että Kempeleen kunnanvaltuuston päätöstä 13.12.2004 maapolitiittisen ohjelman hyväksymisestä on pidettävä sellaisena kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuna valmistelua koskevana päätöksenä, josta ei saa tehdä valitusta. Oulun hallinto-oikeus jätti siten valituksen tutkimatta, ja korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen.

Oulun hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat tehneet edellä mainitut päätöksensä niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että mainitut hallintotuomioistuimet olisivat ylittäneet asiassa harkintavaltansa tai menetelleet muutoin lainvastaisesti.

Kantelussa tarkoitettujen, valtuuston päätöksillä vuonna 2004 ja 2006 hyväksytyjen maapoliittisten ohjelmien sisältöä koskevien kanteluväitteiden johdosta totean, että tällaiset maapoliittiset ohjelmat ovat luonteeltaan ohjeellisia suuntaviivoja ja periaatteita sisältäviä ohjelmia, joilla ei ole sitovaa oikeudellista vaikutusta kaavoja, maankäyttösopimuksia ja suunnittelutarveratkaisuja koskevassa päätöksenteossa. Kuten edellä mainitusta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, oh-

jelmassa tarkoitetut asiat tulevat kussakin yksittäistapauksessa erikseen käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Näihin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta ja saada edellä tarkoitetut kysymykset näiltä osin hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Todettakoon lisäksi, että kantelussa tarkoitettu aiempi vuonna 2004 hyväksytty maapoliittinen ohjelma on korvattu uudella 2006 hyväksytyllä ohjelmalla.

Uutta maapoliittista ohjelmaa koskevien menettelyvirheväitteiden osalta totean seuraavan. Kun otetaan huomioon kunnan maapoliittisen ohjelman ohjeellinen ja periaatteellinen luonne, katson, ettei esimerkiksi luottamushenkilöiden mahdollinen tavanomainen maanomistus alueella, jota ohjelma koskee, yleensä merkitse esteellisyyttä päätettäessä suunnittelutarveratkaisuja koskevia periaatteita sisältävän ohjelman hyväksymisestä kunnan toimielimissä. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ohjelmaa laadittaessa ei myöskään ole menetelty lainvastaisesti vuorovaikutukseen liittyvien seikkojen osalta. Todettakoon selvyuden vuoksi, että maapoliittisen ohjelman valmisteluun ei sovelleta MRL:ia eikä sen vuorovaikutusta koskevia säännöksiä.

Edellä esitetty huomioon ottaen katson, että Kempeleen kunnan viranomaisten menettelyssä edellä mainittuja maapoliittisia ohjelmia koskevassa asiassa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaisuutta.

Totean kuitenkin, että maankäytösopimusta ja kehittämiskorvausta koskevat kysymykset ovat muun muassa maapoliittisten ohjelmien laatimista ajatellen asianomaisten maankäyttö- ja rakennuslain säännösten ja niiden esitöiden valossa tulkinnanvaraisia ja ongelmallisiakin. Ensinnäkin MRL 12 a luvun säännöksissä määritellystä, maanomistajan velvollisuudeksi säädetystä yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta on ensisijaisesti pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa (MRL 91 a § 1 mom.). Jos tietyn maanomistajan kanssa ei kuitenkaan ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvauksen, jonka määräämistä rajoittavat mm. merkittävään hyötyyn ja asuinkerrosneliöiden vähimmäismäärään liittyvät edellytykset ja rajoitukset (MRL 91 c §).

Toisaalta MRL 91 b §:n 3 momentin säännöksen ja hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella MRL 12 a luvun säännösten tarkoituksena ei näyttäisi olevan se, että maankäytösopimuksissa voitaisiin sopia kunnalle suoritettavaksi sopimuskorvausta täsmälleen vain edellä mainittujen kehittämiskorvausta koskevien edellytysten ja rajoitusten rajoissa, vaan että osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista voitaisiin sopia laajemminkin. Lisäksi on otettava huomioon MRL 91 a §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kyseisen pykälän 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti. Säännöksen voidaan katsoa tarkoittavan, että maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen tulee täytyä riippumatta siitä, käsitelläänkö yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumista maankäytösopimusmenettelyssä vai kehittämiskorvausmenettelyssä. Yhdenvertaisuusvaatimuksen sisällön määrittäminen ja sen täyttäminen ei ole välttämättä ongelmallista, jos kunnan tavoitteena on maankäytösopimuksissa pyrkiä sopimaan MRL 12 a luvun säännöksissä määritellyä kehittämiskorvausta laajemmastakin sopimuskorvauksesta.

Vaikka kunnan on lain mukaan ensisijaisesti pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta, hyvän hallinnon ja kunnan asianmukaisen harkintavallan käytön kannalta on aiheellista määritellä maapoliittisen ohjelman maankäytösopimukseen liittyvät kunnan toimintaperiaatteet siten, että niistä selkeästi ilmenee maankäytösopimuksen tekemisen olevan osapuolille vapaaehtoista. Maapoliittisissa ohjelmissa olisi suositeltavaa selvyuden vuoksi selostaa riittävästi myös kehittämiskorvausta koskevien säännösten sisältöä ja niiden mukaista menettelyä, koska kehittämiskorvausmenettelyä on lain mukaan tarkoitus käyttää vaihtoehtoisena menettelynä siinä tapauksessa, että sopimusta ei ole syntynyt.

Lisäksi korostan sitä, että maapoliittiseen ohjelmaan sisällytettäviä, toimintaa suuntaaviksi ja ohjauksiksi tarkoitettuja periaatteita ja lausumia laadittaessa on syytä käyttää sellaisia sanamuotoja, joista selkeästi ilmenee niiden olevan luonteeltaan ohjeita, tavoitteita tai suosituksia. Tämä koskee muun muassa maankäytösopimuksia sekä suunnittelutarveratkaisuja koskevia periaatteita ja ohjeita. Tällöin voidaan välttää väärinkäsityksiä maapoliittisen ohjelman ja siihen sisältyvien lausumien oikeudellisesta luonteesta.

Lopputulos

Edellä olevan perusteella kantelu ei ole antanut aihetta muuhun kuin että saatan edellä esittämäni maapoliittisten ohjelmien laatimisen kannalta huomionarvoiset näkökohdat Kempeleen kunnanhallituksen tietoon lähettämällä kunnanhallitukselle jäljennöksen tästä vastauksestani.