

18.12.2015

Dnro 3737/2/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **MAANOMISTAJAN KONSULTIN KÄYTTÖ ASEMAKAAVAN LAATIMISESSA**

1

ASIA

Tutkittavanani olleissa kahta kuntaa koskeneissa kanteluasioissa kantelijat arvostelivat kuntaa siitä, että se oli hyväksynyt asemakaavan muutoksen laatijaksi maanomistajan oman kaavakonsultin. Tulkintani mukaan kantelijat katsoivat, että kunta olisi luovuttanut sille maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluvaa kaavoitusvaltaa ja antanut julkisen hallintotehtävän hoitamisen, joka perustuslain mukaan voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, yksityiselle maanomistajalle ja tämän konsultille.

Totesin, että kanteluasioissa esille nostettu kysymys siitä, voiko kunta asemakaavoituksessa hyväksyä maanomistajan palkkaaman kaavakonsultin käytön, on kaikkia kuntia koskeva ja että annettavalla ratkaisulla on siten yleisempää merkitystä.

Päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa omasta aloitteestani tutkittavaksi kysymyksen siitä, voidaanko asemakaavan tai sen muutoksen laatijaksi hyväksyä maanomistaja tai maanomistajan tähän tehtävään ottama yksityinen taho.

2

SELVITYS

Asiassa hankittiin ympäristöministeriön lausunto.

3

RATKAISU

3.1

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriön lausunnossa on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n perustelujen mukaan kunta vastaa yleis- ja asemakaavojen laatimisesta alueellaan. Lausunnon mukaan vaikka kunnalla on vastuu kaavan laatimisesta, se ei kuitenkaan ole esteenä kaavan laatimisen tilaamiselle kunnan eikä myöskään maanomistajan toimeksiannosta ulkopuoliselta suunnittelutoimistolta. Viitaten hallituksen esitykseen HE 81/2006 vp, lausunnossa todetaan, että mahdollisuus antaa asemakaavan laadintatehtävä ulkopuoliselle, vaikkapa maanomistajalle, on nimenomaisesti todettu myös MRL:n esitöissä.

Lausunnon mukaan asemakaavan hyväksyminen (MRL 52 §) sekä kaavan laatimiseen kuuluvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt (MRL 8 luku) ovat julkisen vallan käyttöä, eikä kunta voi luovuttaa niitä ulkopuolisille. Kunnan toimivaltaa asemakaavoituksessa rajaavat muun muassa asemakaavan sisällölle MRL 54 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Edelleen lausunnossa esitetään, että kunnat käyttävät yleisesti ulkopuolisia konsultteja asemakaavan laatimiseen. Ympäristöministeriön tiedon mukaan maanomistajien palkkaamia konsultteja käytetään vain harvoin ja tällöinkin vain hankekaava tyyppisten asemakaavojen laatimiseen. Vaikka kysymys ei tällöin ole kunnan kaavoitusvallan luovuttamisesta, ympäristöministeriö ei pidä suositeltavana asemakaavan laatimisen antamista maanomistajan palkkaaman suunnittelutoimiston tehtäväksi. Lausunnossa ministeriö toteaa, että kunnan on joka tapauksessa syytä osallistua kiinteästi kaavan laatimisen ohjaamiseen ja valvontaan.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan maanomistajan toimeksiannosta tapahtuvaa konsulttityötä ei ole tarpeen kilpailuttaa julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti.

### 3.2

#### Arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

MRL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ehdotetun säännöksen merkitsevän kunnan keskeisen aseman ja vastuun korostamista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämisessä. Esityksessä on edelleen todettu, että kunta vastaa yleis- ja asemakaavojen laadinnasta alueellaan ja että maanomistajalla on kuitenkin oikeus rantojen loma-asutusta koskevan asemakaavan laatimiseen siten kuin 74 §:ssä säädetään. Esityksen mukaan kunnalla tulisi ehdotetun lain mukaisten tehtävien suorittamista varten olla käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Esityksen mukaan jokaisen kunnan on itse tai yhdessä toisen kunnan kanssa pidettävä huolta voimavarojen riittävydestä. Riittävä asiantuntemus voidaan esityksen mukaan järjestää kuntien yhteisin resurssein taikka ostopalveluin. (HE 101/1998 vp.)

Kuntatason kaavojen laatimisesta huolehtiminen kuuluu kunnalle. Poikkeuksena on MRL:n 74 §:ssä tarkoitettu ranta-asemakaava, jonka laatimiseen maanomistajalla on oikeus. Mainitun säännöksen 1 momentin mukaan maanomistaja voi huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Ennen laatimiseen ryhtymistä on oltava yhteydessä kuntaan ja toimitettava kunnalle 63 §:ssä tarkoitettu osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Säännöksen 4 momentin perusteella maanomistajan toimesta laaditun asemakaavaehdotuksen käsittelyssä noudatetaan muutoin, mitä 8 luvussa säädetään. Mainitun luvun säännökset koskevat kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta.

Lain 74 §:ää koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetun mukaan kaavoitusmenettely noudattaisi pääosin asemakaavan laatimista koskevia säännöksiä, mutta laatimisvastuu on maanomistajalla. Tämän vuoksi myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen kuuluu omistajalle. Esityksen mukaan kaavan laatimiskustannukset kuuluvat niin ikään maanomistajalle. Edelleen esityksessä todetaan seuraavaa: ”Jos kunta laatii pääasiassa yksityisen edun vaatiman ranta-asemakaavan maanomistajan aloitteesta, kunnalla olisi oikeus periä omistajalta kaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset 59 §:n mukaisesti. Kunnalla on saman säännöksen mukaan oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelystä aiheutuvat kustannukset silloin, kun maanomistaja on itse laatinut tai laadittanut ranta-alueelle asemakaavan.” (HE 101/1998 vp.)

MRL:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 81/2006 vp) perustana olleen työryhmän kuulemisen yhteydessä ehdotettiin riittävän tonttitarjonnan varmistamiseksi sitä, että yksityiselle maanomistajalle olisi annettu oikeus laatia maalleen asemakaavaehdotus,

jonka kunta sitten käsittelisi. Ehdotuksissa viitattiin laissa olevaan maanomistajan oikeuteen laatia ehdotus ranta-asemakaavaksi. Tämän johdosta hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa:

"Asemakaavassa osoitetaan alueita yhdyskuntarakentamisen, asumisen, liike- ja toimistorakentamisen sekä teollisuuden tarpeisiin, minkä lisäksi on osoitettava alueita myös mm. virkistykseen ja palveluihin. Kunta vastaa uusille asuntoalueille tulevien asukkaiden vaatimista palveluista, minkä ohella alueen toteuttamisesta aiheutuu kunnalle kustannuksia. Kunnalla on jo nykyisin mahdollisuus antaa kaavan laadintatehtävät ulkopuoliselle, vaikkapa alueen maanomistajalle. Jos sen sijaan säädettäisiin jonkinlaisesta oikeudesta yksityiselle saada laatimansa kaava hyväksytyksi, merkitsisi se perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon rajoittamista.

Kunnan näkemys siitä, milloin ja minne asuntotuotantoa tulisi asemakaavoittaa, voi poiketa merkittävästi maanomistajan näkemyksestä alueensa käyttöönotosta sekä käyttötavasta. Vaikka yleiskaavoitus osoittaisi alueiden yleispiirteisen maankäytön, niiden käyttöönoton vaiheistus on kunnan kannalta käyttötarkoituksen ohella tärkeää. Maanomistajien lukuisten asemakaava-ehdotusten ohjaus ja käsittely söisi kuntien kaavoitusresursseja, jotka on ensi sijassa käytettävä kunnan kaavoitusohjelman mukaisten kaavojen laatimiseen ja niiden käsittelyn nopeuttamiseen. Maanomistajien aseman vahvistaminen esitetyllä tavalla voisi johtaa myös yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden heikkenemiseen kaavoitettavien alueiden mahdollisesti sirpalemaisesta sijainnista johtuen ja samalla se vaikeuttaisi kuntien palvelujen järjestämistä."

Edellä mainituilla perusteilla hallituksen esitykseen ei sisällytetty ehdotusta maanomistajien oikeudesta asemakaavaehdotuksen laatimiseen omistamalleen maalle. Tällaista muutosta MRL:iin ei myöskään myöhemmin ole tehty.

Huhtikuun alusta 2015 voimaan tulleella MRL:n muutoksella asemakaavan laatimistarvetta koskevaan 51 §:ään lisättiin uusi 2 momentti. Sen mukaan maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 334/2014 vp) todetun mukaan yksittäisellä maanomistajalla tai toiminnanharjoittajalla ei olisi oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päätäntävalta asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyisi kunnalla. Esityksen mukaan maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat huomioon ottaen siten velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää. Kilpailunäkökulman korostamisen tavoitteena on esityksessä todetun mukaan edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa sekä tulevan tonttitarpeen ennakointia ja suunnittelua.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että käytännössä asemakaavan luonnoksia laativat usein maanomistajat, varsinkin suuret yritykset ja muut yhteisöt, joilla on mahdollisuus palkata hyviä suunnittelijoita tekemään luonnoksia kunnan kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Ja edelleen, että asemakaavan laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä kuitenkin vastaa kunta ja kaavan hyväksyy valtuusto, ellei päätösvaltaa ole MRL:n 52 §:n mukaisesti siirretty ja että vain MRL:n 74 §:n ranta-asemakaavaehdotuksen laatimisesta voi huolehtia maanomistaja. On korostettu sitä, että silloinkin kun suunnitelmia tilataan ulkopuolisilta konsulteilta, esitykset ja päätökset ovat näissäkin tapauksissa kunnan päätöksiä ja todettu, että kunnan tulee kyetä valvomaan kaavoitustyötä ja itse arvioimaan kaavojen lainmukaisuus ja laatu. Asemakaavan osalta maanomistajan on todettu voivan esittää alueensa kaavoittamista, mitä esitystä on pidetty kunnalle tehtynä hakemuksena. (Lauri Jääskeläinen - Olavi Syrjänen: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, 2010, s. 183 - 184, 315.)

Asemakaavoitettaessa muuta kuin kunnan omistamaa maata, voidaan käyttää kunnan ja maanomistajien välisiä maankäyttösopimuksia. Lainvalmistelutöissä (HE 334/2014 vp)

maankäyttösopimusten on todettu olevan toimiva menettelytapa sopia kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisen kustannusten jakamisessa erityisesti kaavanmuutostilanteissa ja täydennyskaavoituksessa.

Maankäyttösopimuksesta säädetään MRL 91 b §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Säännöksen 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.

Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2002 vp) esitetyn perusteella säännöksessä maankäyttösopimusten suhdetta kaavoitusmenettelyyn selvennettiin siten, että kaavoituksen ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa sopimusmenettelyyn korostettiin. Esityksen mukaan sopimusmenettely pyritään suhteuttamaan entistä täsmällisemmin kaavoitusprosessiin siten, että sen itsenäinen ja ensisijainen asema suhteessa sopimusmenettelyyn korostuu. Edelleen esityksessä todetaan seuraavaa: ”Kaavan ensisijaisuuden periaatetta esitetään tuettavaksi takaamalla kaavoituksen lähtökohtien ja tavoitteiden julkinen käsittely ennen kuin kunta sitoutuu sen ajateltuun lopputulokseen. Nimenomaan ehdotetaan kiellettäväksi etukäteen tapahtuva sitova sopiminen kaavan sisällöstä. Näin mahdollistetaan osallisten vaikutusmahdollisuus kaavoitusprosessin lopputulokseen mahdollisista maankäyttösopimuksista riippumatta”. Edelleen säännöksen 1 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöksen todetaan vahvistavan käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta. Ja edelleen, että 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. Esityksessä todetun mukaan maankäyttösopimus ei saa kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyviä kustannusten korvaamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta sitoa osapuolia ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on saatettu lainmukaisessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä julkisesti nähtäville. 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 MRL:n mukaisessa menettelyssä.

Suhteessa maankäyttösopimukseen kaavoitus on siten itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton prosessi. Edellä kerrottu lainvalmistelussa esiin tuotu ehdotus yksityiselle maanomistajalle annettavasta oikeudesta laatia maalleen asemakaavaehdotus on tehty MRL:n maankäyttösopimuksia koskevan muutoksen jälkeen. Tästä on mielestäni pääteltävissä, että maankäyttösopimuksin ei voitaisi sopia yksityiselle maanomistajalle annettavasta oikeudesta laatia maalleen asemakaavaehdotus.

Totean, että yksityiselle maanomistajalle ei ole säädetty oikeutta muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan ehdotuksen laatimiseen omistamalleen alueelle. Muun asemakaavan laatimisesta vastaa kunta. Maanomistaja voi kuitenkin esittää alueensa kaavoittamista, mitä esitystä on pidetty kunnalle tehtynä hakemuksena. Tällainen esitys voinee sisältää luonnoksen kaavaksi.

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan se, että kunnalla on vastuu kaavan laatimisesta, ei ole esteenä kaavan laatimisen tilaamiselle kunnan eikä myöskään maanomistajan

toimeksiannosta ulkopuoliselta suunnittelutoimistolta. Edellä käsitellyssä hallituksen esityksessä (HE 81/2006 vp) puolestaan esitetään, että kunnalla ”on jo nykyisin mahdollisuus antaa kaavan laadintatehtävät ulkopuoliselle, vaikkapa alueen maanomistajalle”.

Nähdäkseni se, että kaavan laadintatehtävistä huolehtii kaavoitettavan alueen maanomistaja tai maanomistajan konsultti, voi herättää epäilyjä maanomistajan intressin mukaisen kaavaehdotuksen laatimisesta ja siten vaikuttaa kaavoitusprosessin luotettavuutta heikentävästi.

Totean, että kunnan tulee aina huolehtia siitä, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteet otetaan kaavoituksessa huomioon. Vaikka kaavan laadintatehtävästä huolehtisi alueen omistaja tai maanomistajan tuohon tehtävään ottama konsultti, on selvää, että kaavaa laadittaessa tulee noudattaa laissa säädettyä menettelyä. Laissa säädetyn kaavoitusmenettelyn ja vuorovaikutuksen sekä päätöksenteon on tarkoitus turvata mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaavan valmisteluun ja turvata, että kaavan hyväksymisen edellytykset tulevat selvitettyksi kunnan asianomaisessa toimielimessä sen päättäessä kaavan hyväksymisestä. MRL:n 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Säännöksen mukaan valtuuston päätösvaltaa voidaan muuten kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Tässä viitataan myös edellä selostettuun ympäristöministeriön lausunnossa todettuun koskien MRL:n 52 ja 54 §:ä sekä MRL:n 8 lukua.

Asemakaavan hyväksyminen ja kaavan laatimiseen kuuluvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat julkisen vallan käyttöä, mitä kunta ei voi luovuttaa ulkopuolisille. Asemakaavan laatimisen antaminen maanomistajan tai maanomistajan palkkaaman konsultin tehtäväksi, voi olla jossakin määrin ongelmallista ennen kaikkea siinä, että se voi heikentää yleistä luottamusta kaavoituksen objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen. Sen vuoksi kunnan on huolehdittava siitä, että se vastaa kaavan laadinnasta siten, ettei kaavoitettavan alueen maanomistajan intressit tosiasiaa ohjaisi kaavaprosessia tai muutoin vaikuttaisi siihen, ettei asemakaavassa tulisi kunnan asukkaiden tarpeiden mukaisesti osoitetuksi alueita yhdyskuntarakentamisen, asumisen, liike- ja toimistorakentamisen sekä teollisuuden tarpeisiin samoin kuin myös muun muassa virkistykseen ja palveluihin. Lisäksi totean, että huhtikuun 2015 alusta voimaan tulleessa MRL:n muutoksessa kilpailun edistämisen näkökulma on sisällytetty alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskevaan MRL:n 5 §:n 1 momentin 9 kohtaan on siten lisätty elinkeinoelämän toimintaedellytysten ohelle toimivan kilpailun kehittymisen edistäminen. Lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 334/2014 vp) on nimenomaisesti todettu, että kilpailun edellytyksistä huolehtiminen on ensisijassa kaavoituksesta vastaavien kunnan ja maakuntien liittojen viranomaisten tehtävä ja että kaavoja valmistelevien viranomaisten tehtävä on huolehtia myös siitä, että alalla jo toimivien yritysten lisäksi kaavoitusprosessissa huomioidaan uusien toimijoiden alalle tulon edellytykset.

Toimintatapaa on arvioitava myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden valossa ennen kaikkea objektiviteettiperiaatteen toteutumisen kannalta.

Perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluu muun muassa hallintolain 6 §:stä ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännökseen sisältyvä objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Vaatimus koskee sekä viranhaltijoita että luottamushenkilöitä. Periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on myös turvata yleistä luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen. Oikeuskirjallisuudessa kaavan on todettu loukkaavan periaatetta, jos siinä on perusteetta poikettu yleisesti hyväksytystä ja noudatetusta ratkaisulinjasta. (ks. mm. HE 72/2002 vp. ja Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 73 sekä Jääskeläinen – Syrjänen, 2010, s. 61).

Edellä todetun perusteella korostan, että kaavan laatiminen on tärkeää toteuttaa siten, että myös kuntalaisille on selvää, että kaavan lainmukaisesta laatimisesta ja päätöksenteosta on aina vastuussa kunta.

Vielä totean, että konsultin käytön sallittavuutta harkittaessa eräänä huomionarvoisena seikkana on myös se, että kunnan ja muiden julkisyhteisöjen on kilpailutettava pääsääntöisesti kaikki hankintansa. Jos siis konsultilta hankittava suunnittelupalvelu ylittää kansallisen kynnyksarvon ja siten kuuluu hankintalain piiriin, se on pääsääntöisesti kilpailutettava. Jos asemakaavaehdotuksen laatimisesta huolehtiminen annetaan maanomistajalle ja maanomistajan konsultti hyväksytään tähän tehtävään, mahdollisen kilpailuttamisveloitteen kiertämiseksi, menettelyä voitaneen pitää tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisena.

4

#### TOIMENPITEET

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi ympäristöministeriölle ja Suomen Kuntaliitto ry:lle.

Asia ei antanut puoleltani aihetta muihin toimenpiteisiin.