Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
9.6.2026

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

LAUSUNTO
Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 70/2026 vp

Sisällys

1. Johdantoa 2
3. Eräitä havaintoja lakiehdotuksista 3
3.1 Osallistuminen ja oikeusturva 3
3.2 Omaisuudensuoja 4
3.3 Terveellisen ympäristön turvaaminen 9
3.4 Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tarkkarajaisuus 10
3.5 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle 11
4. Lopuksi 12

Ari Ekroos, OTT, Talousoikeuden professori

Lausunto perustuslakivaliokunnalle
Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 70/2026 vp

1. Johdantoa

Hallituksen esitys (HE 70/2026) sisältää ehdotuksen uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja nimeltään uuden lain kaavojen toteuttamisesta, jossa voimaan jätettäisiin rakentamislain (751/2023) säätämisen yhteydessä kumoamattomat ja nyt säädettävän alueidenkäyttölain yhteydessä kumottavaksi ehdottamattomat alueidenkäyttölain (132/1999, aiemmin maankäyttö- ja rakennuslain) säännökset. Lisäksi ehdotetaan muutoksia muihin lakeihin, joista merkittävimmät koskevat rakentamislakia.

On alueidenkäytön ja kaavojen toteuttamisen kokonaisuuden kannalta erittäin ongelmallista, että esityksessä kaavojen toteuttamislaiksi nimettyä kokonaisuutta, ei ole hallituksen esityksessä lainkaan tarkasteltu perustuslain näkökulmasta. Esityksestä käy ilmi, että ”kaavojen toteuttamista ja maapolitiikkaa koskevista säännöksistä on tarkoitus muodostaa kaksi uutta lakia” (esityksen s. 9) ja että ”korvaus- ja lunastussäännökset on tarkoitus uudistaa meneillään olevassa lainsäädäntötyössä” (esityksen s. 192) viitaten ns. yhdyskuntakehittämislain ja yhdyskuntarakentamislain valmisteluun. Jos näitä luonnosvaiheessa nähtävillä olleita lakeja ei säädetä, jää sääntely käytännössä ennalleen. Jäljempänä on tämän vuoksi huomiota kiinnitetty eräisiin säännöksiin, jotka ovat erityisen merkittäviä tältä kannalta.

Alueidenkäyttölakiehdotus on alueidenkäytön suunnittelua eli kaavoitusta koskien voimassa olevan alueidenkäyttölain (aiemmin maankäyttö- ja rakennuslaki) kaltainen. Ehdotus sisältää kuitenkin eräitä uusia säännöksiä ja muutoksia, joiden osalta on perusteltua tarkastella ehdotusta myös perustuslain kannalta. Lisäksi joiltakin osin myös säännökset, joita ei ehdoteta muutettavaksi, ovat osana kokonaisuutta tai yksittäisinä säännöksinä sellaisia, että perustuslain mukaisuuden arvio voi olla tarpeellista. Näitä säännöksiä on sekä ehdotetussa uudessa alueidenkäyttölaissa että voimaan jätettävässä sääntelyssä eli uudelleen nimetyssä laissa kaavojen toteuttamisesta. Kaavojen toteuttamislakiehdotuksen tarkastelu on tarpeen senkin vuoksi, että sen säännöksistä suurin osa on hyväksytty ennen

voimassa olevaa perustuslakia (731/1999).

Tässä lausunnossa huomiot kohdistuvat perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 14 §:n 4 momentin (osallistuminen), 15 §:n (omaisuudensuoja), 20 §:n 2 momentin (terveellinen ympäristö ja osallistuminen), 21 §:n (oikeusturva), 80 §:n (oikeudet ja velvollisuudet), 121 §:n (kunnat) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta esille nouseviin seikkoihin, ja tarkastelu on jäsennelty sen mukaisesti.

3. Eräitä havaintoja lakiehdotuksista

3.1 Osallistuminen ja oikeusturva

Kaavoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia, mutta joidenkin nyt maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) olevien säännösten tuominen lakitasolle on perusteltua. Menettelyn osalta lakiehdotuksessa on useita asetuksenantovaltuussäännöksiä (ehdotuksen 78, 80, 81, 85 ja 86 §:t) ja joistakin tarkemmista säännöksistä on tarkoituksenmukaista säätää asetuksella. Positiivista on perustuslain 14 §:n 4 momentin ja 20 §:n 2 momentin kannalta, että 84 §:n mukaan asemakaavaehdotuksen ja 40, 67, 70 ja 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on lähetettävä lisäksi kirjallinen ilmoitus kaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan kunnan tiedossa oleville omistajille ja haltijoille, joiden yhteystiedot ovat kunnan saatavilla.

Muutoksenhakusäännöksiin ei maakuntakaavan ja yleiskaavan osalta ehdoteta merkittäviä muutoksia. Valitusoikeus olisi ehdotuksen 113 §:n mukaan edelleen kuntalain mukainen ja tämän lisäksi yhteisöillä olisi edelleen valitusoikeus, jos kyse olisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Asemakaavan hyväksymispäätöksen osalta ehdotetaan valitusoikeutta koskevaan 114 §:ään voimassa olevasta laista poikkeavia säännöksiä. Lähtökohtaisesti valitusoikeus olisi ehdotuksen mukaan vain asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kaikilla kunnan jäsenellä ei siis näissä tapauksissa olisi enää valitusoikeutta. Käytännössä suurin osa asemakaavavalituksista on asianosaisten tekemiä (esityksen s. 92) eli ”puhtaita” kunnan jäsenen tekemiä valituksia on ollut kokonaismäärään suhteutettuna ilmeisen vähän. Tässä suhteessa muutosta ei voida pitää käytännön kannalta erityisen merkittävänä, vaikka lähtökohtaisesti ja periaatteellisesti tarkasteltuna muutos kaventaa merkittävästi valitusoikeutettujen piiriä. Perustuslain 20 §:n 2

momentin kannalta ehdotus ei ole positiivinen, mutta sitä ei voitane pitää perustuslain vastaisena, kun ne, joihin päätökset nimenomaisesti vaikuttavat voivat edelleen hakea muutosta kaavan hyväksymistä koskeviin päätöksiin. Perustuslain 121 §:n kannalta ehdotettu 114 § kaventaa jonkin verran kunnan asukkaille kuuluvaa itsehallintoa, kun kaikilla kunnan jäsenillä ei olisi enää mahdollisuutta oikeudellisesti valvoa kunnassa tehtyjä asemakaavan hyväksymispäätöksiä.

Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeuden osalta ehdotuksen 114 §:n 3 momenttiin on otettu erityisiä säännöksiä, joiden mukaan yhteisöillä on asemakaavan hyväksymispäätöksestä valitusoikeus, jos ne ovat tehneet muistutuksen kaavaehdotuksesta. Kuitenkin yhteisöillä on tietyissä tilanteissa aina valitusoikeus. Näitä edellä mainittuja säännösehdotuksia ei voida pitää perustuslain vastaisina, kun ne rajaavat valitusoikeutta varsin niukasti.

Aivan oma kysymyksensä asemakaavapäätöksiä koskevien valitusoikeussäännösten uudistamisen osalta on kuitenkin se, missä määrin ne vaikuttavat käytännössä. Muutoksenhaun käytännön kannalta on tärkeätä huomata, että tuomioistuimen on ratkaistava valitusoikeuden puuttumista koskeva asia ja mahdollisesti jätettävä asia tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen johdosta tavallaan ”selvissäkin tilanteissa”. Kun ehdotukset sisältävät eräitä poikkeussäännöksiä (esim. onko asemakaava laadittu yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen), jotka riippuvat kaavasta itsestään, ei päätöksen tekeminen tuomioistuimessa voine tapahtua ilman asian perusteellista tutkimista, joka ei voine tapahtua pikaisesti.

Ehdotuksen 114 §:n 4 momenttiin ja 113 §:n 3 momenttiin sisältyy merkittävä positiivinen uudistus kiinteistönomistajien oikeusturvan näkökulmasta, kun jatkossa tämän olisi mahdollista hakea muutosta päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut asemakaavan hyväksymispäätöksen ja ehdotuksen 40, 67, 70 tai 73 §:n mukaisen yleiskaavan hyväksymispäätöksen.

3.2 Omaisuudensuoja

Alueidenkäyttölaki ja laki kaavojen toteuttamisesta sekä rakentamislaki muodostaisivat edelleen omaisuudensuojan näkökulmasta kokonaisuuden ja tätä kokonaisuuttakin on tarkoituksenmukaista tarkastella perustuslainkin näkökulmasta yhdessä. Omaisuudensuojan näkökulmasta alueidenkäyttölaissa erityisen tärkeitä ovat säännökset, jotka koskevat lunastus- ja korvaussäännöksiä. Näihin säännöksiin kuuluvat myös rakentamisrajoitusta kos-

kevat säännökset, joista säädetään alueidenkäyttölakiehdotuksen 28 §:ssä (maakuntakaava) ja 39 §:ssä (yleiskaava) sekä rakentamislain 49 ja 50 §:ssä (ns. ”rahat tai lupa -periaate”.

Rakentamisrajoituksia koskeva sääntely on ehdotuksessa pysytetty käytännössä voimassa olevan sääntelyn mukaisena, vaikka se pohjautuu täysin rakennuslaissa olleisiin säännöksiin. Sääntelykokonaisuus vaatisi ehkä kokonaisuudistamista, mutta tähän ei ryhdytty aiemmin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä, eikä nyt sitä uudistettaessa. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä kunnan laaja harkintavalta suunnittelutarveratkaisuissa käytännössä poisti säännösten merkityksen, mutta rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohta poikkeaa tästä merkittävästi ja rakentamisrajoitusten merkitys voi käytännössä kasvaa. Tätä kysymystä ei ole rakentamislain säätämisen yhteydessä selvitetty, eikä kysymystä ole tässäkään hallituksen esityksessä käsitelty.

Pakkolunastamista koskeviin säännöksiin ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia, eikä niitä esityksessä arvioida perustuslain kannalta, vaikka niitä koskevia säännöksiä ei ole uuden perustuslain voimassa ollessa arvioitu. Tällainen arviointi on kuitenkin tarpeellinen ehdotettujen lakien muodostaman kokonaisuuden vuoksi ja ottaen huomioon yhteiskunnassa tapahtuneet monet muutokset (esimerkiksi aiemmin julkisen vallan piirissä olleiden toimintojen siirtyminen eräin osin yksityiseksi) sekä perusoikeustulkintojen kehitys viimeisen kahdenkymmen vuoden aikana. On huomattava, että kaavoilla ja koko kaavajärjestelmällä on keskeinen merkitys kaavojen toteuttamista koskevan lain maapoliittista pakkolunastusta koskevan 99 §:n kannalta. Arviota puoltaa kunnan maankäyttöpoliittisessa kontekstissa myös se, että kunnat ovat aivan viime aikoinakin käyttäneet kaavojen toteuttamista koskevan lain 99 §:n mukaista lunastusta uudenkin tyyppisissä tilanteissa. Esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa kunta pyrkii lunastamaan jonkin alueen tiettyä teollista (esim. ns. datakeskus) tai logistiikkaan liittyvää yksityistä toimintaa varten, jossa liittymistä yhdyskuntarakentamiseen tai muutoin kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen, voidaan perustellusti kritisoida. Tällaisissa tapauksissa pakkolunastuksen syyn ei voida välittömästi katsoa liittyvän kunnan omaan toimintaan tai sen tehtäviin. Voi olla erittäin kyseenalaista, onko kunnalla tällaisessa tilanteessa yleinen tarve lunastamiselle.

Pakkolunastusta koskevien säännösten arvioinnin tarvetta tässä yhteydessä ei poista se, että hallituksen esityksen mukaan ollaan valmistelemassa niin sanottua yhdyskuntakehittämislakia, johon lunastamista koskevat säännökset kaavojen toteuttamislaista myöhemmin siirtyisivät. Nyt käsillä oleva lainsäädäntöehdotusta on käsiteltävä sellaisena kuin se on, kun ei ole mitenkään varmaa, että yhdyskuntakehittämislaki tulisi säädetyksi.

Suomen voimassa olevassa pakkolunastuslainsäädännössä yleisen tarpeen edellytys, josta säädetään myös lunastuslain 4 §:ssä (603/1977, laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta), on keskeisessä asemassa, kun lainsäädännöstä puuttuvat monissa muissa Euroopan maissa kiinteistön omistajan suojaksi säädetyt säännökset (esim. ns. restituutio) ja vaihtoehtoedellytyksen suhteen oikeuskäytännössä on tutkittu ainoastaan sitä, onko kiinteistö pyritty saamaan kunnan omistukseen vapaaehtoisella kaupalla. Joissakin Euroopan maissa vaihtoehtona on jopa ns. itsetoteuttaminen, mutta Suomessa vaihtoehdoksi ei ole katsottu esimerkiksi alueidenkäyttölaissa säädettyä kehittämiskorvausta tai maankäyttösopimusta. Kuntien maapoliittisissa ohjelmissa kuitenkin säännönmukaisesti tuodaan maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus ja pakkolunastus esille maapoliittisina instrumentteina vapaaehtoisen maanhankinnan ohessa. Yleinen tarve voi tarkoittaa vain jotakin konkreettista ja nimenomaisesti kunnan tarvetta. Lisäksi yleinen tarve on pidettävä käsitteenä erillään yleisestä edusta, vaikka usein yleinen tarve palvelee myös yleistä etua.

Pakkolunastuksen edellytysten kannalta on myös huomionarvoista, että maankäyttö- ja rakennuslain kumoamassa rakennuslaissakin oli voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkempaa sääntelyä. Rakennuslain 53 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavasti (muutettuna 653/1990): ”Asemakaava- ja yleiskaava-alueella sekä sellaisella alueella, jonka kaupunki on päättänyt kaavoitettavaksi, ympäristöministeriö voi myöntää kaupungille luvan lunastaa rakentamattoman alueen, milloin kaupungissa ei ole riittävästi ja kohtuullisilla ehdoilla käytettävissä rakennusmaata taikka milloin lunastamista on muusta syystä pidettävä tarpeellisena yleisen asuntotuotannon tai kaupungin muun suunnitelmanmukaisen rakentamisen edistämistä varten. Näin lunastetusta maasta yksityistä rakennustoimintaa varten muodostetut tontit on luovutettava asemakaavassa määrättyyn tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa.” (Säännös koski kaupunkeja, mutta rakennuslain 111 §:n viittauksen nojalla sitä sovellettiin myös muissa kunnissa.) Edellä esitetyn lisäksi kunta saattoi lunastaa rakennuslain 53 §:n 3 momentin nojalla muussakin tapauksessa ja 4 momentin nojalla yleiskaavassa asuntorakentamiseen osoitetulla alueella. Säännöksen taustalla on yleistettynä ajatus pakkolunastamisesta asuntotuotantoa varten, mutta merkille on pantava, että yksityiseen rakennustoimintaan varten muodostetut tontit tuli luovuttaa kohtuullisessa ajassa. Säännös heijasteli ehkä myös sitä, että lunastuslain kumoamassa pakkolunastuslaissa oli restituutiota koskeva säännös. Pakkolunastuslain 56 §:n 1 momentti (258/1952 muutettuna) kuului seuraavasti: ”Jos kiinteistöstä pakkolunastettu alue sen vuoksi, ettei sitä enää tarvita aiottuun tarkoitukseen, kahdenkymmenen vuoden kuluessa pakkolunastuksen loppuunsaattamisesta myydään tai muulla tavalla luovutetaan, on kiinteistön omistajalla, jolta alue on

pakkolunastettu, mikäli hän edelleen omistaa jäännöskiinteistön taikka siitä osittamalla muodostetun tilan, oikeus lunastaa se itselleen viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun luovutus on 2 momentissa säädetyllä tavalla annettu tiedoksi.” Pakkolunastuslain 56 §:n 2, 3 ja 4 momenteissa säädettiin tarkemmin menettelystä.

Pakkolunastus on viimesijainen keino omistusoikeuden saamiseksi yleisen tarpeen edellytyksenkin täyttyessä. Tästä näkökulmasta tulisi ehdotetun kaavojen toteuttamislain lunastamista koskevia säännöksiä arvioida ja arvion perusteella mahdollisesti kehittää siten, että erityisesti 99 §:n hyvin yleisiä ja avoimia sanamuotoja muutettaisiin siten, että lunastusluvan saaminen ei olisi rajoituksetonta. Säännöksiä kehitettäessä voitaisiin esimerkiksi painottaa lunastamista asuntotuotantoa varten. Lisäksi voitaisiin myös palauttaa rakennuslaissa oleva ”maan varastointikielto” eli asuntorakentamiseen lunastettu alue tulisi toteuttaa kohtuullisessa ajassa. Tällaiset suhteellisen vähäiset muutoksetkin edistäisivät omaisuudensuojaa. Pidemmällä aikajänteellä tulisi kuitenkin pakkolunastusta koskevaa sääntelyä, erityisesti lunastuslakia uudistaa edelleen paremmin vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien kehitystä.

Yleiskaavan ja asemakaavan laatimisaikaisten kieltojen (alueidenkäyttölakiehdotus 33 ja 49 §:t) lyhentäminen on omaisuudensuojan näkökulmasta positiivista. On kuitenkin huomattava, että jos alueelle laaditaan ensin yleiskaava ja sen jälkeen asemakaava, kiellot voisivat olla voimassa yhteensä maksimissaan 14 vuotta (5+3+6 vuotta). Kyseessä on tietysti teoreettinen maksimi, mutta tästä huolimatta voisi olla tarpeen rajoittaa samaa aluetta koskevien kieltojen yhteisaikaa.

Vaikka suunnittelualueeksi määrääminen yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä ei johdakaan kieltoon, vaan rakentamislain 46 §:ssä säädettyihin rakentamisluvan erityisiin edellytyksiin, seuraa määräyksestä erään tyyppien rakentamisrajoitus. Erityisten edellytysten harkinta koskee voimassa olevan lainsäädännön mukaan alueita, joille asemakaavan tai yleiskaavan laatiminen on vireillä. Jos kaavan laatimisalueella on voimassa rakennuskielto, vaatii rakentaminen joka tapauksessa poikkeamisluvan. Rakentamislain 46 §:n mukaisten sijoittumisen edellytysten harkinta ja poikkeamislupaharkinta voidaan toteuttaa menettelyllisesti samanaikaisesti, mutta on kyseenalaista ovatko kaksinkertaiset rajoitukset tarpeellisia, kun myöntämisen edellytysten kannalta on keskeistä se, vaikeutuisiko kaavan laatiminen olennaisesti.

Suunnittelutarvealueeksi määräämiselle ei ole ehdotetussa alueidenkäyttölaissa säädetty

maksimiaikaa, vaan määräys voi olla voimassa 10 vuotta kerrallaan. Se siis vastaa voimassa olevaa lakia. Kun kyse ei ole kiellosta, vaan erityisistä rakentamisen edellytyksistä, ei säännöstä voida pitää erityisen ongelmallisena omaisuudensuojan näkökulmasta. Määräyksen voimassaoloajan enimmäispituutta esimerkiksi silloin, kun se koskee koko kunnan aluetta, voisi olla mahdollista lyhentää määräyksen tarpeellisuudenkin arvioimiseksi.

Alueidenkäyttölain 58 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi erityisistä asemakaavamääräyksistä samoin kuin voimassa olevassa laissa. Sen mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennuskohdetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia määräyksiä. Näiden määräysten on oltava maanomistajalle tai rakennuskohteen omistajalle kohtuullisia. Säännöksen taustalla on rakennuslaissakin ollut ajatus kaavan hyväksymisen yhteydessä tehtävästä kohtuullisuusharkinnasta. Nämä määräykset kuitenkin realisoituvat vasta, kun kiinteistön omistaja aikoo ryhtyä johonkin hankkeeseen. Laissa ei kuitenkaan ole tällaisen tilanteen varalta 58 §:n 4 momentin kaltaista säännöstä korvauksesta.

Lakiin kaavojen toteuttamisesta jäisi voimaan eräitä säännöksiä, joiden suhde omaisuudensuojaan voidaan kyseenalaistaa. Näistä säännöksistä selkeimmin omaisuudensuojan kanssa ristiriidassa oleva säännös on 104 §:n 1 momentti, jossa säädetään ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen 20 %:n suuruisesta ilmaisluovutusvelvollisuudesta. Säännöksen taustalla on aikanaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n nojalla rakennuslain säätämisen yhteydessä säädetty valtuuslaki (369/1958). Vaikka ilmaisluovutusvelvollisuutta koskeva säännös on ilmeisesti tarkoitus kumota valmistelussa olevan yhdyskuntarakentamislain säätämisen yhteydessä, on erittäin kyseenalaista, voitaisiinko säännös jättää voimaan hyväksyttäessä käsillä olevassa lainsäädännön muutoksessa. Ei voida pitää yksiselitteisen varmana, että yhdyskuntakehityslaki jossakin vaiheessa säädetään. Ilmaisluovutussäännös voisi periaatteessa näin jäädä edelleen voimaan määrittelemättömäksi ajaksi.

Alueidenkäyttölain 68 §:n 4 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan 4/5 osaa kiinteistön omistajista ja haltijoista voisi antaa suostumuksen sijoittaa tuulivoimala alle 1250 metrin etäisyydelle, kun on kysymys maakuntakaavaan kuulumattomasta tuulivoimayleiskaavasta. Tällainen tuulivoimala hyvin todennäköisesti alentaa kiinteistöjen arvoa lähialueella eli kyse on tavallaan rasitteen kaltaisesta kiinteistöön kohdistuvasta velvollisuudesta. Säännös on erityisesti 1/5 osan kannalta ongelmallinen omaisuudensuojan näkökulmasta. Tähän ehdotukseen liittyy muitakin perustuslakia koskevia ongelmia sekä käy-

tännön kysymyksiä, joita tarkastellaan jäljempänä perustuslain 20 §:n kannalta.

3.3 Terveellisen ympäristön turvaaminen

Alueidenkäyttölain 68 §:n 4 momenttiin ehdotettu säännös 1250 metrin etäisyydestä poikkeamiseen suostumisesta voidaan nähdä ainakin teoreettisesti ongelmalliseksi myös perustuslain 20 §:n 2 momentin näkökulmasta. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sinänsä suostumussäännös antaisi mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mutta tämä vaikutusmahdollisuus ei koskisi 1/5-osaa alle 1250 metrin etäisyydellä olevia.

Kun tuulivoiman merkittävä ympäristövaikutus johtuu melusta, on ainakin teoreettisesti mahdollista, että tuulivoimala voisi sijoittua niin lähelle asuinrakennusta, että siitä aiheutuisi terveyshaittaa. Voisiko kiinteistön omistaja tai haltija näin suostua mahdolliseen terveyshaittaan? Tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa on tietysti sovellettava valtioneuvoston päätöstä melutason ohjearvoista (993/1992), joka on aikanaan annettu kumotun meluntorjuntalain (382/1987) nojalla, mutta pysytetty ”voimassa” ympäristönsuojelulakien (113/2000 ja 527/2014) siirtymäsäännöksin. Vaikka meluohjearvopäätöstä ”noudatetaankin” käytännössä tiukasti, kyse on kuitenkin ohjearvoista ja vaikutusten arviointiin liittyvästä mallinnuksesta, ja todellinen melualtistus tiedetään vasta toteutuksen jälkeen. Edellä esitetty kysymys on tämän johdosta relevantti. Erityinen problematiikka koskee toisaalta sitä 1/5-osaa, joka ei ole suostumusta antanut ja tilannetta, jossa omistaja ei itse käytä kiinteistöä, vaan sillä asuvat ovat esimerkiksi vuokralaisia. Muussa lainsäädännössä (erityisesti laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, 502/2005 ja ratalaki, 110/2007)), jonka mukaisessa toiminnassa aiheutuu meluhaittoja, sellaiset kiinteistöt, joiden osalta meluohjearvopäätöksen mukaiseen tilanteeseen ei päästä melua rajoittamalla, pääsääntöisesti lunastetaan ja muidenkin haittaa kärsivien kiinteistöjen osalta korvataan kiinteistöjen arvon alentuminen. Melukysymyksissä kiinteistönomistajien asema olisi hyvin erilainen erilaisissa meluasioissa.

Ehdotetun 68 §:n 2, 3, 4 ja 5 momentteihin liittyy myös muita oikeudellisesti ongelmallisia kysymyksiä (esim. korvattavuus ympäristövahinkona 1/5-osaa koskien, tiedon saanti suostumuksesta kiinteistötransaktioissa, ”suostumusriidat”, yhteisomistustilanteet, jne.), jotka ainakaan pääosin eivät ole perustuslaillisia kysymyksiä.

3.4 Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tarkkarajaisuus

Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi ja sen muutoksen jälkeen sijoittamisen edellytyksenä alueidenkäyttölain 9 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella olisi lain 45 §:ssä säädetyn lisäksi, että rakentaminen ”ei olennaisesti vaikeuta alueidenkäyttölain 79 §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisessä tietoverkossa pidetyn tiedon mukaisesti vireillä olevan tai lähiaikoina vireille tulevan yleis- tai asemakaavan laatimista”. Muutos liittyy siis alueidenkäyttölakiehdotuksen 79 §:n 1 momenttiin, jossa säädettäisiin, että kunnan on pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista. Lisäksi kunnan olisi pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa myös lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta. Se, että kunta pitäisi ajantasaista tietoa vireillä olevista kaavoista, on positiivinen uudistus. Voimassa olevan lain mukaan rakentaminen ei saa olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista.

Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöksellä on erittäin suuri merkitys suunnittelutarvealueelle sijoittumista koskevissa asioissa, kun sen mukaan muilla kuin säännöksessä mainituilla alueilla ei sijoittumisen harkinnassa arvioida lainkaan vaikeutumista suhteessa kaavoitukseen. Se siis määrittää sovelletaanko alueellisesti sijoittamisen edellytysten tarkastelua eli sitä vaikeuttaako rakennushanke yleis- tai asemakaavan laatimista, niillä alueilla, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä. Säännös vaikuttaa suoraan rakentamislupaharkintaan.

Säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan vireillä olevien kaavojen lisäksi myös ”lähiaikoina” vireille tulevia kaavoja. Kun kyse on vireillä olevista kaavoista, joiden osalta kunta on tehnyt päätöksen kaavan laatimisesta, soveltamisala on selvä. Lähiaikoina vireille tulevien kaavojen osalta kysymys olisi kuitenkin hyvin epäselvä. Kunta voisi ilman päätöstä tietoverkossa olevaa tietoa muuttamalla saattaa ”vaikeuttamisarvioinnin” koskemaan rakentamislupaharkintaa. Ehdotettu sanamuoto ”lähiaikoina vireille tulevista kaavoista” ei ole tarkkarajainen ja se johtaisi hyvin epämääräiseen tilanteeseen rakentamislupaharkinnassa suunnittelutarvealueella ja sillä on suoraan vaikutusta suora vaikutus rakennuslupaa hakeneen oikeudelliseen asemaan. Säännös on siis perustuslain 80 §:n edellytysten täyttymisen kannalta erittäin ongelmallinen ja selkeintä olisi, jos tällaista sanamuotoa ei käytettäisi.

3.5 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Alueidenkäyttölakiin ehdotetun 91 §:n suhteen, jossa säädettäisiin asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa, on mahdollista nostaa esille kysymys siitä, olisiko tämä merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta yksityiselle. Kun säännösehdotusta tarkastellaan suhteessa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tapahtuvaan käytäntöön eräissä tilanteissa, säännösehdotus lähinnä toisi eräät käytäntöön liittyvät seikat sääntelyn piiriin. Voimassa oleva sääntely on erityisesti ranta-asemakaavojen, rantayleiskaavojen ja tuulivoimayleiskaavojen osalta käytännössä hyvin pitkälti mahdollistanut kaavan laatimisen menettelyllisesti säännösehdotuksen kaltaisesti. Käytännössä kunnat ovat toimeksiannoillaan voineet antaa myös asemakaavojen laatimista yksityisten tahojen valmisteltavaksi. Useimmiten nykykäytännössäkin on ollut kyse ollut kiinteistönomistajan aloitteesta aloitettu hanke. Nykytilanteeseen nähden säännösehdotuksessa uutta olisi 1 momentin mukainen päätöksenteko kunnassa monijäsenisessä toimielimessä sekä se, että laissa lueteltaisiin, minkä tyyppisiä kaavoja voitaisiin antaa maanomistajan laadittavaksi (käytännössä konsultin tai sopimusperusteisesti kiinteistökehittäjän konsultin).

Erityisesti asemakaavojen ja ehdotuksen 40 §:n mukaisten yleiskaavojen, joissa mahdollistetaan niiden käyttäminen suoraan rakentamisluvan perusteena, ehdotus tuo nykyistä selkeämmät säännöt menettelyn lähtökohdista. Kun kaavoituksen menettelysäännösten noudattaminen ja kaavan hyväksyminen olisivat kunnan hallinnassa, sekä lisäksi kunta vastaisi vaikutusten selvittämisestä, julkinen hallintotehtävä olisi kunnan viranomaisen tehtävänä. Kaavan sisällöllisten seikkojen osalta kunta päättäisi ensin siitä, että hanke on kunnan kannalta tarkoituksenmukainen ja kunnalla olisi mahdollisuus asettaa tavoitteita ja ehtoja eli kunta kunnan kannan vastaisesti kaavaa ei voitaisi laatia. Lisäksi se, että kunnalla olisi myös mahdollisuus perustellusta syystä keskeyttää valmistelu tai palauttaa se uudestaan valmisteluun, korostaa sisältökysymystenkin olevan kunnan kontrollissa. Tärkeimmiltä osilta julkisen vallan käyttö olisi ehdotetun säännöksen mukaan kunnalla.

Kokonaisuutenakin tarkasteltuna ehdotettua 91 §:ää ei voida katsoa perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmalliseksi, kun siinä ei anneta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä yksityiselle.

4. Lopuksi

Kun aiemmin yhdessä laissa eli maankäyttö- ja rakennuslaissa ollut kokonaisuus uudistetaan erillisinä lainvalmisteluhankkeina, hankaloituu kokonaisuuden arviointi perustuslain kannalta. Tämä ongelmallisuus on selkeästi nähtävissä tässä hallituksen esityksessä, jossa osa maankäyttö- ja rakennuslaissa olleista säännöksistä jätettäisiin uudistamatta ja näin niitä ei ole arvioitu, vaikka maapolitiikka, kaavoitus ja kaavojen toteuttaminen käytännössä muodostavat kiinteän kokonaisuuden, jossa osa-alueet vaikuttavat toisiinsa.

Espoossa 9.6.2026

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto