Olli Mäenpää
9.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 70/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki ja muutettavaksi 36 lakia. Alueidenkäyttölaki sisältäisi uusia säännöksiä muun muassa maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta, kaavoituksen valmistelua ja päätöksentekoa koskevasta valtion viranomaisten toimivallasta antaa määräyksiä ja kunnan mahdollisuudesta antaa asemakaavaa tai yleiskaavaa koskeva ehdotus maanomistajan valmisteltavaksi. Kaavapäätöstä koskevaa valitusoikeutta ehdotetaan eräiltä osin rajoitettavaksi poistamalla kunnan jäsenen valitusoikeus.

Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarve olisi säätämisjärjestysperustelujen mukaan perusteltua erityisesti 1. lakiehdotukseen sisältyvistä ehdotetuista asemakaavojen valitusoikeuden rajauksista sekä maanomistajan laatimaa ranta-asemakaavaehdotusta ja asemakaavan ja yleiskaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevista ehdotuksista.

Oikeusturva

Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoittaminen

1. lakiehdotuksen 110 ja 113 §:n mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi edelleen hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen kunnallisvalituksin noudattaen, mitä kuntalaissa säädetään. Valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, ehdotetaan sen sijaan 114 §:ssä rajoitettavaksi vain niille, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnan jäsenellä ei siten olisi valitusoikeutta tällaisesta asemakaavapäätöksestä. Tämä rajoitus koskisi myös jatkovalitusta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Ehdotettua rajoitusta on ensin aiheellista siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla turvaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Ehdotettu rajoitus ei koskisi näin määriteltyä asianosaisen valitusoikeutta, eikä se ole tältä kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä seikkaa

olennaisena näkökohtana kunnan jäsenen valitusoikeutta rajoitettaessa (PeVL 33/2006 vp, s. 3). Toisaalta perustuslain 21 §:n 1 momentti tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla eivät turvaa pelkästään oikeutta saada asia käsitellyksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä pelkästään kunnan tai muun julkisyhteisön jäsenyyden perusteella tai muuta vastaavaa actio popularis -perusteista vireillepano-oikeutta. Myöskään Århusin yleissopimus ei edellytä tällaista valitusoikeutta.

Ehdotettua valitusoikeuden rajoitusta on arvioitava myös perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Perustuslaissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon yhtenä olennaisena elementtinä voidaan pitää kunnan jäsenen valitusoikeutta. Jäsenen valitusoikeus perustuu ajatukseen kunnasta jäsentensä muodostaman yhteisönä, mihin viittaa myös perustuslain 121 §:n ilmaus ”kunnan asukkaiden itsehallinto”. Valitusoikeutensa perusteella kunnan asukas pystyy osallistumaan kunnan toiminnan laillisuusvalvontaan. Tältä kannalta on tärkeää, että jäsenen valitusoikeus säilyisi edelleen pääsääntönä.

Toisaalta kunnan jäsenen valitusoikeuteen kohdistuva rajoitus olisi soveltamisalaltaan melko rajoitettu, sillä se koskisi vain asemakaavaa, joka on laadittu voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeuden rajoitus ei koskisi kyseistä yleiskaavaa koskevaa päätöstä, joka tosin on asemakaavaa olennaisesti yleisluonteisempi. Ehdotettu kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta rajaava sääntelyä ei kuitenkaan näin rajattuna muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Rajoitus on merkityksellinen myös perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitetun elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta. Elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden osalta perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta tuonut esiin, että valitusoikeus ei kuitenkaan ole ainoa vaikuttamisen keino, sillä kaavoituksen valmistelun eri vaiheissa myös kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua siitä mielipiteensä (PeVL 33/2006 vp, s. 3). Myöskään tässä sääntely-yhteydessä ehdotetun rajoituksen vaikutusta vaikuttamismahdollisuuksiin ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä

1. lakiehdotuksen 114 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan, jos yhteisö on tehnyt 83 §:n 2 momentissa tarkoitetun muistutuksen kaavaehdotuksesta. Muistutuksen tekeminen edellytyksenä valitusoikeuden käyttämiselle rinnastuu pitkälti oikaisuvaatimuksen tekemiseen, joskin muistutus kohdistuu kaavaehdotukseen eikä varsinaiseen kaavapäätökseen. Edellytystä ei kuitenkaan voida pitää perusteettomana tai suhteettomana valitusoikeuden rajoituksena, kun otetaan huomioon,

että yhteisöllä olisi aina valitusoikeus muistutuksen tekemisestä riippumatta säännöksessä määritellyissä yhteisön tehtävien kannalta keskeisissä tilanteissa.

Yhteisöllä olisi aina valitusoikeus, jos asemakaavaehdotusta on muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen, valitus perustuu siihen, että asemakaavan laatimisessa tai hyväksymisessä on tapahtunut menettelyvirhe tai kyse on sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua arviointimenettelyä. Näissä tilanteissa yhteisön valitusoikeuden merkitystä voidaan pitää kaavan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisenä.

Valitusoikeuden käyttämisen perusteet ovat tosin verraten tulkinnanvaraisia lähinnä siltä osin kuin on kysymys sen arvioinnista, onko kaavaehdotusta muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan tai onko kaavan toteuttamisella todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Yhteisöllä on kuitenkin valituksen tekemisen yhteydessä tai hallinto-oikeuden pyynnöstä mahdollisuus esittää selvitystä näistä edellytyksistä, ja hallintotuomioistuimen on viran puolesta arvioitava valitusoikeuden edellytykset. Valitusoikeuden perusteiden tietty tulkinnanvaraisuus ei muutenkaan tässä sääntely-yhteydessä muodostu valitusoikeuden käyttämisen kannalta ongelmalliseksi.

Valituskiellot

1. lakiehdotus sisältää valituskieltoja, joiden kohteena on kunnan päätös asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta (90.3 §), kunnan päätös antaa kaavaehdotuksen laatiminen maanomistajan tehtäväksi ja kunnan päätös kaavan valmistelusta (91 §). Näiltä osin päätös koskee lähinnä valmistelua, jota koskevat päätökset eivät muutenkaan ole kuntalain 136 §:n mukaan valituskelpoisia. Ehdotetut valituskiellot eivät siten muodostu ongelmallisiksi.

Hallinnolliset määräykset ja kunnallinen itsehallinto

Velvollisuus laatia ja hyväksyä kaava

Ympäristöministeriö voisi 1. lakiehdotuksen 103 §:n mukaan asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava, jos kunta ei huolehdi laissa säädetyn mukaisesti yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Ennen määräyksen antamista ministeriön olisi neuvoteltava kunnan kanssa ja pyydettävä kunnalta lausunto asiasta. Jos kunta ei noudata 1 momentissa tarkoitettua määräystä, ympäristöministeriö voisi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla.

Valtioneuvosto voisi 104 §:n mukaan päättää määräajasta, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta

erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua. Hyväksyttävässä kaavassa olisi oltava tämän tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu. Valtio vastaisi tällöin kaavoituskustannuksista. Myös tätä määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla.

Ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräystenantovaltaa on aiheellista arvioida perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta, koska määräys kohdistuisi kunnan päätösvallan käyttöön. Lähtökohtana kunnan itsehallintoon kuuluvan päätösvallan käytössä on, että valtion viranomaiset eivät voi yksittäistapauksessa puuttua kunnan päätösvallan käyttöön. Kunnat eivät ole valtion määräys- tai johtamisvallan alaisia, eikä niiden päätöksiä myöskään voida edellyttää alistettavaksi valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Valtion viranomainen ei voi myöskään siirtää tai ottaa itselleen kunnan päätösvaltaa.

Näissä rajoissa valtion viranomainen voi täsmällisen ja rajatun laintasoisen toimivaltasäännöksen nojalla kohdistaa kuntiin myös niitä velvoittavia yleisiä määräyksiä. Tällainen sitova määräysvalta on mahdollinen vain, jos siihen on erityisiä ja painavia perusteita, jotka liittyvät esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseen (PeVL 17/2021 vp) tai EU-oikeudellisten velvoitteiden toteuttamiseen. Kuntiin kohdistuva valtion ohjaus on kuitenkin niiden itsehallinnolliseen asemaan kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata laissa vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen (PeVL 46/2010 vp).

Ehdotettu hallinnollinen määräysvalta koskisi kuntien lakisääteisiä kaavoitustehtäviä ja sille olisi hyväksyttävät perusteet alueidenkäytön suunnittelulle laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Määräykset eivät voisi kohdistua kunnan lakisääteisen päätösvallan ja sen perustana olevan kunnan harkintavallan käytön sisältöön. Ympäristöministeriön määräyksen sisältönä olisi vain päätöksentekoa koskevan määräajan asettaminen, jolla ei ole tällaisia vaikutuksia kunnan päätösvallan itsenäiseen käyttämiseen.

Valtioneuvoston määräys edellyttäisi, että kunta käyttää päätösvaltaansa ”edellytysten luomiseksi valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi” ja kunnan tulisi hyväksyä kaava, jossa on ”tämän tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu”. Myös valtioneuvoston määräyksen johdosta kunta säilyttäisi harkinta- ja päätösvaltansa itsenäisyyden, sillä kunnan tulisi joka tapauksessa lakia soveltaessaan käyttää päätösvaltaansa alueidenkäyttölaissa edellytetyllä tavalla, mitä velvoitetta määräys tehostaisi. Ennen määräyksen antamista kunnan kanssa olisi neuvoteltava, mikä lieventäisi määräyksen yksipuolisuutta. Ehdotettu ministeriön ja valtioneuvoston määräystenantovalta ei näin toteutettuna muodostu ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kaavan valmistelun antaminen maanomistajan tehtäväksi

Alueidenkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kunnan mahdollisuudesta antaa asemakaavaa tai yleiskaavaa koskeva ehdotus maanomistajan valmisteltavaksi. Kunta voisi 91 §:n 1 momentin mukaan maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitettua yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle.

Ehdotusta on ensin aiheellista arvioida siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännöksen lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa (HE 309/1993 vp, s. 73). Tällaiseen asian käsittelyyn kuuluvat keskeisesti hallintopäätöksen valmistelu, varsinainen päätöksenteko, päätöksen tiedoksianto ja sen täytäntöönpano. Lakiin perustuvan hallintopäätöksen valmistelutehtävän – tässä tapauksessa kaavapäätöksen valmistelun – siirtäminen muun kuin viranomaisen tehtäväksi on tältä kannalta ongelmallinen. Ongelmallisuutta voimistaa se, että hallintopäätöksen valmistelutehtävä ehdotetaan annettavaksi tehtävän päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohteelle. Tämä korostaa merkittävästi puolueettomuuden vaarantumista valmistelun esteellisyyden vuoksi ja muutenkin epäasianmukaisen käsittelyn mahdollisuutta. Ehdotus olisi siten ristiriidassa perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyn asianmukaisen viranomaiskäsittelyn vaatimuksen kanssa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle 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.

Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Kaavoitus on kunnan toimivaltaan kuuluva lakisääteinen ja lailla tarkemmin määritelty julkinen hallintotehtävä. Kaavoitusta koskeva päätöksenteko on hallinnollista päätöksentekoa, joka perustuu julkisen vallan käyttöön. Tällaisen päätöksenteon valmistelu kuuluu kiinteänä ja välttämättömänä osana hallintopäätöksen tekemiseen ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Myös kaavan valmistelu sisältää julkisen vallan käyttöä, joten asemakaavaa tai yleiskaavaa koskevan ehdotuk-

sen laatimista on perusteltua pitää julkisen vallan käyttöä sisältävänä julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Tällainen valmistelu kuuluu perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun alaan ja valmistelussa on noudatettava hallinnon yleislakeja kuten hallinto-, julkisuus- ja kielilakia.

Kyseisen valmistelutehtävän antaminen maanomistajan pyynnöstä tämän itsensä tehtäväksi edellyttää perustuslain 124 §:n mukaan, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perusteluissa ei huomiota herättävällä tavalla esitetä lainkaan perusteita tai perusteluja sille, että kaavan valmistelun tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi olisi tarpeen antaa valmistelutehtävä kaavan oikeusvaikutusten kohteena olevan maanomistajan tehtäväksi. Tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta ei voida pitää asianmukaisena tai hyväksyttävänä että hallinnollisen päätöksenteon ja sen oikeusvaikutusten kohteena oleva yksityinen taho oikeutettaisiin valmistelemaan sen oikeuksia ja velvollisuuksia välittömästi koskeva hallintopäätös. Kaavan valmistelutehtävän antaminen maanomistajalle tämän pyynnöstä ei siten ole tarpeen valmistelutehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tältä kannalta on merkitystä myös sillä, että maanomistajalla on jo voimassa olevan lainsäädännön rajoissa oikeus tehdä kaavoitusta koskevia aloitteita ja ehdotuksia.

Ehdotettu kaavan valmistelutehtävän antaminen kaavapäätöksen oikeusvaikutusten välittömälle kohteelle olisi erityisen ongelmallista hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden kannalta, koska niiden toteutumista ei olisi mahdollista varmistaa poikkeamatta hallinnon yleislakien keskeisimmistä velvoitteista. Tällaisia velvoitteita ovat muun muassa asian käsittelyn esteettömyys, puolueettomuus ja tasapuolisuus sekä viranomaisen selvitysvastuu. Sillä seikalla, että kunta voisi ohjata maanomistajaa kaavaehdotuksen laatimisessa ja voisi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja, ei ole miltään osin mahdollista korjata näiden vaatimusten laiminlyöntiä. Ehdotuksen toteuttaminen heikentäisi myös voimakkaasti luottamusta kaavoituksen tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Se vaarantaisi siten perusoikeuksien, oikeusturvan ja muut hyvän hallinnon vaatimukset perustuslain 124 §:ssä kielletyllä tavalla.