8.6.2026

Ympäristöministeriö
Lainsäädäntöneuvos Maija Neva
Lainsäädäntöneuvos Mirkka Saarela
Rakennusneuvos Anna-Leena Seppälä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

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

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki sekä muutettavaksi 36 lakia. Uusi alueidenkäyttölaki muodostuisi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla voimassa olevan alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.

Alueidenkäyttöä koskevat säännökset uudistettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi säännöksiä selkeytettäisiin ja sujuvoitettaisiin ja niihin tehtäisiin tarvittavat lakitekniset ja kielelliset korjaukset. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä säilyisi kuitenkin uudistuksessa pääpiirteissään ennallaan.

Esityksen keskisimmät muutokset verrattuna voimassa olevaan lakiin:

- Maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita. Myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia kevennettäisiin.
- Kaavojen sisältövaatimuksia päivitettäisiin (esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyen).
- Lakiin lisättäisiin säännökset maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta sekä kunnan mahdollisuudesta antaa asemakaavaa tai yleiskaavaa koskeva ehdotus maanomistajan valmisteltavaksi.
- Tuulivoimaloiden etäisyyden asutukseen ja asuinrakennuspaikkoihin olisi oltava vähintään 1,25 kilometriä, ellei tuulivoimayleiskaavaa laadita alueelle, joka on maakuntakaavoituksessa jo osoitettu tuulivoimaloiden alueeksi.
- Lakiin lisättäisiin aurinkovoimayleiskaavaa koskevat säännökset. Vähintään 50 hehtaarin kokoisen aurinkovoimalan rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.
- Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaa sääntelyä kevennettäisiin.

- Lakiin lisättäisiin asemakaavan ja yleiskaavan yhteiskäsittelyä sekä suurimpien kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitetta koskevat säännökset.
- Kaavoitusmenettelyä sujuvoitettaisiin.
- Muutoksenhakuoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta.
- Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeuden edellytykseksi säädettäisiin asemakaavojen osalta ehdotusvaiheessa tehty muistutus.
- Maanomistajalla olisi tietyissä tilanteissa oikeus saada kunnalta korvaus, jos asemakaavan tai yleiskaavan kaavamääräys rajoittaa metsätalouden harjoittamista siten, että siitä aiheutuu vähäistä suurempi taloudellinen menetys.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu kattavasti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Tässä lausunnossa selostetaan tarkemmin asemakaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusoikeuden rajaamisen, yhteisöjen muistutusvelvollisuuden, valituskieltojen sekä suunnitteluvelvoitetta ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevien ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksien suhdetta perustuslakiin. Esityksen säätämisjärjestelyperusteluissa on käsitelty myös muun sääntelyn suhdetta perustuslakiin.

Asemakaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusoikeuden rajaaminen

Esityksessä ehdotetaan, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeutta ei siis enää olisi mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäsenillä, vaan ainoastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valituslajina olisi edelleen kuitenkin kyse kunnallisvalituksesta, vaikka valitusoikeus ei olisikaan enää kaikilla kunnan jäsenillä.

Ehdotettu valitusoikeuden rajaaminen on merkityksellinen perustuslain 21 §:n (oikeusturva), 20 §:n (vastuu ympäristöstä) ja 121 §:n (kunnallinen itsehallinto) sekä eurooppaoikeudellisen sääntelyn (sis. Århusin yleissopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Suomen perustuslaki, eurooppaoikeudellinen sääntely (sis. Århusin yleissopimus) tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät edellytä sellaisenaan nykyisen kaltaisen kunnan jäsenen yleiseen valitusoikeuteen (actio popularis) perustuvan valitusoikeuden olemassaoloa. Näin ollen esteitä ei ole sen muuttamiselle tai poistamiselle. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että esitetty valitusoikeuden rajaaminen koskee ainoastaan yleiskaavan mukaisia asemakaavoja, myös muilla kuin asianosaisilla on edelleen mahdollisuus puuttua valitusteitse saman alueen yleispiirteisempään kaavoitukseen, jossa luodaan perusta asemakaavatasoiselle suunnittelulle. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia asianosaisten valitusoikeuksiin, joten ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten, eurooppaoikeudellisen sääntelyn ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Valitusoikeuden rajaamista on arvioitava myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt elinympäristöä koskevan vaikuttamisen kannalta tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 33/2006 vp ottanut kantaa valitusoikeuden rajaamiseen asianosaisiin vähäisissä asemakaavamuutoksissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä silloin oli olennaista, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututtu. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen: ”Mitä tulee kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksiin, valitusoikeus ei ole ainoa vaikuttamisen keino, sillä suunnittelun eri vaiheissa — kuten maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n tilanteissa — myös kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua suunnittelusta mielipiteensä. Kun lisäksi rajoitus koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, ei se näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:n kanssa.”

Kaavoitukseen kuuluvat laajat osallistumismahdollisuudet turvaavat osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että valitusoikeuden rajaus koskee ainoastaan niitä tilanteita, joissa asemakaava-alueen alueidenkäytön yleispiirteiset linjaukset on jo päätetty yleiskaavassa, johon kaikilla kunnan jäsenillä on ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla, ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 20 §:n vaatimukset.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Valitusoikeuden rajaamista on arvioitava myös tämän perustuslaissa säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto on ymmärretty kuntalaisille kuuluvana oikeutena päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tämä sisältää muun ohella kuntien verotusoikeuden ja tähän liittyy läheisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettu kansainvaltaisuusperiaate, joka toteutuu kunnan asukkaiden päätösvaltana valita kunnan toimielimet. Kunnan itsehallinnon kannalta tämä tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. (PeVL 24/2008 vp, s. 2 ja PeVL 23/2001 vp, s. 2). Kunnalla on lisäksi mahdollisuus käyttää alueellaan kunnallista päätösvaltaa, johon esimerkiksi kaavoitusmonopolin on yleensä katsottu kuuluvan.

Näin ollen kunnallisen itsehallinnon ytimenä on nimenomaan asukkaiden itsehallinto sellaisena kuin se vaaleilla valitun valtuuston ja kunnan toimielinten kautta välittyy. Kaavoitusasioissa valtuuston tai muun kunnan toimielimen, jolle kaavoitustoimivaltaa on delegoitu, päätökset ilmentävät juuri sitä kunnallisen itsehallinnon ydintä, josta perustuslain 121.1 §:ssä on kysymys. Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuus perustuslain 121.1 §:n kannalta voidaan siten nähdä toteutuvan nimenomaan mahdollisuutena asettua ehdolle ja äänestää kunnallisvaaleissa sekä osallistua kaavoitukseen laissa säädetyn vuorovaikutusmenettelyn keinoin.

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt kunnallisvalituslajin suhdetta kunnalliseen itsehallintoon, ainakaan sillä tavalla, että nimenomaan valituslaji olisi määritelty osaksi kunnallisen itsehallinnon ydintä. Lausunnossaan PeVL 33/2006 vp valiokunta katsoi, että kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen vähäisistä asemakaavamuutoksista ei loukannut kunnallista itsehallintoa, koska muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt vaikuttamismahdollisuudet säilyivät ja muutos koski vain vähäisiä asemakaavan muutoksia.

Vaikka laajan muutoksenhakuoikeuden voidaan edellä mainituin perustein katsoa täydentävän osaltaan kunnallista itsehallintoa kaavoituksessa, valitusoikeus ei ole ainoa kunnan jäsenen vaikuttamismahdollisuus kaavoitukseen, koska kaavoitukseen kuuluu laajat osallistumismahdollisuudet kaavoituksen eri vaiheissa sekä kunnan jäsenen mahdollisuus ilmaista kaavaehdotuksesta mielipiteensä. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että valitusoikeuden rajaus koskee tilanteita, joissa asemakaava-alueen alueidenkäytön yleispiirteiset linjaukset on jo päätetty yleiskaavassa, johon on kaikilla kunnan jäsenillä ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla, ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

Esityksessä ehdotettua asemakaavojen valitusoikeuden rajaamista ei siten ole pidettävä ongelmallisena myöskään perustuslain 121 §:n kannalta.

Yhteisöjen velvollisuus tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus valitusoikeuden säilyttämiseksi

Esityksessä ehdotetaan myös, että rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeuden edellytykseksi säädettäisiin asemakaavojen osalta ehdotusvaiheessa tehty muistutus. Ehdotus on merkityksellinen etenkin ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n sekä eurooppaoikeudellisen sääntelyn (sis. Århusin yleissopimus) näkökulmasta.

Ympäristö- ja hallinto-oikeudellisen järjestelmän kannalta on huomattava, että vastaavaa valitusoikeuden kytkemistä suunnitelmasta tai (lupa)päätösehdotuksesta tehtyyn muistutukseen ei ole käytössä Suomen lainsäädännössä. Ehdotettu säännös muodostaisi siten poikkeuksen yleisestä systematiikasta. Säännöksen tarkoituksena ei olisi ehkäistä yhteisöjä tekemästä valitusta, joten kyse ei olisi valitusoikeuden varsinaisesta rajoittamisesta, vaan tarkoituksena olisi ohjata yhteisöt esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa, jolloin kaavaehdotusta voidaan tarvittaessa vielä muuttaa siten, että valittamisen tarve poistuu. Valitusperusteita ei kuitenkaan sidottaisi muistutuksen sisältöön.

Yhteisöjen valitusoikeus olisi edelleen perustuslain ympäristöperusoikeutta koskevien säännösten mukainen, koska säännös ei kaventaisi yhteisöjen valitusoikeutta, vaan ainoastaan sitoisi valitusoikeuden kaavaehdotuksesta tehtyyn muistutukseen. Ympäristöperusoikeutta turvaisivat osaltaan myös pykälään ehdotetut säännökset tilanteista, joissa muistutusedellytystä ei sovellettaisi. Yhteisöllä olisi niiden mukaisesti aina valitusoikeus, jos asemakaavaehdotusta on muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen, jos valitus perustuu siihen, että asemakaavan laatimisessa tai hyväksymisessä on tapahtunut menettelyvirhe tai jos kyse on sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettua arviointimenettelyä.

Yhteisöjen valitusoikeutta on myös eurooppaoikeudellisesta (sis. Århusin sopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin näkökulmasta mahdollista jossain määrin täsmentää. Eurooppaoikeudellisen sääntelyn lähtökohta on turvata mahdollisuudet vaikuttaa sellaisiin hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esityksessä ehdotetaan edellä mainitun mukaisesti rajausta, jonka mukaan yhteisöllä olisi mahdollisuus valittaa asemakaavapäätöksestä, vaikka yhteisö ei olisi jättänyt muistutusta, jos kaavan toteuttamisella olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetussa laissa tarkoitettua arviointimenettelyä. Rajaus varmistaa sen, että ehdotetun muistutusvelvoitteen ei katsota olevan ongelmallinen eurooppaoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta.

Valituskiellot

Esityksen 1. lakiehdotuksen 90 §:n 3 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta saman pykälän 2 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen koskien asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitetta. Edelleen 1. lakiehdotuksen 91 §:n 6 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen asemakaavaa tai suoraa rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen antamisesta maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle eikä pykälän 2 momentissa tarkoitettuun kunnan päätökseen kaavaehdotuksen palauttamisesta valmisteluun tai valmistelun keskeyttämisestä. Valituskiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus

saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valituskieltojen suhdetta perustuslain 21 §:n 1 momenttiin esimerkiksi lausunnossaan PeVL 44/2018 vp, jossa perustuslakivaliokunta totesi seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. ”

Lakiehdotuksen 90 §:ssä tarkoitettua kaava-aloitetta koskevaa päätöstä tai 91 §:ssä tarkoitettua kaavan laatimisoikeutta koskevaa päätöstä ei ole pidettävä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna päätöksenä, koska kaavoituksen käynnistäminen ja kaavan laatimisoikeuden antaminen riippuvat kunnan harkinnasta. Valitusmahdollisuuden avaamista ei ole pidettävä aiheellisena myöskään tasapuolisuuden valvomiseksi tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, koska kaava-aloitteet ja laatimispyynnöt ovat yleensä sisällöllisesti niin erilaisia ja koskevat niin erilaisia alueita ja tilanteita, ettei niitä voi verrata keskenään. Mainittujen pykälien mukaisia valituskieltoja ei ole siten pidettävä ongelmallisina perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten kannalta.

Suunnitteluvelvoitetta ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevat ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräykset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 103 § ja 104 §, joissa säädettäisiin suunnitteluvelvoitteen ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevista ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksistä, ovat merkityksellisiä kunnan kaavoitusta koskeva päätösvallan ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Ehdotetussa 103 §:ssä säädettäisiin, että 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, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava. Ehdotetun 104 §:ssä säädettäisiin, että jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erit-

täin tärkeää eikä maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan päättää määräajasta, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu. Sekä ehdotetun 103 §:n että ehdotetun 104 §:n mukaista määräystä olisi mahdollista tehostaa uhkasakolla.

Ehdotetussa 103 §:ssä tarkoitetun suunnitteluvelvoitetta koskevan määräyksen antamisen edellytyksenä olisi, että kunta tai maakunnan liitto on laiminlyönyt laissa säädetyn velvollisuutensa laatia kaava tai pitää kaava ajan tasalla. Lisäksi edellytyksenä olisi, että on ilmeistä, että laiminlyönti vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Näiden edellytysten täyttyessä ympäristöministeriö voisi määrätä kunnan tai maakunnan liiton laatimaan ja hyväksymään kaavan, mutta määräys ei tällöinkään voisi koskea kaavan sisällöllisiä ratkaisuja, vaan näistä päättäisi normaaliin tapaan kunta tai maakunnan liitto. Ehdotettu 103 § ei siten olisi ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta, koska määräyksen voisi antaa vain tilanteessa, jossa kunta tai maakunnan liitto on laiminlyönyt laissa säädetyn velvollisuutensa laatia kaava tai pitää kaava ajan tasalla eikä määräys voisi koskea kaavan sisällöllisiä ratkaisuja.

Myös ehdotetussa 104 §:ssä tarkoitettu valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskeva määräys voitaisiin antaa vain edellytysten täyttyessä. Valtioneuvosto voisi antaa määräyksen vain tilanteessa, jossa edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää, eikä kaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua. Määräys voisi koskea alueen kaavoitusta, mutta ei sen yksityiskohtaista osoittamista, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite tulee ottaa kaavassa huomioon. Määräyksellä voitaisiin siis velvoittaa laatimaan ja hyväksymään kaavaratkaisu, jolla luodaan edellytykset valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiselle, mutta kaavan sisällön yksityiskohtiin määräyksellä ei puututtaisi. Kunnalla tai maakunnan liitolla olisi siten tällaisessakin tilanteessa ratkaisuvalta siitä, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan, joten myöskään ehdotettu 104 § ei olisi ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Kaavaehdotuksen antaminen maanomistajan laadittavaksi ja maanomistajan oikeus laatia ranta-asemakaavaehdotus

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain 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.

Maanomistajan oikeutta laatia ranta-asemakaavaehdotus sekä asemakaavan ja yleiskaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevia pykäläehdotuksia on tarpeen arvioida PL 124 §:n kannalta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 75 §:n mukaan maanomistaja voisi huolehtia loma-asutuksen järjestämistä koskevan asemakaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Myös voimassa olevassa laissa säädetään maanomistajan oikeudesta laatia ranta-asemakaavaehdotus.

Uutena lakiin ehdotetaan pykälää asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa (1. lakiehdotuksen 91 §). Pykälän mukaan kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle.

Perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä 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 kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnoissaan usein kantaa siihen, onko jotain yksittäistä tehtävää tai tehtäväkokonaisuutta pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Niin ikään perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä viisumihakemuksiin liittyviä avustavia tehtäviä (PeVL 55/2010 vp) sekä veronkantoon liittyvää puhelinpalvelua, johon ei sisältynyt verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä (PeVL11/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisesta hallintotehtävästä ei sen sijaan ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö siitä, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä, koskee kuitenkin hyvin erilaisia tehtäviä ja tehtäväkokonaisuuksia kuin mistä on kyse ehdotetuissa 75 §:ssä ja 91 §:ssä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan aiemmista lausunnoista on vain rajallisesti apua arvioitaessa ehdotettuja 75 §:ää ja 91 §:ää PL 124 §:n kannalta.

Ehdotettujen 75 §:n ja 91 §:n mukaan maanomistaja voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä huolehtia kaavaehdotuksen laatimisesta eli kaavakohteet ja -määräykset sisältävän kaavakartan ja siihen liittyvän kaavaselostuksen laatimisesta. Julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät kuitenkin kunnalla. Kunta vastaisi kaavaehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättämisestä sekä tähän liittyvästä esittelymenettelystä kuten muissakin kaavaprosesseissa. Kunta myös ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista ja voisi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja sekä huolehtisi siitä, että kaavan laatija täyttää 11 §:ssä säädetyt kelpoisuusehdot. Niin ikään kunta vastaisi siitä,

että kaavan vaikutukset selvitetään 78 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja että kaavaehdotus laaditaan noudattaen, mitä kaavan sisältövaatimuksista, kaavan esitystavasta, kaavan liittyvästä selostuksesta ja asemakaavan pohjakartasta säädetään. Lisäksi kunta huolehtisi osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä ehdotetun 11 luvun mukaisesti eli muun muassa vireilletulosta tiedottamisesta, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta, valmisteluvaiheen kuulemisesta sekä kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville. Maanomistaja ei siten hoitaisi osallistumismenettelyyn liittyviä tehtäviä eikä esimerkiksi käsittelisi kaavaprosessiin osallistuneiden henkilötietoja.

Koska julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät edellä mainitun mukaisesti kunnalla, 75 §:n mukaisessa maanomistajan oikeudessa laatia ranta-asemakaavaehdotus ja 91 §:n mukaisessa kunnan mahdollisuudessa antaa kaavaehdotus maanomistajan laadittavaksi ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle.