Perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Asiassa on kyse uuden alueidenkäyttölain säätämisestä ja 36 lain muuttamisesta. Taustalla on taannoinen maankäyttö- ja rakennuslain jakaminen kahteen osaan. Rakentamislaki on annettu vuonna 2023, mutta jäljelle jäänyt osa voimassa olleesta laista vain nimettiin uudestaan alueidenkäyttölaiksi vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta. Tuota osaa pidettiin kuitenkin epäselvänä ja vanhentuneena. Nyt tarkoitus on säätää uusi laki korvaamaan vanha alueidenkäyttölaki. Nyt säädettäväksi ehdotetussa laissa on ennen kaikkea tarkoitus vastata suurempiin yhteiskunnallisiin muutoksiin, jotka vaikuttavat alueidenkäyttöön.

Minulta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä kokonaisuudessaan, mutta erityistä huomiota on pyydetty kiinnittämään seuraaviin kysymyksiin.

- muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset
- maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa (1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §)
- 1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §:n sääntelyn tarkastelu kunnallisen itsehallinnon kannalta
- 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Seuraavassa pyrin antamaan oikeudellisesti perustellun vastauksen näihin kysymyksiin yksi kerrallaan.

Yleisarvio

Nähdäkseni hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavat. Tosin hallitusohjelman kirjauksessa ilmaistuihin (HE s. 8) pyrkimyksiin ”sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja” ja ”purkaa normeja” tulee suhtautua kriittisesti, sillä usein näiden ilmaisujen taakse saattaa piiloutua oikeusvarmuutta horjuttavaa epämääräisyyttä, jos normien määrä vähenee. Muutenkin moinen konsulttikieli soveltuu huonosti lainvalmisteluun.

Yleisesti ottaen en kuitenkaan näe hallituksen esityksessä perustavanlaatuisia ongelmia. Tosin käytännöllisestä näkökulmasta voi olla hankalaa sovittaa eri rakentamiseen ja alueidenkäyttöön liittyviä lakeja. Kokonaisuudesta on vaarassa tulla sirpaleinen ja vaikeasti hahmotettava.

Keskeisin perustuslakivaliokunnan kantaa vaativa seikka on nähdäkseni maanomistajan asema kaavaehdotuksen valmistelussa. Tarkastelen asiaa tarkemmin jäljempänä. Kokonaisuuden tarkastelussa keskeisiä arvioinnin mittapuita ovat mm. perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp ja PeVL 11/2014 vp.

Muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset

Muistutusmenettely muutoksenhaun ensivaiheena

HE:ssa muutoksenhakuoikeutta rajattaisiin siten, että järjestöjen valitusoikeuden edellytyksenä olisi pääsääntöisesti muistutus (1. lakiehdotuksen 114.3 §). Tähän lähtökohtaan olisi kuitenkin useita poikkeuksia.

Tavoite rajoittaa muutoksenhakuoikeutta on ymmärrettävä, koska se siirtäisi järjestöjen pääasiallisen vaikuttamistilaisuuden valmisteluvaiheeseen ja täten parhaassa tapauksessa nopeuttaisi prosessia ja vähentäisi jälkikäteisen oikeusturvan tarvetta. Tästä huolimatta en ole täysin vakuuttunut siitä, että muistutusmenettely on ihanteellinen ratkaisu asiaan. Syitä on kolme.

Ensinnäkin pakollisen muistutusmenettelyn edellyttäminen mutkistaisi muutoksenhakujärjestelmän yleistä systematiikkaa. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että hallintotuomioistuinten tulisi jatkossa arvioida myös sitä, onko järjestö tehnyt oikea-aikaisesti asianmukaisen muistutuksen, jotta valitusoikeutta voidaan käyttää. Pohdin, onko valitusten välttäminen riittävä syy mutkistaa muutoksenhakujärjestelmää.

Toiseksi HE:n perustelut eivät ole aivan vakuuttavat, mitä tulee valitustyyppiin. Valitusinstrumentti olisi kunnallisvalitus, jonka funktio ei ole yksinomaan oikeusturvan (PL 21 §) vaan ehkä jopa keskeisemmin kunnallisessa itsehallinnon (PL 121 §) ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien (PL 14 §) sekä ympäristöperusoikeuden (PL 20§) toteuttamisessa. Kunnallisvalituksessa asianosaisuutta ei edellytetä, vaan valitusoikeuden perustaa myös kunnan jäsenyys. Muistutusmenettely järjestöjen ensi vaiheen kuitenkin muistuttaa funktioltaan sekä kunnallis- että hallintovalituksen tyypillistä esivaihetta, oikaisuvaatimusmenettelyä.

Kolmanneksi kyse on myös PL 20 §:n mukaisesta ympäristöperusoikeudesta. Kuten HE:ssa todetaan (s. 193), ”Sääntelyä on arvioitava paitsi perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaista elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta. Viimeksi mainitun osalta perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2/II).” Niinpä voidaan kysyä, olisiko pakollinen muistutusmenettely omiaan myös rajoittamaan PL 20 §:n toteutumista.

Edellä esitetyistä syistä pohdin, kaventaako pakollinen muistutusmenettely järjestöille kunnan toiminnan demokraattista valvontaa ja ympäristöperusoikeuden täysimääräistä toteutumista. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 33/2008 vp), ettei asemakaavavalituksia voida yleensä pitää merkitykseltään vähäisinä. Toisin sanoen muistutusmenettely pakollisena esivaiheena ei rajoittaisi vain yhtä vaan useampaa perusoikeutta samanaikaisesti. Tästä syystä on kysyttävä, olisiko muistutusmenettelyn perusoikeuksia rajoittava vaikutus oikeasuhtainen suhteessa sillä tavoiteltaviin hyötyihin.

Muutoksenhaun rajoittaminen asianosaisiin tietyissä tilanteissa

HE:n 1. lakiehdotuksen 114.1 §:n mukaan esitetään muutoksenhakuoikeutta rajattavan vain asianosaisiin tietyissä tilanteissa.

> ”Valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa tai yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään.”

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi kunnan jäsenen oikeutta valittaa kuntavalituksin säännöksen ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tapauksissa. Kuten järjestöjen valitusoikeuden rajaaminen siten, että se on sidottu muistutusmenettelyyn, myös kunnallisvalituksen alan rajaaminen pois tietyissä kaava-asioissa tarkoittaisi kunnallisen itsehallinnon kaventamista. Näin on edellä mainitusti siksi, että kunnallisvalitus on keskeinen kunnan hallinnon valvontakeino. Merkitystä on myös PL 20 §:llä sekä PL 2.2 §:ssä ja PL 14 §:ssä ilmaistuilla osallistumisoikeuksilla. Tässäkin asiayhteydessä kysymys kuuluu, onko tällainen kaventaminen hyväksyttävissä, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen tavoitteet.

Kuten HE:ssakin todetaan, tilanne on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön näkökulmasta uusi, lukuun ottamatta lausuntoa PeVL 33/2006 vp. Tässä lausunnossa merkittävä kappale on nähdäkseni seuraava:

> ”Valiokunnan mielestä tässä tapauksessa on olennaista, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututa. 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. Valiokunta pitää kuitenkin puutteena sitä,

että käsite "vaikutukseltaan vähäinen" jää epäselväksi. Tuomioistuimet saattavat joutua tulkitsemaan käsitettä, jolloin uudistuksen oikeusprosesseja lyhentävä vaikutus voi jäädä kyseenalaiseksi. Sääntelyä on tarpeen täsmentää paitsi lakiehdotuksen perusteluissa luetelluilla seikoilla myös muutoin.”

Tämä lausunto ei aivan suoraan vastaa kysymykseen, voidaanko kunnallisvalituksen alaa ehdotetusti rajoittaa. Voidaan kuitenkin päätellä, että valiokunta on lausunnon asiayhteydessä arvottanut asianosaisen muutoksenhakuoikeuden korkeammalle kuin kunnan jäsenen. Tästä näkökulmasta ehdotettu säännös onkin ongelmaton: asianosaisten valitusoikeuteen ei puututtaisi.

Mitä kunnan jäsenen valitusoikeuteen tai sen rajoittamiseen tulee, valiokunta on aiemmin arvioinut sitä osana muiden vaikutusmahdollisuuksien kokonaisuutta ennemmin kuin itsenäistä perustuslaillista suojaa nauttivana oikeusturva- ja demokraattisen valvonnan keinona. Niinpä voitaneen päätellä, että ehdotetun säännöksen alaa, jolla kunnan jäsenen valitusoikeutta rajoitettaisiin, on arvioitava suhteessa muihin vaikutusmahdollisuuksiin, joita kuntalaisella olisi käytössään.

Niinpä näkemykseni on, että jos muut vaikutusmahdollisuudet katsotaan riittävän turvatuiksi, lienee ehdotettu säännös myös kunnan jäsenen valitusoikeuden näkökulmasta ongelmaton.

Maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa (1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §:ssä ehdotetaan menettelyä, jossa maanomistajalle voitaisiin antaa vastuuta asemakaavan laatimisesta. Säännöksissä asia on muotoiltu kielellisesti hieman eri tavoin; 75.1 §:ssä ”Maanomistaja *voi huolehtia* loma-asutuksen järjestämistä koskevan *asemakaavaehdotuksen laatimisesta* omistamalleen ranta-alueelle (korostus tässä) ja 91.1 §:ssä ”*Kunta voi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa* tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitettua yleiskaavaa *koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle*.”

Ensiksi mainitussa säännöksessä siis ”maanomistaja voi huolehtia”, toiseksi mainitussa ”kunta voi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa – maanomistajan laadittavaksi”. Ilmaisujen eroista huolimatta kyse on siis siitä, että kunta voi tavalla tai toisella valtuuttaa maanomistajan laatimaan kaavaehdotuksen. Säännös kuitenkin jättää kunnalle harkintavaltaa, eikä ole velvoitettu tällaiseen delegointiin.

Jään pohtimaan, miksi menettelyä ei ole laadittu esimerkiksi hakemusperustaiseksi, jolloin kunta voisi joko hyväksyä tai hylätä hakemuksen. ”Huolehtiminen” on oikeudellisesti sangen epämääräinen ilmaisu, ja ”pyyntökin” hallinto-oikeudelliselle systematiikalle vähintäänkin

epätavallinen. Mikä olisi maanomistajan oikeudellinen asema suhteessa kuntaan kaavaehdotuksen laatijana?

Epämääräisestä kielellis-oikeudellisesta muotoilusta huolimatta kyse nähdäkseni on siitä, että kunta voisi antaa ns. kaavoitusmonopoliinsa kuuluvia tehtäviä muun kuin viranomaisen (maanomistajan) hoidettavaksi. Tällöin sääntelyä tulisi arvioida PL 124 §:n näkökulmasta. Näin onkin tehty HE:n säätämisjärjestysperusteluissa, mutta nähdäkseni epätyydyttävällä tavalla. Niissä on ainoastaan arvioitu sitä, mitä tehtäviä on perustuslakivaliokunnan käytännössä aiemmin pidetty julkisina hallintotehtävinä. Kaavaehdotuksen laatimisen luonnetta julkisena hallintotehtävänä ei käsittääkseni ole ennen arvioitu, eikä siitä ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

HE:n säätämisjärjestysperustelujen (s. 201) mukaan kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä:

> ”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.”

En ole aivan vakuuttunut tästä tulkinnasta. Vaikka viimekätinen vastuu kaavoituksesta säilyisikin kunnalla, toimisi yksityinen maanomistaja laatimine kaavaehdotuksineen ikään kuin esittelijän asemassa suhteessa päätöksen tekevään viranomaiseen. Tulkinta ei ole merkityksetön, sillä esittelijällä on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää valtaa, mikä tunnustetaan mm. PL 118.2 §:n virkavastuusäännöksessä (”Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.”).

Varsinkin asemakaavan – jota tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 91 §:ssä – voi otaksua vaikuttavan useiden osallisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Niinpä ei voida sulkea pois sitä, ettei asemakaavaehdotuksesta ”huolehtiminen” tai ”laatiminen” voisi olla julkinen hallintotehtävä, vaikka kunnalla pykälissä ehdotetusti säilyisikin viimesijainen vastuu kaavan laatimisesta yms. velvollisuuksien toteuttamisesta.

Analogiatukea voi hakea esim. lausunnosta PeVL 26/2017 vp, jossa sote-palvelujen sekä järjestäminen että tuottaminen katsottiin julkisiksi hallintotehtäviksi; tuottamista ei toisin sanoen katsottu jäävän julkisen hallintotehtävän kategorian ulkopuolelle, vaikka hyvinvointialue (silloisessa esityksessä maakunta) vastaisikin palvelujen järjestämisestä. Vaikka konteksti toki on eri, vertailu tuo esiin sen, ettei julkista hallintotehtävää voida

yksiselitteisesti sulkea ulos ”tuottavan” tahon toiminnasta sillä, että järjestämisvastuu säilyy viranomaisella. Onkin mielestäni perusteltua tulkita, että samaan tapaan kaavaehdotuksen laatimista ja sen hyväksymistä ja muita siihen liittyviä oikeudellisia takeita on pidettävä julkisina hallintotehtävinä.

Ehdotetun 91 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että ”Maanomistaja voisi käytännössä myös valtuuttaa esimerkiksi vuokraoikeudenhaltijan toimimaan puolestaan.” Valtuuttamisesta ei kuitenkaan ole mainintaa itse säännöstekstissä. Pidän ongelmallisena ensinnäkin sääntelyn tarkkuuden ja kattavuuden näkökulmasta ja toiseksi siksi, että valtuuttamista tulisi nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ns. subdelegointia koskevan lausuntokäytännön valossa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 33/2021 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp). Nyt mitään näistä kriteereistä ei ole arvioitu, eikä mikään niistä äkkiseltään arvioituna toteudu. Perustelutekstin valossa sitä vastoin voidaan jopa arvella, että maanomistaja voisi siirtää kaavanlaatimisehdotuksen laatimisen kokonaisuudessaan vuokraoikeudenhaltijalle ilman minkäänlaista arviota vaatimustenmukaisuudesta.

Koska HE:ssa kaavaehdotuksen laatimista ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, ei tehtävän siirron edellytyksiä arvioida kaikista PL 124 §:n valossa merkityksellisistä näkökulmista. Jos perustuslakivaliokunta kuitenkin tulkitsee kaavaehdotuksen laatimisen julkiseksi hallintotehtäväksi, seuraisi tästä velvollisuus arvioida subdelegointiin liittyvien näkökohtien ohella myös siirron tarkoituksenmukaisuutta ja perusoikeuksien mahdollista vaarantumista. Koska tämä arviointi puuttuu nyt arvioitavan olevassa hallituksen esityksestä, on vaikea edelleen arvioida siirron perustuslainmukaisuutta kokonaisuudessaan.

Vaikka arvio on PL 124 §:n näkökulmasta on HE:n säätämisjärjestysperusteluissa suppea, HE:ssä kuitenkin tunnistetaan asian tulkinnanvaraisuus. Ehdotettu kaavaehdotuksen laatimisoikeus näet esitetään yhtenä perusteista sille, miksi perustuslakivaliokunnan tulisi antaa esityksestä lausunto: ”Perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeellinen nimenomaan sen arvioinnissa, mitkä kaavan laatimisen vaiheet katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi.”

Mainittakoon vielä, että 91.6 §:n valituskieltosäännös on epätäsmällinen. HE :ssa todetaan (s. 196), että: ”[9]1 §: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.” Mielestäni perustelut valituskiellolle eivät liioin täysin vakuuta; ne antavat ymmärtää, ettei harkinnanvaraisiin päätöksiin voisi sisältyä muutoksenhakuoikeutta.

Kunnallinen itsehallinto (1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 103 ja 104 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriön ja valtioneuvoston oikeudesta määrätä kunta hoitamaan kaavoitusvelvollisuutensa tietyissä tilanteissa. Kyse on tarkemmin ottaen suunnitteluvelvoitetta ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevista ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksistä. Pykälät antaisivat oikeuden myös määrätä uhkasakon ensisijaisen velvoitteen tehostamiseksi.

Ajatuksena on, ettei kunta voisi passiivisuudellaan vaikeuttaa alueidenkäytön suunnittelua ja kunnan asukkaiden oikeuksien toteutumista. Ehdotetussa 104 §:ssä kriteeri on, että ”edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää, eikä kaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua.” Puuttuminen täten sidotaan siihen, että asia on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 164) täsmennetään ilmaisun sisältöä:

> ”Ilmaisu "yleisen edun kannalta erittäin tärkeä" viittaa tilanteisiin, joissa valtakunnallisen tavoitteen toteuttamatta jättäminen voisi vaarantaa esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai huoltovarmuuden; ilmastotavoitteiden tai kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämisen; valtakunnallisesti merkittävien liikenne- tai energiaverkkojen toteuttamisen tai merkittävien ympäristöhaittojen ehkäisemisen.”

Sääntelyn tavoitteet ovat nähdäkseni perusteltuja. Sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) näkökulmasta, sillä valtiolla olisi oikeus puuttua itsehallinnon alaan kuuluvasta asiasta. Merkille pantavaa kuitenkin on, että asiaa koskevat säätämisjärjestysperustelut ovat sangen suppeat.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja on vahva, mutta ei poikkeukseton. Tietyssä mielessä nyt ehdotettu menettely muistuttaa hyvinvointialueiden ohjausta tilanteessa, jossa ne eivät pysty kattamaan budjettialijäämäänsä. Tällöin valtiolla on toimivalta puuttua hyvinvointialueiden taloudenhoitoon sen sopeuttamiseksi. Hyvinvointivaltioilla on itsehallinto, joskin se on verotusoikeuden puuttumisen vuoksi heikompi kuin kuntien.

Samoin valtionvarainministeriöllä on toimivalta puuttua kunnalliseen itsehallintoon selvityshenkilön nimittämisen muodossa, kun kunnan hallinnossa ilmenee vakavia ongelmia (kuntaL 12a luku: Poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskeva selvitysmenettely, ns. Lex Kittilä). Myös tällöin yksi keskeinen kriteeri selvitysmenettelyn käynnistämiseksi on kunnan passiivisuus ongelmien poistamisessa. Myös ns. kriisikuntakriteerin täyttyminen (kuntaL 118 §) oikeuttaa valtion epäsuoran puuttumiseen.

Voidaan siis päätellä, ettei kunnallinen itsehallinto ole siinä määrin poikkeukseton, etteikö valtio voisi rajoittaa sitä kunnan asukkaiden oikeuksien tai muiden erittäin tärkeiden etujen turvaamiseksi. Voimassa on jo nyt perustuslakivaliokunnan arvioimaa sääntelyä, joka oikeuttaa valtion suoran tai epäsuoran puuttumisen kunnalliseen itsehallintoon erilaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut merkitystä mm. sille, että kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet tulee turvata. Tällöin oikeuksien toteuttamisintressi voi olla painavampi kuin jopa kuntien pakkoliitos, joka puuttuu kunnalliseen itsehallintoon perustavanlaatuiseksi luonnehdittavalla tavalla (”Tämän johdosta pakkoliitoksen taustalla olevat intressit olivat valiokunnan mielestä niin painavia, että ne oikeuttivat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon (PeVL 20/2013 vp, s. 5/II)” (PeVL 62/2016 vp).

Samoin valiokunta on todennut lausunnossaan PeVL 62/2016 vp (arvioidessaan ns. Lex Kittilä -esitystä), että:

> “Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotettavalle sääntelylle poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä on esitetty hallituksen esityksessä sellaisia perusteluita, että niiden perusteella on sinänsä mahdollista kajota kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että sääntelyä on kunnallisen itsehallinnon suojan johdosta tulkittava suppeasti. Valiokunta kiinnittää myös huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen, tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen. “

Nyt arvioitavana oleva sääntelyssä on kyse rajatummista ongelmista kuin edellä mainituissa esimerkeissä. Kuitenkin taustalla on sama, intressipunnintaa korostava ajatus: itsehallintoon voidaan puuttua, jos on vaarana, etteivät kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet toteudu. Valtiolla ei kuitenkaan olisi toimivaltaa päättää kaavan sisällöstä. Pistemäisten puuttumisoikeuksien taustalle voi osin hahmottaa yleisen passiivisuusdoktriinin kehittymättömyyden suomalaisessa hallinto-oikeudessa.

Niinpä valiokunnan on nähdäkseni arvioitava, voidaanko kunnan passiivisuudella kaavoitusasioissa vaikuttaa kunnan asukkaiden oikeuksien toteutumiseen tai muuhun erittäin tärkeään yleiseen etuun siinä määrin, että ympäristöministeriön ja valtioneuvoston puuttuminen voidaan oikeuttaa, ja onko ehdotettu sääntely riittävän oikeasuhtaista tarkkarajaista ja täsmällistä. Oma näkemykseni on, että kunnan itsehallintoon puuttumiselle ehdotetun sääntelyn perusteluissa on osoitettu hyväksyttävät syyt ja oikeasuhtaiset keinot.

2. lakiehdotuksen 99 § ja omaisuudensuoja

HE:n 2. lakiehdotuksen 99 §:ssä säädettäisiin kunnan lunastusoikeudesta. Asia on merkityksellinen omaisuudensuojan (PL 15 §) näkökulmasta. Perustuslain säännöksen 2. momentti on yleispiirteinen: siinä edellytetään vain lailla säätämistä ja yleistä tarvetta (”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”).

Omaisuudensuojadoktriinin kehittymistä on tarkasteltu säätämisjärjestysperusteluissa, mm. suhteessa ympäristöperusoikeuteen, enkä toista sitä tässä. Tosin omaisuudensuojaa ei tarkastella ehdotetun 2. lakiehdotuksen 99 §:n näkökulmasta. Syykin on selvä: kyse 99 §:ssä on vain teknisestä muutoksesta. Vastaava säännös on nimittäin voimassa jo nyt: vain ilmaisu ”asianomainen ministeriö” täsmennettäisiin tarkoittamaan ”ympäristöministeriötä”.

Säännöksellä toisin sanoen pidettäisiin voimassa (ympäristö)ministeriön toimivalta antaa kunnalle lupa lunastaa alueita tietyin edellytyksin. Itse edellytykset on ilmaistu väljästi – säännöksessä käytetään samaa perustuslain ilmaisua ”yleiseen tarpeeseen”. Ilmaisu vastaa nykytilaa ja perustuslain sanamuotoa. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt sanamuodon toistamista sääntelyssä ”aivan asianmukaisena” (PeVL 28/1998 vp):

> ”Valiokunta huomauttaa yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 ja 100 §) ei ole aivan asianmukaista pelkästään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan. Kyseinen perustuslain edellytys tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa.”

HE:sta käy ilmi, että korvaus- ja lunastussäännökset on tarkoitus uudistaa menneillään olevassa lainsäädäntötyössä (Hallituksen esitys kaavojen toteuttamisen ja katujen kunnossapidon lainsäädännön uudistamisesta - Ympäristöministeriö). Nähdäkseni olisi tarkoituksenmukaista tarkastella lunastussääntelyn perustuslainmukaisuutta tässä yhteydessä eikä silloin, kun kyse on ainoastaan teknisestä muutoksesta ja käytännössä voimassa olevan oikeustilan jatkamisesta likipitäen muuttumattomana.

Lopuksi

Nähdäkseni ehdotettuun sääntelyn keskeisin perustuslakivaliokunnan kantaa vaativa kysymyksenasettelu liittyy maanomistajan asemaan kaavaehdotuksen laatijana. Nähdäkseni kaavaehdotuksen laatimisessa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, toisin kuin HE:ssä tulkitaan. Myös muistutusmenettelyn pakollisuutta järjestöjen valitusoikeuden ensivaiheena on syytä tarkastella kriittisesti.

Helsingissä 17.6.2026

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori