Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 8.9.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE UUDEKSI ALUEIDENKÄYTTÖLAIKSI JA LAEIKSI ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 70/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lisälausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 70/2026 vp). Lisälausuntoa pyydetään erityisesti siitä, vaikuttaako maanomistajavetoisen kaavan laatimista koskevan sääntelyn arviointiin perustuslain 124 §:n kannalta se, että kyseessä on maanomistajan oma alue. Lausuntopyynnön ohessa on toimitettu ympäristöministeriön lisäselvitys (Lisäselvitys rantarakentamisen ja maanomistajavetoisen ranta-asemakaavan laatimisen sääntelyhistoriasta 17.8.2026).

Olen antanut hallituksen esityksestä 70/2026 vp jo aiemmin lausunnon perustuslakivaliokunnalle (17.6.2026). Kävin mainitussa lausunnossa läpi ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään ja arvioin, että kaavan laatimisen vaiheita on syytä tarkastella kokonaisuutena, joka muodostaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän. Maanomistajalle ehdotettua tehtävää ei voi mielestäni pitää esimerkiksi viranomaista avustavana tai teknisluonteisena tehtävänä.

Esitän seuraavassa lisälausuntonani arvion perustuslakivaliokunnan yksilöimästä kysymyksestä. Perustuslain 124 §:ään liittyvien oikeudellisten perusteiden osalta viittaan aiempaan lausuntooni toistamatta niitä tässä.

Ympäristöministeriön lisäselvitys

Ympäristöministeriö on antanut lisäselvityksen rantarakentamisen ja maanomistajavetoisen ranta-asemakaavan laatimisen sääntelyhistoriasta. Selvityksen mukaan rakennuslakiin lisättiin vuonna 1969 säännös, jonka mukaan rantakaavan laatiminen oli kaavoitettavan alueen omistajan tai omistajien asia. Lisäksi esille tuodaan, että voimassa olevan alueidenkäyttölain rantarakentamista ja maanomistajan oikeutta laatia ranta-asemakaavaehdotus koskevat säännökset ovat säilyneet pääosin samansisältöisinä lain voimaantulosta (vuonna 2000) nykypäivään saakka. Voimassa olevan lain mukaan maanomistaja voi huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Ennen laatimiseen ryhtymistä on oltava yhteydessä kuntaan ja toimitettava kunnalle osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Maanomistajan toimesta laaditun asemakaavaehdotuksen käsittelyssä noudatetaan muutoin, mitä alueidenkäyttölain

kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevassa 8 luvussa säädetään. Maanomistajan toimesta laadittu asemakaavaehdotus on kunnassa käsiteltävä ilman tarpeetonta viivytystä.

Arviointi

Maanomistajavetoisesta kaavan laatimisesta on ehdotettu säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §:ssä. Säädettäväksi ehdotetun uuden alueidenkäyttölain 75 §:ssä säilytettäisiin maanomistajalla oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen nykyisen alueidenkäyttölain 74 §:ää vastaavasti. Uuden lain 91 §:n säännös asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa olisi puolestaan uusi.

Voimassa olevan lainsäädännön tai sitä edeltäneiden säännösten perusteluissa ei ole havaintojeni mukaan tehty selkoa, mitä tarkoitettu maanomistajan oikeus kaavaa koskevan ehdotuksen laatiminen kaikkiaan pitää sisällään. Nyt arvioitavana olevan esityksen perusteluissa ei myöskään ole nähdäkseni avattu tätä menettelyä eikä tuotu esille esimerkiksi tietoja siitä, miten laajasti 74 §:ää on sovellettu. Esityksen perustuslakijakson (s. 201) mukaan ehdotettujen 75 ja 91 §:n mukaan maanomistaja voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä huolehtia kaavaehdotuksen laatimisesta eli kaavakohteet ja -määräykset sisältävän kaavakartan ja siihen liittyvän kaavaselostuksen laatimisesta. Ympäristöministeriön lisäselvityksessä ei ole tältä osin esitetty nykyistä taikka ehdotettua menettelyä tarkentavia tietoja. Epäselväksi jäävät myös ehdotettujen säännösten keskinäiset eroavuudet, kuten se, miksi ehdotettu 75 § on muotoiltu maanomistajan oikeuden muotoon ja 91 § yhteistyövelvoitteen muotoon. Tällä on merkitystä myös perustuslain 124 §:ään kuuluvaan lailla säätämisen velvoitteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Maanomistajan mahdollisuudesta huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle ei ole laadittu lainsäännön esitöissä arviointia perustuslain 124 §:n kannalta. Huomioon on syytä ottaa se, että perustuslain 124 § säädettiin uutena säännöksenä nykyiseen perustuslakiin. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 178).

Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin jo aiemmin hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (ks. esim. PeVL 4/1989 vp, PeVL 37/1992 vp, PeVL 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta oli lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkinnyt ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille tietyin edellytyksin (ks. esim. PeVL 47/1996 vp, PeVL 15/1994 vp).

Rakennuslaki (370/1958) kumottiin maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, nykyinen alueidenkäyttölaki, ks. L 752/2023), joka tuli pääosin voimaan 1.1.2000 eli juuri ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Maankäyttö- ja rakentamislain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa, perustuslakivaliokunta tarkasteli kaavoja sääntelykeinoina omaisuuden suojan näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti huomiota lain 75 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ranta-asemakaavassa voidaan erityisellä määräyksellä osoittaa yleisiä tarpeita

varten tarvittavien yleisten alueiden toteuttaminen kiinteistönomistajan tehtäväksi. Perustelujen mukaan tällaisen alueen, kuten yleisen uimarannan tai venevalkaman toteuttaminen kuuluu pääsääntöisesti kunnalle tai valtiolle. Mahdollisuuksiin määrätä alueen toteuttaminen kiinteistönomistajalle vaikuttivat lisäksi 54 §:n yleissäännökset omistajan suojasta kohtuutonta rajoitusta ja haittaa vastaan. Ehdotuksen tarkoituksena oli saadun selvityksen mukaan tehdä mahdolliseksi se, että yleisen alueen toteuttamisvastuu voidaan siirtää maanomistajalle tälle kaavasta koituvan hyödyn vastapainona. Valiokunta piti tarpeellisena tämän kiinteistönomistajan aseman kannalta keskeisen edellytyksen ilmaisemista lakitekstissä. (PeVL 38/1998 vp, s. 4.) Lain 74 §:ään valiokunta ei ottanut kantaa, eikä ylipäätään nähnyt ehdotuksessa säätämisjärjestyskysymyksiä.

Olen aiemmassa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle katsonut, että arvioitavana olevan esityksen perusteella perustuslain 124 §:ään liittyvien edellytysten täyttyminen jää epäselväksi. Ympäristöministeriön lisäselvitys ei tuo lisävalaistusta siihen, miksi ehdotettu menettely olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarkoituksenmukaista kyseisen tehtävän hoitamiseksi. Ympäristöministeriön lisäselvitys ei muutoinkaan anna aihetta muuttaa arviotani, jonka mukaan pidän ehdotettua maanomistajan oikeutta laatia ranta-asemakaavaehdotus ja kunnan mahdollisuutta antaa kaavaehdotus maanomistajan laadittavaksi huonosti yhteensopivana perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän siirron kanssa ja tältä kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sääntelynä.

Arvioni mukaan se, että kyse olisi maanomistajan omasta alueesta, ei poista ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta perustuslain 124 §:ään nähden. Sekä ehdotetun 75 §:n 1 momentissa että 91 §:n 1 momentissa on tarkoitettu oikeus tai yhteistyö rajattu maanomistajan omistamaan (ranta-)alueeseen. Mielestäni arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että kyse olisi kaavan laatimisesta eikä esimerkiksi yksittäiseen rakennuslupaan liittyvistä asianosaisvelvoitteista. Ehdotetulla menettelyllä voi käsittääkseni olla laajempaa, maankäyttöön sekä kuntien tehtäviin ja kaavoitusmonopolinkin kytkeytyvää merkitystä. Argumentaatiota, jossa jokainen voisi omassa asiassaan hoitaa julkista hallintotehtävää, kunhan lopullinen päätöksenteko säilyisi viranomaisella, ei ole pidettävä hyvin yhteensopivana perustuslain 124 §:n kanssa. Järjestely voisi johtaa ongelmallisiin laajennuksiin siihen nähden, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee perustuslain 124 §:n asettaman pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Ehdotettuun asetelmaan voinee myös liittyä perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon samoin kuin 6 §:n mukaisen maanomistajien yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyviä ongelmallisia piirteitä. Tämä puolestaan on vastoin perustuslain 124 §:n asettamaa edellytystä siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Helsingissä 8.9.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori