Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

9.9.2026

HE 70/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja siihen liittyvien lakien muuttamiseksi

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ 2

1. Lähtökohta 3

2. Omaisuudensuoja alueidenkäyttölain sääntelykokonaisuudessa 3

3. Muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset (1. lakiehdotuksen 114 §) 6

4. Maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa
(1. lakiehdotuksen 75 § ja 91 §) 11

5. Suunnitteluvelvollisuutta koskevat pakkokeinot
(1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §) 16

6. 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ään (2. lakiehdotus) 18

7. Muut perustuslakiarviot 24
7.1 Metsäkorvaussäännös 101 a § ja siirtymäsääntely (2. lakiehdotus) ... 24
7.2 Suunnittelutarvealueen voimassaoloaika (1. lakiehdotuksen 9.3 §) ... 28

8. Yhteenveto 29

1. Lähtökohta

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki ja muutettavaksi siihen liittyviä 36 lakia. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia (132/1999) muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla nykyisen alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.

2. Arviota on pyydetty yhtäältä esityksestä kokonaisuudessaan, toisaalta erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1) muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset;
2) maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa (1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §);
3) valtion kuntiin ja maakuntien liittoihin kohdistamista pakkokeinoista kaavoitustehtävänsä toteuttamiseksi (1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §); ja
4) lunastuslupaan perustuvasta maan lunastamisesta (2. lakiehdotuksen 99 §).

3. Tarkastelen seuraavassa ensin esitystä yleisemmin, tämän jälkeen valiokunnan lausuntopyynnössä yksilöityjä kysymyksiä ja lopuksi eräitä muita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä säännösehdotuksia. Kiinnitän huomiota erityisesti kaavoitusjärjestelmän ja omaisuudensuojan (PL 15 §) suhteeseen, mutta myös ympäristövastuuseen (PL 20 §), oikeusturvaan (PL 21 §), kuntien itsehallintoon (PL 121 §) ja julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityiselle (PL 124 §). Sinänsä esitykseen liittyy muitakin perustuslakikysymyksiä, joita on käsitelty erityisesti esityksen säätämisjärjestysosiossa varsin laajasti (s. 183–202).

2. Omaisuudensuoja alueidenkäyttölain sääntelykokonaisuudessa

4. Omaisuudensuojan kannalta ehdotetun uuden *alueidenkäyttölain* keskeisiä säännöksiä ovat erityisesti rakentamisrajoituksia (28, 39 ja 59 §), rakennuskieltoja (33 ja 49 §), kaavojen sisältövaatimuksia (23, 34 ja 50 §), kaavamääräyksiä (26, 37 ja 58 §), suunnittelutarvealueen määritelmää (9 §) ja asemakaavan ajanmukaisuutta koskevat säännökset (60 ja 61 §). Huomionarvoista on se, että omaisuudensuojan kannalta merkityksellisiä eivät ole vain nämä

lain säännökset, vaan käytännössä merkityksellisiä ovat myös kaavoihin hallinnollisessa päätöksenteossa sisällytettävät *merkinnät (kaavakohteet) ja määräykset*.

5. Hallituksen esityksessä alueidenkäyttöä koskeva sääntely jaetaan alueidenkäyttölakiin ja kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin. Kokonaisuuteen liittyy rakentamisen edellytyksiä koskeva sääntely, joka on jo aiemmin eriytetty rakentamislakiin (751/2023). Sääntelyn jakaminen eri lakeihin vaikeuttaa jossain määrin omaisuudensuojan kokonaisarviointia. Kaavoituksen sisältöä, rakentamisen edellytyksiä, omaisuuden käyttörajoituksia ja niitä koskevia korvauksia, lunastamista sekä maankäyttösopimuksia koskeva sääntely muodostaa omaisuudensuojan kannalta kiinteän kokonaisuuden. Esimerkiksi käyttörajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä voi olla myös rajoituksesta maksettavalla korvauksella. Esityksessä käyttörajoitusten edellytykset ja korvaukset säänneltäisiin eri laeissa.

6. Ehdotetun alueidenkäyttölain useat omaisuudensuojan kannalta keskeiset säännökset vastaavat perusrakenteeltaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, joita perustuslakivaliokunta arvioi aikanaan sitä koskeneessa lausunnossaan PeVL 38/1998 vp. Sääntely-ympäristössä ja perusoikeuksien tulkintakäytännössä on tämän jälkeen tapahtunut osin merkittäviä muutoksia. Aikaisempi valtiosääntöoikeudellinen arvio ei siten sellaisenaan poista tarvetta arvioida ehdotettua sääntelyä nykyisten perusoikeusvaatimusten kannalta.

7. Vaikka kaavoitusinstituution yleisempi olemassaolo voitaneen nähdä pikemmin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömänä sääntelynä kuin varsinaisena omaisuuden käytön rajoittamisena (PeVL 38/1998 vp, s. 4), valtiosääntöiseltä kannalta säännöksissä on kysymys omaisuuden käytön rajoittamisesta tai muusta sellaisesta puuttumisesta, joka tulee arviotavaksi perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta. Puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin lähtökohtaisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta[1]. Nähdäkseni näistä keskeisin on oikeasuhtaisuuden vaatimus.

8. Omaisuuden käytönrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa oikeasuhtaisuusarvio jää varsin yleiselle tasolle (ks. s. 189–192). Tähän liittyen omaisuudensuoja-arvioiden osalta perusteluissa

[1] Omaisuuden käyttörajoitusten arvioinnissa on perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ohella edelleen merkitystä opilla, jonka mukaan käyttörajoitus ei saisi loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 5 ja PeVL 52/2026 vp, kohta 8.

esitetään sitä mitenkään avaamatta ensin toteamus, jonka mukaan ”Vallitsevan kannan mukaan kaavaan perustuvaa rakennusoikeutta ei sellaisenaan pidetä perustuslain omaisuudensuojaan kuuluvana yksilön omaisuutena.”. Tämän jälkeen tehdään oikeuskirjallisuuteen viitaten tulkinta, jonka mukaan kaavajärjestelmään liittyvä yleinen yhteiskunnallinen tehtävä olisi ”ensisijainen suhteessa maanomistajan oikeuksiin” (s. 189–190). Toteamuksia ei avata lainkaan, joten on vaikea hahmottaa, mitä niillä lopulta tahdotaan sanoa.

9. Pidän esityksen säätämisjärjestysarvioita näiltä osin liian suoraviivaisina ja puutteellisina siihen nähden, kuinka merkittävästä omaisuuteen kohdistuvasta sääntelystä on kyse. Esimerkiksi kaavoituksen yhteiskunnallisesta tehtävästä ei seuraa sellaisenaan yleisten intressien abstraktia ensisijaisuutta suhteessa perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Päinvastoin kysymys on pikemmin yleisten ja yksityisten intressien yhteensovittamisesta sekä omaisuuteen kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

10. Omaisuudensuoja-arviossa ei juuri avata perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä omaisuuden käyttörajoitusten arvioinnissa (PL 15.1 §). Pelkän maininnan varaan jää rajoitusedellytyksiin olennaisesti kuuluva oikeasuhtaisuuden vaatimus, joka on aivan olennainen nimenomaan omaisuuden käyttörajoitusten kannalta. Sama koskee käyttörajoitusten hyväksyttävyysarvion kannalta edelleen merkityksellistä oppia omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön turvaamisesta. Arviossa sinänsä viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklaan, mutta ei selosteta lainkaan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään soveltamaa suhteellisuusarviota (fair balance), joka on keskeisin kriteeri puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Huomionarvoista on, että ihmisoikeustuomioistuimella on laaja oikeuskäytäntö kaavoituksesta, jossa suhteellisuusarvio nimenomaan on ollut keskeisessä asemassa.

11. Nämä puutteet vaikeuttavat esityksen perustuslainmukaisuuden arviota. **Perustuslakivaliokunnan olisi syytä kiinnittää tähän huomiota**.

12. Oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi esitystä voisi olla nähdäkseni perusteltua täsmentää esimerkiksi sisällyttämällä koko lain tulkintaa ohjaaviin 1 §:n ja 5 §:n tavoitesäännöksiin jonkinlainen maininta siitä, että alueiden käytön suunnittelussa otetaan huomioon sekä yleiset että yksityiset intressit ja pyritään niiden asianmukaiseen yhteensovittamiseen.

13. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös eri kaavamuotoja koskevat sisältövaatimukset ja niihin sisältyvät maanomistajan asemaa osaltaan turvaavat kohtuuttomuuskiellot. Ehdotuksen 23.4 §:n (maakuntakaava) 34 §:n 3 momentin (yleiskaava) ja 50 §:n 3 momentin (asemakaava) säännökset jäävät kuitenkin verraten avoimiksi sen suhteen, millä perusteilla maanomistajalle aiheutuvan rajoituksen tai haitan kohtuuttomuutta käytännössä arvioidaan. **Säännöksiä olisi perusteltua täsmentää tuomalla laissa esille kohtuuttomuusarvioinnissa huomioon otettavia keskeisiä seikkoja**. Näitä ovat ainakin alueella vallitseva laillisessa järjestyksessä syntynyt maankäyttö, kaavasta johtuvan rajoituksen laatu, voimakkuus ja kesto sekä rajoituksen vaikutukset omaisuuden käyttömahdollisuuksiin ja taloudelliseen arvoon, mahdollisuus saavuttaa kaavoituksen tavoitteet omaisuuteen vähemmän puuttuvin keinoin ja maanomistajan mahdollisuus saada rajoituksesta korvausta.

14. Kysymys ei näiltä osin ole niinkään ehdotetun sääntelyn aineellisen lähtökohdan muuttamisesta, vaan sen turvaamisesta, että omaisuudensuojaan (PL 15.1 §) liittyvä oikeasuhtaisuusvaatimus tulee riittävällä tavalla esille myös varsinaisessa säännöstekstissä.

3. Muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset (1. lakiehdotuksen 114 §)

15. Rajaan tarkastelun ehdotetun alueidenkäyttölain 114 §:n valitusoikeutta koskevan sääntelyn arviointiin kahden olennaisen muutoksen osalta. Ensinnäkin kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus poistuisi sellaisissa asemakaavoissa, joiden alueella on voimassa oleva oikeusvaikutteinen yleiskaava ja joissa ei poiketa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta. Toiseksi rekisteröidyn paikallisen tai alueellisen yhdistyksen valitusoikeus sidottaisiin tietyn poikkeuksin lähtökohtaisesti siihen, että yhteisö on tehnyt kaavaehdotuksesta muistutuksen.

16. Valitusoikeuden muutokseen liittyviä perusoikeuskysymyksiä on arvioitu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ympäristövastuun (PL 20 §) (s. 193–194), oikeusturvan (PL 21 §) (s. 194–196) ja kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) (s. 198–199) kannalta.

Kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden rajaus

17. Olen arvioinut kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden rajoittamisen valtiosääntöoikeudellisia, eurooppaoikeudellisia ja kansainvälisoikeudellisia reunaehtoja yksityiskohtaisesti

ympäristöministeriölle vuonna 2024 laatimassani selvityksessä *Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa* (Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30). Selvitys on julkisesti saatavilla (https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-180-1) ja siihen on viitattu nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 40, 194). Toistamatta tässä yksityiskohtaista arviota rajoitun tässä viittaamaan selvitykseeni (erit. s. 46–109).

18. Selvityksessä päädyin siihen johtopäätökseen, että eurooppaoikeudellinen sääntely (mukaan lukien Århusin sopimus), Euroopan ihmisoikeussopimus tai Suomen perustuslaki eivät sellaisenaan edellytä nykyisen kaltaista kunnan jäsenen yleiseen valitusoikeuteen (*actio popularis*) perustuvaa valitusoikeutta. Näin ollen ehdottomia esteitä sen muuttamiselle tai poistamiselle ei ole. Valitusoikeutta rajoitettaessa on kuitenkin turvattava asianosaisen oikeusturva, yleisön ympäristölliset oikeudet sekä kaavoituksen riittävä laillisuusvalvonta.

19. Olen päätynyt johtopäätökseen erityisesti perustuslain oikeusturvan (PL 21 §), ympäristövastuun (PL 20 §) ja kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) kannalta. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään suhtautunut varsin torjuvasti *actio popularis* -tyyppisiin valituksiin. Lisäksi eurooppaoikeuden ja Århusin sopimuksen osalta komission tuoreessa ympäristöasioiden muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevassa ohjeessa (2026)[2] ja Århusin sopimuksen implementointioppaassa (2014)[3] todetaan nimenomaisesti, että näistä ei johdu jäsenvaltioille velvollisuutta *actio popularis* -tyyppisen valitusjärjestelmän käyttöön ottamiselle, jossa kuka tahansa saisi valittaa mistä tahansa ympäristöä koskevista päätöksistä.

20. Selvitystä laatiessani käytössäni ei ollut nyt esitettävää uutta AKL 114 §:n säännöstä, mutta **arvioin siinä olevan kyse sellaisesta kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden rajaamisesta, joka on mahdollinen perustuslain, eurooppaoikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta**. Olennaista on, että ehdotettu sääntely ei poista asianosaisten valitusoikeutta ja kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus säilyy sellaisissa asemakaava-asioissa, joissa alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa tai asemakaava poikkeaa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta.

---

[2] Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (C/2026/3962) 24.7.2026, kohta 76. Osoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202603962.

[3] United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention, implementation guide, Shutterstock 2014, s. 198. Osoitteessa: https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

Järjestöjen valitusoikeuden edellytykseksi asetettava muistutusvelvoite

21. Ehdotuksen 114 §:n 3 momentin (ks. alla) mukaan rekisteröidyn paikallisen tai alueellisen yhteisön valitusoikeuden edellytykseksi asetettaisiin se, että yhteisö on tehnyt kaavaehdotuksesta muistutuksen. Tästä säädettäisiin kuitenkin poikkeuksia muun muassa kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeisen muuttamisen, menettelyvirheen sekä merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien kaavojen osalta. Kysymys ei siten ole järjestöjen valitusoikeuden poistamisesta, eikä oikeastaan sisällöllisestä rajaamisestakaan, vaan sen käyttämisen kytkemisestä lähtökohtaisesti järjestön aikaisempaan osallistumiseen kaavoitusmenettelyssä.

> ” - -
>
> Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan, jos yhteisö on tehnyt 83 §:n 2 momentissa tarkoitetun muistutuksen kaavaehdotuksesta. Yhteisöllä on kuitenkin aina valitusoikeus, jos:
> 1) asemakaavaehdotusta on muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen;
> 2) valitus perustuu siihen, että asemakaavan laatimisessa tai hyväksymisessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
> 3) kyse on sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua arviointimenettelyä.
> - - ”

22. Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 169) ja säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esille (erit., s. 195), kyse olisi suomalaisessa ympäristö- ja hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä uudentyyppisestä sääntelystä, eikä sille siten ole suoranaista esikuvaa. Muistutusvelvoitteen tarkoituksena ei perusteluiden mukaan ole ehkäistä yhteisöjä tekemästä valitusta, vaan ohjata ne tekemään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa, jolloin kaavaehdotusta voidaan tarvittaessa vielä muuttaa siten, että valitustarve poistuu. Perusteluiden mukaan valitusperusteita ei ole kytketty tehdyn muistutuksen sisältöön.

23. Suomen perustuslain kannalta sääntely on merkityksellinen ennen kaikkea PL 21.2 §:ssä säädetyn oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn ja PL 20.2 §:ssä säädetyn mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon kannalta. Pitkälti siitä syystä, että vastaavaa sääntelyä ei nykyisin ympäristölainsäädännössä tunneta, aiempaa

perustuslakivaliokunnan kantaa asiaan ei ole olemassa. Lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää sitä, että sääntelystä ei johdu ehdotonta estettä muistutusmenettelyn säätämiselle.

24. Olen käsitellyt vuoden 2024 selvityksessäni yksityiskohtaisesti myös kysymystä siitä, voidaanko muistutuksen tekeminen tai muu ennakko-osallistuminen asettaa valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi. Johtopäätökseni oli, että tällainen niin sanottu muistutusmalli ei ole EU-oikeuden tai Århusin yleissopimuksen kannalta lähtökohtaisesti poissuljettu. Kansallista liikkumavaraa rajoittavat kuitenkin tehokasta oikeussuojaa koskevat vaatimukset, minkä takia muistutusvelvoitteeseen on liitettävä sellaiset poikkeukset, joita unionin ympäristöoikeus edellyttää erityisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevissa asioissa.

25. EU-oikeudellisten ja Århusin sopimuksesta johtuvien velvoitteiden tulkinnasta vertailukohdan muodostaa Ruotsin *plan- och bygglagin* (2010:900) 13 luvun 11 §:ssä säädetty aktiivisuusvelvollisuus (aktivitetskrav). Sitä sovelletaan myös silloin, kun valittajana on järjestö. Sen mukaan detaljikaavaa koskeva muutoksenhaku on lähtökohtaisesti sidottu siihen, että muutoksenhakija on esittänyt näkemyksensä jo kaavan valmisteluvaiheessa. Sääntelyä muutettiin nykyisen kaltaiseksi vuonna 2022 nimenomaan EU-oikeudellisten vaatimusten takia siten, että ennakkoilmoittautumista ei edellytetä tietyissä merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevissa tilanteissa. Olen selostanut tätä sääntelyä ja muutosta edeltänyttä komission ja Ruotsin välistä arviointia yksityiskohtaisesti vuoden 2024 selvityksessäni sekä arvioinut sitä siltä kannalta, voitaisiinko samankaltainen malli omaksua myös Suomeen.[4]

26. Nyt esitetty AKL 114 §:n 3 momentin säännös vastaa asiasisällöllisesti Ruotsin PBL 13:11:ää, joka on muutettu komission esittämien EU-oikeudellisten (ml. Århusin sopimus) huomautusten perusteella. **Arvioni ehdotetusta 114 §:n 3 momentin sääntelystä on, että**, vaikka siihen voisikin liittyä tulkinnallisuutta, **se olisi kuitenkin mahdollista säätää voimaan EU-oikeuden ja Århusin yleissopimuksen puitteissa esitetyssä muodossaan**.

27. Tämän varsinaisen kannanottoni lisäksi kiinnitän huomiota seuraaviin kahteen seikkaan, joilla voi olla myös merkitystä järjestöjen valitusoikeuden laajemmassa arvioinnissa.

[4] Ks. Häkkänen 2024, erityisesti s. 84–91.

28. 1. Nyt järjestöjen valitusoikeus asemakaavoituksessa koskee ehdotuksen mukaan sinänsä kaikentyyppisiä asemakaavoja, mutta järjestölle asetetaan pääsääntöinen muistutusvelvoite, jota ei kuitenkaan edellytetä hyväksyttäessä sellainen asemakaava, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua arviointimenettelyä (AKL 114.3 §:n 3 kohta). EU-oikeuden ja Århusin sopimuksen kannalta voisi sinänsä olla mahdollista selvittää sitä, voitaisiinko järjestöjen valitusoikeus rajata vain sellaisiin asemakaavoihin, joilla voi olla AKL 114.3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi Ruotsissa valitusoikeutta näyttäisi rajatun tällä tavoin (ks. PBL 13:12).

29. Tämän kaltaisesti Suomessa on tällä hetkellä säädetty ympäristöjärjestöjen valitusoikeus rakentamislain mukaisissa eräissä lupa-asioissa: ”Valitusoikeus on lisäksi toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos sijoittamislupa koskee rakennusta hankkeessa, **johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia**.”[5] (RakL 179.2 §, 179 a.2 §, 179 b.2 § ja 180.2 §)

30. Huomionarvoisena yksityiskohtana Ruotsissa järjestöjen PBL 13 luvun 12 §:ään perustuva valitusoikeus on lisäksi rajattu siten, että säännöksen mukaista valitusoikeutta ei ole sellaisista asemakaavan hyväksymistä, muuttamista tai kumoamista koskevista päätöksistä, jotka koskevat puolustusvoimia tai eräitä muita puolustus- ja turvallisuusviranomaisia. Sääntely muodostaa tältä osin yhden vertailukohdan arvioitaessa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa järjestöjen valitusoikeuden soveltamisalan määrittelyssä myös Suomessa.

31. 2. Nyt säännösehdotuksen (114.3 §) mukaan valitusoikeus on rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan. Kysymys on siitä, minkälaisia ominaisuuksia yhdistyksellä ylipäänsä tulee olla, jotta sillä olisi valitusoikeus. Ehdotettu sääntelytapa vastaa sinänsä tapaa, jolla Suomen ympäristölainsäädännössä yhteisöjen valitusoikeudet on eri säännöksissä määritelty. Huomionarvoista on, että EU-oikeus tai Århusin yleissopimus sallivat lähtökohtaisesti kansallisia ominaisuusvaatimuksia asetettavaksi järjestöille, kunhan vaatimukset eivät tee muutoksenhausta mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Esimerkiksi Ruotsissa suunnittelu- ja rakentamislain mukaisissa asioissa

[5] Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti valitusoikeuden olemassaoloa vain hankkeissa, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaista arviointimenettelyä sovelletaan lain 3 §:n mukaan lähtökohtaisesti vain tällaisiin menettelyihin.

ympäristöjärjestöltä edellytetään vähintään kolmen vuoden toimintaa ja lähtökohtaisesti vähintään 100 jäsentä tai muuta näyttöä siitä, että toiminnalla on julkinen tuki[6].

32. Olen käsitellyt näitä järjestöille asetettavia ominaisuus- ja toimintavaatimuksia yksityiskohtaisesti maa- ja metsätalousministeriölle vuonna 2026 laatimassani selvityksessä. Sen perusteella järjestöjen valitusoikeuden olemassaoloon liittyy erityisesti EU-oikeudesta ja Århusin yleissopimuksesta johtuvia vahvoja vaatimuksia, mutta kansalliselle lainsäätäjälle jää harkintavaltaa sen suhteen, millä edellytyksillä järjestö voi käyttää tätä valitusoikeutta ja millaisia järjestön tosiasialliseen toimintaan liittyviä vaatimuksia sille voidaan asettaa.[7] Esimerkiksi komission vuoden 2026 ohjeen mukaan vaatimukset voivat esimerkiksi liittyä aktiivisuuteen ympäristöalalla, jäsenyyteen tai tiettyyn vähimmäistoiminta-aikaan[8].

33. Toisin sanoen kansallista liikkumavaraa on myös jossain määrin sen osalta, minkälaisista asemakaavapäätöksistä järjestöjen valitusoikeuden tulee ylipäänsä olla olemassa ja minkälaisia ominaisuusvaatimuksia järjestön on täytettävä valitusoikeuden saamiseksi.

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

34. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan maanomistajan asemaa ja tehtäviä kaavoituksessa ehdotettujen 75 §:n ja 91 §:n kannalta sekä erityisesti sitä, vaikuttaako asian arviointiin se, että kysymys on maanomistajan oman alueen kaavoituksesta.

35. Ehdotuksen 75 §:ssä säädettäisiin maanomistajan oikeudesta laatia ranta-asemakaavaehdotus omistamalleen ranta-alueelle pääasiassa loma-asutuksen järjestämistä varten. Sääntely vastaisi perusteiltaan nykyistä ranta-asemakaavajärjestelmää. Kunta ohjaisi kaavan laatimista ja voisi asettaa kaavan laatimiselle tavoitteita ja ehtoja. Kunta vastaisi myös kaavan

[6] PBL 13:12:n mukaan valitusoikeutettuja ovat sellaiset aatteelliset yhdistykset ja muut oikeushenkilöt, jotka täyttävät miljöbalkin (1998:808) 16:13:ssä säädetyt kriteerit. Näihin kriteereihin kuuluvat muun ohella toiminta-aikaa ja jäsenmäärää koskevat vaatimukset.

[7] Ks. Häkkänen, Martti: Valitusoikeudet ja niiden kehittämismahdollisuudet suurpetoja koskevissa poikkeuslupa-asioissa, maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki 2026, s. 52–66. Osoitteessa: https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-156-1

[8] Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (C/2026/3962) 24.7.2026, kohdat 82–85.

vaikutusten arvioinnista ja siitä, että kaava täyttää laissa säädetyt vaatimukset. Lopullinen päätösvalta kaavaehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä olisi kunnalla.

36. Kuten ympäristöministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittamasta lisäselvityksestä (17.8.2026) ilmenee, kysymys on perusteiltaan suomalaiseen kaavoitusjärjestelmään jo 1960-luvulta eri muodoissaan sisältyneestä sääntelystä. Kuten selvityksestä ilmenee, alkuperäisessä muodossaan maanomistajalla oli vahva – subjektiivinen – oikeus saada laatimansa ranta-asemakaava hyväksytyksi viivytyksettä, jos se oli laadittu laissa säädetyllä tavalla. Kunnan olisi siis pakko hyväksyä rantakaavaehdotus näissä tapauksissa. Hyväksymispakosta luovuttiin vuoden 1997 luonnonsuojelulain (1096/1996) säätämisen yhteydessä, minkä jälkeen rantakaavojen hyväksymisessä kunnilla oli sama harkinta kuin muissakin kaavoissa.[9] Voimassa oleva sääntely (AKL 74 §) vastaa perusteiltaan tätä lähtökohtaa.

37. Nyt ehdotettu uusi 75 §:n säännös vastaa hallituksen esityksen mukaan näiltä osin voimassa olevaa vastaavaa sääntelyä maanomistajan aseman kannalta (HE 70/2026 vp, s. 149). Huomionarvoista on se, että Suomessa on edellä todetulla tavalla ollut aikanaan voimassa huomattavasti vahvempi maanomistajalle kuulunut oikeus kaavaehdotuksen laatimiseen ja oikeus ollut saada ehdotus hyväksytyksi, jos se oli laadittu laissa säädetyllä tavalla.

38. Ehdotettu 91 § merkitsisi tätä yleisempää maanomistajan mahdollisuutta osallistua kaavaehdotuksen valmisteluun. Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä antaa maanomistajan tehtäväksi laatia asemakaavaehdotuksen tai laissa tarkoitetun suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavaehdotuksen omistamalleen alueelle. Kunta päättäisi asian ja voisi asettaa kaavaehdotuksen laatimiselle tavoitteita ja ehtoja sekä ohjaisi sen valmistelua. Kunta vastaisi edelleen kaavan vaikutusten arvioinnista ja lainmukaisuudesta sekä viime kädessä kaavan hyväksymisestä ja hylkäämisestä. Hallituksen esityksen perusteluissa sääntelyn luonnetta on kuvattu toteamuksella, jonka mukaan ”Maanomistajalla ei olisi subjektiivista oikeutta saada kaavaehdotuksen laatimista tehtäväkseen” (ks. näin HE 70/2026 vp, s. 157).

39. Vastaavaa sääntelyä ei sisälly nykyiseen voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin. Sääntelyn idea on kuitenkin ollut jo aikanaan osa voimassa olevaa oikeutta Suomessa. Sittemmin kumottu rakennuslain (370/1958) 97.2 § sisälsi alkuperäisessä muodossaan maalaiskuntia

[9] Ks. HE 79/1996 vp, s. 54.

koskeneen rakennuskaavan laadintaa koskevan säännöksen, jonka mukaan lääninhallitus saattoi antaa tietyin edellytyksin rakennuskaavaehdotuksen yksityisen laadittavaksi (ks. alla).

> ”97§
>
> Esityksen rakennuskaavan laatimisesta voi lääninhallitukselle tehdä maanomistaja, kunta, naapurikunta tai paikallinen hallintoviranomainen. Lääninhallitus voi ryhtyä toimenpiteisiin kaavan lastilaiseksi ilman esitystäkin.
>
> Lääninhallitus voi antaa alueen mittaamisen ja kartoittamisen sekä rakennuskaavaehdotuksen laatimisen kunnan, valtion taikka, mikäli pidetään tarkoituksenmukaisena, yksityisen tehtäväksi. Esitykseen liitetty kaavaehdotus voidaan myös hyväksyä joko sellaisenaan tai muutettuna.”

40. Toisaalta maanomistajan oikeus asemakaavaehdotuksen laatimiseen ei ole Suomen oikeusjärjestyksessä täysin uusi sääntelyratkaisu. Ahvenanmaan maakunnan voimassa olevan suunnittelu- ja rakennuslain[10] 33 §:ssä säädetään nimenomaisesti tällaisesta maanomistajalle säädetystä yleisestä oikeudesta laadituttaa asemakaavaehdotus omalle maalleen (ks. alla).

> ”33 § Maanomistajan oikeus laadituttaa asemakaava
>
> Maanomistajalla on oikeus laatia asemakaavaehdotus omalle maalleen. Ennen suunnittelun aloittamista on oltava yhteydessä kuntaan. Kunnan tulee vahvistaa kaavan tavoitteet, hyväksyä kaavan laatija ja huolehtia siitä, että kaava-alue muodostaa riittävän suuren ja tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.
>
> Maanomistajan toimesta laadittu kaavaehdotus käsitellään asianmukaisen kunnallisen valmistelun jälkeen samalla tavoin kuin kunnan laatima kaava.
>
> Maanomistaja vastaa kaavan laatimisesta aiheutuvista kustannuksista sekä kunnan käsittelykustannuksista.
>
> Yhden tai useamman maanomistajan laadituttama asemakaava on asianomaisten maanomistajien toteutettava yhteistyössä kunnan kanssa tai kaavassa osoitetun erillisen sopimuksen mukaisesti.”

41. Kaavoitusjärjestelmästä itsestään ei johdu ehdottomia systemaattisia esteitä ehdotetun kaltaiselle 91 §:n sääntelylle, vaan kysymys on lainsäätäjän tekemästä valinnasta.

[10] Plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland.

Perustuslailliselta kannalta kysymystä voidaan tietysti arvioida ainakin kunnan asukkaiden itsehallinnon (PL 121 §) ja yksityiselle annettavan julkisen hallintotehtävän kannalta (PL 124 §).

42. Kunnallisen itsehallinnon ytimen muodostaa perustuslain esitöiden mukaan kuntalaisille kuuluva oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Siihen kuuluu muun muassa kuntien verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin. (HE 1/1998 vp, s. 176). Myöhemmin perustuslakivaliokunta on todennut, että tavallisella lailla ei voida puuttua näihin itsehallinnon ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 20/2013 vp, s. 6 ja PeVL 26/2017 vp, s. 13 ja 18).

43. Ehdotetut 75 §:n ja 91 §:n säännökset säilyttävät kunnalla edelleen vahvan vallan päättää kaavoitusmenettelystä, ohjata kaavan laadintaa sekä yksinomaisen vallan päättää lopullisen kaavan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Kaavojen sisällön lainmukaisuutta arvioidaan samalla tavoin kuin kunnan laatimia kaavoja. Yksityiskohtana voidaan kiinnittää huomiota siihen, että jo pelkästään 91 §:ssä tarkoitetun menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä tehdään säännöksen mukaan päätös kunnan monijäsenisessä toimielimessä. Tällä käytännössä tarkoitettaneen vaaleilla valitun kunnanvaltuuston asettamaa lautakuntaa. On vaikea nähdä, että ehdotuksessa olisi kysymys sellaisesta itsehallinnon ominaispiirteisiin puuttumisesta, joka muodostuisi ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

44. Puolestaan ehdotettujen 75 §:n ja 91 §:n säännösten suhdetta julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityiselle (PL 124 §) on arvioitu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (erit. s. 201). Esityksessä on arvioitu, että säännöksissä ei olisi ylipäänsä kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Minulla ei ole esitetyistä arvioista huomautettavaa.

45. Selvyydeksi totean kuitenkin PL 124 §:n ja kaavoitusjärjestelmän kannalta seuraavan.

46. Siinäkin tapauksessa, että kaavan valmisteluoikeuden antaminen yksityiselle katsottaisiin hallituksen esityksessä luonnehditusta poikkeavasti julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, se voitaisiin toteuttaa lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Edellä todetuista syistä – kun menettely ja lopullinen

päätöksenteko säilyisivät kunnan kontrollissa ja kun kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaisiin samalla tavoin kuin kunnan laatimien kaavojen osalta – on vaikea nähdä, etteivätkö hallintotehtävän antamisen perustuslailliset edellytykset tällöinkin voisi täyttyä. Pelkkää kaavan valmisteluoikeutta ei sen sijaan nähdäkseni voida esityksen valossa pitää PL 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voitaisi lainkaan siirtää.

47. Huomautan lisäksi, että jo nykyisin yksittäisissä maanomistaja-/kehittäjälähtöisissä hankkeissa kaavan voi sisällöllisesti valmistella yksityinen kaavoituskonsultti. Sikäli kuin tällainen toiminta katsottaisiin ongelmalliseksi PL 124 §:n kannalta, tulisi samalla merkittävä osa jo nykyisin vallitsevista käytänteistä katsotuksi perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

48. Erityisesti on pyydetty arviota siitä, mikä merkitys 75 §:n ja 91 §:n ehdotusten kannalta on sillä, että kysymys on maanomistajan omasta alueesta.

49. Nähdäkseni asialla on ainakin kaksisuuntainen merkitys. Yhtäältä maanomistajalla on välitön taloudellinen intressi oman alueensa kaavoitukseen ja kaavaratkaisun sisältöön. Tässä suhteessa hänen asemansa poikkeaa esimerkiksi kunnan toimeksiannosta toimivasta ulkopuolisesta kaavoituskonsultista. Olennaista on, että maanomistajan taloudellinen intressi on järjestelmässä avoimesti tunnistettavissa, eikä kaavan valmisteluun liittyvä piilevä sidonnaisuus. Toisaalta ehdotetuissa säännöksissä maanomistajan tehtävä rajoittuu hänen omaa aluettaan koskevan kaavaehdotuksen laatimiseen. Maanomistajalle ei siirretä toimivaltaa päättää muiden omistajien alueiden käytöstä tai valmistella kaavaa näiden alueille. Kunta ohjaa valmistelua, asettaa sille tavoitteet ja ehdot, vastaa vaikutusten arvioinnista ja lainmukaisuudesta sekä päättää viime kädessä kaavan hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

50. Näistä lähtökohdista sillä, että ehdotuksen laatiminen koskee maanomistajan omaa aluetta, ei nähdäkseni ole sellaista oikeudellista merkitystä, jonka vuoksi sääntelyä olisi pidettävä esimerkiksi perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

5. Suunnitteluvelvollisuutta koskevat pakkokeinot (1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §)

51. Ehdotetussa uudessa alueidenkäyttölain 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 suunnitellulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava. Vastaavasti 104 §:ssä säädettäisiin, että jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin 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.

52. Ehdotetuissa säännöksissä on perusteiltaan kysymys valtion kuntiin ja maakunnan liittoihin kohdistamasta valvonnasta ja hallinnollisista pakkokeinoista, joilla voidaan varmistaa laissa säädettyjen alueidenkäytön suunnittelua koskevien velvollisuuksien toteutuminen[11]. Tällainen valtion valvontatehtävä ei ole suomalaisessa kaavoitusjärjestelmässä uusi. Vastaavaa sääntelyä on sisältynyt kaavoituslainsäädäntöön ja rakennuslain (370/1958) aikana (erit. 143 §) ja nykyiseen alueidenkäyttölakiin (ent. maankäyttö- ja rakennuslaki) (132/1999).

53. Säännösten merkityssisältöä on avattu yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 163–165) ja arvioitu säätämisjärjestysosiossa kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon (PL 121 §) kannalta (s. 197–199). **Minulla ei ole huomautettavaa esitettyyn arvioon siitä, että ehdotettu sääntely voidaan säätää kunnallisen tai muun alueellisen itsehallinnon sitä estämättä**.

54. Sen sijaan kiinnitän huomiota ehdotetun 103 §:n mukaisen pakkokeinoasian vireillepanoon. Nykyistä oikeustilaa muutettaisiin siten, että määräajan asettamista koskeva asia voisi tulla

[11] Nykyistä alueidenkäyttölakia vastaavasti ehdotuksessa säilytettäisiin ennallaan maakunnan liiton velvollisuus huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, ajan tasalla pitämisestä ja kehittämisestä (ehdotuksen 22.1 §), kunnan velvollisuudesta yleiskaavan laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen siten kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää (ehdotuksen 32.1 §) sekä kunnan velvollisuudesta laatia asemakaava ja pitää sitä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttää (ehdotuksen 47.1 §).

vireille ainoastaan ympäristöministeriön omasta-aloitteesta. Maanomistajalla tai muulla yksityisellä taholla ei siten olisi oikeutta saattaa asiaa ministeriön ratkaistavaksi. (yksityiskohtaiset perustelut, s. 163) Kysymys on kuitenkin pakkokeinosta, jonka perusteena on kunnan laissa säädetyn kaavan laatimista tai ajan tasalla pitämistä koskevan velvollisuuden väitetty laiminlyönti. Tämän velvollisuuden toteutumisella voi olla huomattava merkitys myös maanomistajien ja muiden yksityisten oikeusasemalle esimerkiksi silloin, kun kaavoituksen pitkäaikainen laiminlyönti rajoittaa kiinteistön käyttö- tai rakentamismahdollisuuksia[12].

55. Pidän tämän vuoksi **perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta ongelmallisena**, että ehdotuksessa poistettaisiin yksityiseltä taholta mahdollisuus saattaa kunnan lakisääteisen suunnitteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva pakkokeinoasia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin yksityinen maanomistaja tai muu taho voisi esityksen mukaan ainoastaan saattaa asian ministeriön tietoon, mutta hänellä ei olisi oikeutta saada pakkokeinon käyttämisen edellytyksistä hallintopäätöstä. (s. 163) Hallituksen esityksessä tätä perusoikeusulottuvuutta ei ole nimenomaisesti arvioitu.

56. Esitetyn kaltaisessa sääntelyssä olisi myös epäselvää ja ongelmallistakin, millä taholla ylipäänsä olisi mahdollisuus saattaa ympäristöministeriön päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Jos määräys annetaan, muutoksenhakumahdollisuus ja -intressi on määräyksen kohteena olevalla kunnalla. Sen sijaan, jos ministeriö ei yksityisen tekemän ilmoituksen perusteella ryhdy asiassa toimenpiteisiin, yksityisellä ei olisi oikeutta saada pakkokeinon edellytyksistä valituskelpoista hallintopäätöstä. Ministeriön näkemys siitä, että pakkokeinon käyttämisen edellytykset eivät täyty, voisi siten jäädä käytännössä kokonaan tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

57. Nähdäkseni **selvästi ongelmattomampaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon (PL 21 §), mutta myös viranomaistoiminnan laillisuusvaatimuksen (PL 2.3 §) kannalta, on säilyttää nykyinen oikeustila, jossa ministeriön on ratkaistava hallintopäätöksellä sille tulevat pakkokeinoasiat myös silloin, kun hakemuksen tekijänä on esimerkiksi yksityinen taho**. Näin olisi siitäkin huolimatta, että valtaosa päätöksistä olisi esityksestä todetulla

[12] Maanomistajalla tai muillakaan yksityisillä ei sinänsä ole subjektiivista oikeutta vaatia kuntaa laatimaan juuri tietyn *sisältöistä* kaavaa omistamalleen tai muullekaan alueelle, vaan esimerkiksi kunnan velvollisuudessa (AKL-ehdotuksen 47 §) asemakaavan laatimiseen on kysymys yleisemmästä kunnan velvollisuudesta sille säädetyn tehtävän toteuttamiseksi, jota samalla vastaa laajemman yleisön oikeus odottaa tehtävän täyttämistä.

tavalla kielteisiä. Huomionarvoista on, että ministeriön päätöksiä on nykyisen oikeustilan aikana saatettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (ks. esim. KHO 9.11.2016/4733).

6. 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ään (2. lakiehdotus)

58. Toisen lakiehdotuksen 99 §:ssä säädettäisiin lunastuslupaan perustuvasta maan lunastamisesta. Säännöksen aineellinen sisältö vastaa voimassa olevaa sääntelyä eikä sitä ehdoteta nyt muutettavaksi. Säännös on kokonaisuudessaan alla.

59. ”99 § Lunastuslupaan perustuva maan lunastaminen

Ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten.

Ympäristöministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maa kuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maa kuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten.

Ympäristöministeriö voi lisäksi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta.”

60. Säännös sisältää kolme momenttia, jotka voivat osin olla sisällöllisesti päällekkäisiä, mutta toisaalta myös toisistaan erillisiä. Ensimmäinen momentti on ikään kuin yleisin lunastusperuste, koska siinä lunastamisen edellytyksenä on ensinnäkin yleisen tarpeen täyttyminen, toiseksi se, että yleisen tarpeen vallitessa aluetta tarvitaan ”yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin” tai muutoin kunnan ”suunnitelmallista kehittämistä varten”.

61. Toinen momentti liittyy maakuntakaavan toteuttamiseen.

62. Kolmas momentti oikeuttaa lunastusluvan myöntämiseen yleiskaavamerkintöjen nojalla silloin, kun alue on osoitettu yleiskaavassa liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen

liittyvään yhdyskuntarakentamiseen silloin, kun aluetta tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Lisäksi lunastaminen on mahdollista niiden alueiden osalta, jotka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin.

63. Säännös ja sen tulkinta ovat saaneet oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä verrattain paljon huomiota. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että säännöstä on tulkittu käytännössä siten, että se on mahdollistanut kuntien toteuttamat lunastukset varsin monenlaisissa tilanteissa. Se on mahdollistanut esimerkiksi yleiskaavassa yritystoimintaan osoitettujen alueiden lunastukset siinäkin tapauksessa, että kunta ei toimintaa itse voisi edes harjoittaa (KHO 2009:92).[13]

64. Se, että säännöksen aineellista sisältöä ei muuteta, ei poista tarvetta arvioida sen suhdetta perustuslain 15 §:n 2 momenttiin. Kysymys on merkittävästä toimivallasta puuttua yksityiseen omistusoikeuteen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä huomiota 99 §:n sääntelyyn ja piti ongelmallisena sitä, että lunastussäännöksissä (valiokunta viittasi 99 §:n ja 100 §:n säännöksiin) lähinnä toistettiin perustuslain yleisen tarpeen vaatimus. Valiokunnan mukaan yleisen tarpeen edellytystä tuli pyrkiä konkretisoimaan laissa aineellisin säännöksin (PeVL 38/1998 vp, s. 7). Ympäristövaliokunta ei kuitenkaan pitänyt 99 §:n täsmentämistä tarpeellisena, vaan katsoi säännöksen muiden lunastusedellytysten konkretisoivan yleisen tarpeen sisältöä (YmVM 6/1998 vp, s. 9–10).

65. Vaikka 99 §:ssä säädetyn kaltaisten lunastusperusteen olemassaolo yleisemmin täyttäisikin PL 15.2 §:n yleisen tarpeen vaatimuksen, siihen liittyy kuitenkin nähdäkseni ainakin kolmenlaisia, soveltamiskäytännössäkin esillä olleita perustuslaillisia kysymyksiä.

66. 1. Ensinnäkin yleisen tarpeen sisältö on edelleen määritelty varsin avoimesti. Vaikka säännös sisältää osaltaan varsin konkreettisia ilmaisuja, siihen sisältyy kuitenkin kaatoluokkatermejä, jotka voivat kattaa laajan kirjon erilaisia toimintoja. Erityisesti ensimmäisessä momentissa oleva maininta ”tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten” voi periaatteessa kattaa melkeinpä minkälaisen toiminnan tahansa. Niin ikään ”yhdyskuntarakentaminen” ja ”siihen liittyvät järjestelyt” ovat merkitykseltään avoimia. Ilmaisuja on oikeuskäytännössä tulkittu niin, että niihin sisältyy myös kunnan mahdollisuus lunastaa

[13] Ks. säännöksen tulkinnasta kirjallisuus- ja oikeuskäytäntöviitteineen esim. Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja, Helsinki 2023, s. 232–267.

teollisuuskäyttöön osoitettu alue siinäkin tapauksessa, että alueen maanomistaja on ollut itse halukas kehittämään aluetta samoin tavoittein (esim. jo viitattu KHO 2009:92).

67. Erityisesti ilmaisu ”tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten” on nähdäkseni PL 15.2 §:n yleisen tarpeen vaatimuksen näkökulmasta ongelmallisen avoin. Kunnan suunnitelmallinen kehittäminen voi käsittää yhdyskuntarakenteellisten tavoitteiden lisäksi erilaisia maapoliittisia ja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Kaikki kunnan toimialaan kuuluvat ja sinänsä hyväksyttävät kehittämistavoitteet eivät kuitenkaan sellaisenaan merkitse perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua yleistä tarvetta pakkolunastukseen. Tätä on esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa kuvattu ilmaisulla, jonka mukaan kaikki mikä on lunastajana olevalle taholle hyödyllistä, ei välttämättä ole yleisen tarpeen edellyttämää[14].

68. Kysymyksellä on nykyisin myös aikaisempaa korostuneempaa käytännöllistä merkitystä. Kunnan maanhankinta voi liittyä esimerkiksi teollisuus-, energia- tai datakeskushankkeeseen, jossa lunastetun alueen tosiasialliseksi käyttäjäksi tulee yksityinen yritys. Tämä ei sellaisenaan merkitse yleisen tarpeen puuttumista, mutta tällöin tulisi voida yksilöidä se yleinen tarve, jonka toteuttamiseksi pakkolunastusta käytetään. Pelkästään yksittäisen yrityksen sijoittumiseen tai kunnallisen maanomistuksen lisäämiseen liittyvä intressi ei sellaisenaan voi korvata perustuslaissa edellytettyä yleisen tarpeen vaatimusta.

69. **Yleistä tarvetta tulisi nähdäkseni näiltä osin konkretisoida ehdotetussa 99 §:ssä**.

70. 2. Toiseksi säännöksessä ei oteta nyt huomioon lunastuksella tavoiteltavan päämäärän (yleisen tarpeen) ja siihen käytettävien keinojen välistä suhdetta. Vaikka jonkin lunastuksella tavoiteltava päämäärä, hanke, kuten esimerkiksi alueen kehittyminen asunto-, teollisuus- tai työpaikka-alueeksi, olisikin yleisen tarpeen kannalta perusteltua, se voi toteutua myös muilla keinoin kuin alueen hankinnalla lunastajana olevan kunnan omistukseen. Varsinkin kaupallista arvoa sisältävät hankkeet voivat toteutua markkinaehtoisesti ilman, että aluetta lainkaan pakkolunastetaan kunnan omistukseen ja luovutetaan loppukäyttäjälle toteutettavaksi.

71. Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen yleisen tarpeen vaatimukseen on katsottu liittyvän vaatimus siitä, että lunastaminen palvelee juuri tätä tarvetta ja että tarvetta ei ole mahdollista

[14] Ks. esim. Häkkänen 2023, s. 222–223 lähteineen.

toteuttaa millään omaisuuteen lievemmin puuttuvalla toimella. Pakkolunastukseen ryhtymisen edellytyksenä on siten se, että se on laissa määritellyn yleisen tarpeen toteuttamisen kannalta välttämätöntä.[15] Lievemmät keinot maankäytössä voivat olla monenlaisia, kuten vapaaehtoiset kaupat, maan vuokraaminen, etuosto-oikeuden käyttäminen (silloin kun siihen on mahdollisuus). Keskeinen lievempi keino on varsinkin kaupallisesti toteuttamiskelpoisissa hankkeissa alueidenkäyttölaissa (12 a luku) 1.7.2003 lukien tunnettu maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten järjestelmä, joka ehdotetaan nyt pysytettäväksi ennallaan.

72. Ehdotetussa 99 §:n säännöksessä nämä perustuslain 15.2 §:n yleisen tarpeen vaatimuksestakin johtuvat vaatimukset lievempien keinojen käyttämisestä ja pakkolunastuksen viimesijaisuudesta eivät käy ilmi oikeastaan lainkaan. AKL 99 §:n soveltamiseen sovelletaan sinänsä yleisen lunastuslain[16] 4 §:ssä säädettyjä suhteellisuus- ja intressivertailuvaatimuksia, mutta oikeuskäytännössä näitä on tulkittu siten, että kunta saa varsin laajan harkinnan puitteissa valita käyttämänsä keinon – siis myös sen, ryhtyykö se pakkolunastukseen. Tulkinta on muodostettu erityisesti tapauksessa KHO 2006:84, jossa katsottiin, että kunnalle kuului maapoliittisen harkintavaltansa puitteissa sopivan keinon valinta. Sittemmin tulkinta on toistettu useissa tapauksissa (KHO 2023:90, KHO 2019:143, KHO 2009:92 ja KHO 2007:84).

73. Nähdäkseni **ehdotettua 99 §:n säännöstä tulisi täsmentää niin, että siinä tunnistettaisiin omaisuudensuojan yleisen tarpeen vaatimuksesta (PL 15.2 §) johtuvat vaatimukset pakkolunastuksen viimesijaisuudesta eli lievempien keinojen käyttämisestä**.

74. 3. Kolmanneksi omaisuudensuojan kannalta MRL 99 §:ään liittyy lisäksi keskeinen kysymys yleisen tarpeen jälkikäteisestä varmistamisesta. Maankäyttö- ja rakennuslakia edeltäneeseen rakennuslakiin (53.1 §) sisältyi niin sanottu maan varastointikielto, jonka mukaan lunastetusta maasta muodostetut tontit on luovutettava asemakaavassa määrättyyn tarkoitukseen kohtuullisessa ajassa. Säännöstä ei sisällytetty maankäyttö- ja rakennuslakiin, koska sääntelyyn ei hallituksen esityksen mukaan tuolloin ”sisältynyt pakotteita”[17] ja koska vastaavan velvoitteen katsottiin johtuvan lunastusluvan myöntämisen edellytyksistä. (HE

[15] Ks. esim. Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja, teoksessa Perusoikeudet, Helsinki 2011, kohta *Pakkolunastussäännöksen soveltaminen* sekä Häkkänen 2023, s. 217–222 lähteineen.
[16] Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977).
[17] ”Pakotteilla” tarkoitettiin mitä ilmeisimmin juuri sitä, että kunnan velvollisuutta luovuttaa tontit kohtuullisessa ajassa rakentamistoimintaan ei voitu millään oikeudellisella keinolla kontrolloida enää lunastuksen toteuttamisen jälkeen. Kyse oli siten lähinnä lunastuslupavaiheessa tehdystä ennakollisesta arviosta.

101/1998 vp, s. 98). Lainsäätäjän lähtökohtana on siten ollut, että 99 §:n mukainen lunastustoimivalta ei oikeuta kuntaa hankkimaan maata määräämättömäksi ajaksi varastoon.

75. Nykyiseen sääntelyyn ei kuitenkaan sisälly käytännössä mitään yleistä mekanismia, jolla lunastuksen jälkeen voitaisiin valvoa tai kontrolloida sitä, toteutuuko lunastusluvan hakemisen yhteydessä ilmoitettu ”yleinen tarve” lopulta. Yleistä tarvetta arvioidaan vain ennakollisesti lunastuslupavaiheessa. Hanke voi lunastuksen jälkeen muuttua olennaisesti, viivästyä pitkäaikaisesti tai jäädä toteutumatta, eikä maanomistajalla ole yleistä oikeutta saada omaisuuttaan takaisin tällä perusteella. Päinvastoin MRL 99 §:n mukaisiin lunastuksiin sovelletaan lunastuslain 56.2 §:n säännöstä, jolla nimenomaisesti rajoitetaan tällaisten palauttamisvaatimusten esittämisen mahdollisuus. Liioin tällaista jälkikäteistä valvonta- tai kontrollitehtävää ei Suomessa ole säädetty muidenkaan tahojen tehtäväksi.

76. Esimerkki. Kunta lunastaa alueen vuonna 2002 hanketta varten, jonka arvioidaan lunastuslupavaiheessa toteutuvan lähitulevaisuudessa. Hanke on kuitenkin vielä vuonna 2022 toteuttamatta. Myöhempi kehitys osoittaa tällöin, että lunastusluvan yhteydessä tehty ennakollinen arvio yleisen tarpeen toteutumisesta ei ole vastannut myöhempää kehitystä. Alue on tosiasiassa jäänyt pitkäksi ajaksi kunnan maavarannoksi. Oikeudellisesti ongelmallista on, että sääntelyssä ei ole oikeussuojakeinoja, joilla tällainen vasta jälkikäteen ilmenevä lunastuksen oikeudellisen perustan puute voitaisiin saattaa esimerkiksi tuomioistuimen arvioitavaksi ja liittää siihen oikeusseuraamuksia.

77. Näiltä osin suomalainen pakkolunastusjärjestelmä poikkeaa useista eurooppalaisista järjestelmistä. Viimeksi mainituissa on tyypillistä, että lunastajalle on säädetty määräaika, jonka kuluessa lunastuksen perusteena ollut hanke tulee toteuttaa. Määräajat voivat vaihdella esimerkiksi 2–7 vuoden välillä. Lisäksi tunnetaan mekanismeja, joilla kontrolloidaan jälkikäteen sitä, jos omaisuutta käytetään muuhun tarkoitukseen kuin siihen, joka on ollut alun perin lunastuksen perusteena ja hankkeen oikeudellisten edellytysten arvioinnin kohteena. Yleisen tarpeen jälkikäteisillä kontrollimekanismeilla pyritään ehkäisemään pakkolunastuksen käyttämistä vailla todellista yleistä tarvetta.[18] Kysymys ei ole vain alkuperäisen omistajan suojasta, vaan yleisemmin myös pakkolunastukseen liittyvästä laillisuuskontrollista.

[18] Ks. yleisen tarpeen ja ylipäänsä pakkolunastuksen niin sanotusta jälkikontrollista eli restituutiosta laajemmin Häkkänen 2023, s. 482–529 ja eurooppalaisista järjestelmistä kokoavasti Sluysmans, Jacques – Verbist, Stijn – Waring, Emma: Expropriation Law in Europe, Deventer 2015, erityisesti s. 23–25.

78. Lisäksi merkityksellistä on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään pitänyt ongelmallisina tapauksia, joissa pakkolunastuksen perustana hanketta ei pitkänkään ajan kuluttua ole toteutettu tai hanketta on muutettu toisenlaiseksi. Esimerkiksi asiassa *Motais de Narbonne v. Ranska* (2002) sosiaaliseen asuntotuotantoon lunastetun maan jääminen rakentamatta 19 vuodeksi johti yhdessä menetetyn arvonnousun kanssa suhteettoman rasituksen ja omaisuudensuojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan loukkauksen. Kysymys ei ole vain omaisuudensuojasta, vaan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta (oikeudenmukainen oikeudenkäynti) johtuu vaatimuksia sen suhteen, että alkuperäisellä omistajalla tulisi olla oikeus saada vaatimuksensa omaisuuden palauttamisesta tai korvauksesta tutkituksi pakkolunastuksen jälkeen silloin, jos hanketta ei toteuteta tai se muuttuu myöhemmin toiseksi.

79. Esimerkiksi tapauksessa *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (2004) valtio oli pakkolunastanut alueen omistajalta maa-alueen kaupunkikehittämistä varten. Hankkeen toteutuminen oli kuitenkin viivästynyt ja joitain vuosia myöhemmin oli kaavamuutoksella muutettu teollisuuskäytöstä maatalousmaaksi. Omistaja vaati omaisuutensa palauttamista tähän vedoten. Kansallisen lain mukaan palauttamisvaatimusta ei kuitenkaan voitu tutkia missään tuomioistuimessa. Ihmisoikeustuomioistuin antoi San Marinolle langettavan tuomion 6 artiklan 1 kohdan vaatimusta pääsystä tuomioistuimeen (access to court). Päätöksen seurauksena San Marino muutti lunastuslainsäädäntöään vuonna 2017 siten, että lakiin sisällytettiin aikarajat lunastushankkeen toteuttamiselle, minkä jälkeen alkuperäisellä omistajalla on oikeus vaatia omaisuus palauttavaksi, jos hanketta ei ole toteutettu näiden puitteissa.[19]

80. Ihmisoikeustuomioistuin on noudattanut vastaavaa tulkintaa oikeuskäytännössään sittemmin useamman kerran (ks. esim. *Vassallo v. Malta* 2011 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö).

81. **Nähdäkseni 99 § ja siihen täydentävästi sovellettavaan lunastuslain sääntelyyn liittyy näiltä osin omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta ongelmallinen yleisen tarpeen jälkikontrollin puute**. Yleisen tarpeen olemassaolo arvioidaan lunastuslupaa myönnettäessä, mutta sääntelyssä ei ole mekanismia sen varmistamiseksi, että lunastuksen perusteena ollut yleinen tarve toteutuu kohtuullisessa ajassa ja että lunastettua omaisuutta käytetään tarkoitukseen, jolla pakkolunastaminen on alun perin oikeutettu. Sääntelyn suhdetta

[19] Ks. tapauksen kommentoinnista laajemmin Häkkänen 2023, s. 506–510.

ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa (1. lisäpöytäkirjan 1 artikla) ja oikeutta tuomioistuimeen (6 artiklan 1 kohta) koskeviin vaatimuksiin on nähdäkseni aiheellista arvioida myös yleisen tarpeen jälkikäteisen toteutumisen ja sitä koskevien oikeussuojakeinojen kannalta.

82. On perusteltua arvioida sääntelyn täsmentämistarvetta siltä kannalta, tulisiko 99 §:n ja/tai sitä täydentävään lainsäädäntöön palauttaa maan varastointia rajoittavaa sääntelyä ja säätää oikeussuojamekanismeista tilanteisiin, joissa lunastuksen perusteena ollut yleinen tarve ei kohtuullisessa ajassa toteudu tai myöhemmin olennaisesti muuttuu.

7. Muut perustuslakiarviot

7.1 Metsäkorvaussäännös 101 a § ja siirtymäsääntely (2. lakiehdotus)

83. Toiseen lakiehdotukseen ehdotetun uuden 101 a §:n mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada kunnalta korvaus yleiskaavan tai asemakaavan metsän käsittelyä koskevasta määräyksestä johtuvasta metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempi taloudellinen menetys. Säännös on uusi ja se merkitsee nykyiseen sääntelyyn nähden olennaista maanomistajan omaisuudensuojaa vahvistavaa muutosta (s. 175).

84. Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole tehty säännöksestä nimenomaista perustuslakiarviota muutoin kuin toteamalla, että korvausvelvollisuuden tarkoituksena on vahvistaa maanomistajien omaisuudensuojaa (säätämisjärjestysosio, s. 192).

85. Säännöksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on nähdäkseni merkitystä sillä, että **metsätalouden rajoittamisessa on yleensä kysymys jo laillisesti aloitetun ja jatkuvan omaisuuden käytön rajoittamisesta, ei pelkästään maanomistajan tulevan maankäyttömahdollisuuden estymisestä**. Metsätalouden harjoittaminen ei Suomessa säännönmukaisesti edellytä toiminnan aloittamiseen oikeuttavaa viranomaislupaa tai muuta viranomaispäätöstä. Olemassa olevan metsätaloudellisen maankäytön arviointia ei tämän vuoksi voida kytkeä esimerkiksi tiettyyn lupapäätökseen tai yksittäiseen metsänkäsittelytoimenpiteeseen. Metsätalouden pitkän tuotantokierron vuoksi esimerkiksi päätehakkuu on osa jo vuosikymmeniä jatkunutta metsätaloudellista toimintaa eikä uusi maankäyttömuoto.

86. Kysymys on korvausvelvollisuuden kytkemisestä sellaiseen kaavoituksella tapahtuvaan omaisuuden käyttörajoitukseen, jonka hyväksyttävyyttä arvioidaan omaisuudensuojan yleislausekkeen (PL 15.1 §) kautta. Käyttörajoituksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä ja korvausmahdollisuuden olemassaolon tarvetta arvioidaan silloin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja erityisesti niihin sisältyvän oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 10/2014 vp, s. 5, PeVL 24/2012 vp, s. 2–3, PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 3). Lisäksi on otettava huomioon se, että omistajalle jää mahdollisuus omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön rajoituksen jälkeenkin (ks. PeVL 52/2026 vp, kohta 8 ja siinä viitattu lausuntokäytäntö). Näistä vaatimuksista ei johdu oikeutta korvaukseen kaikista omaisuuden käyttörajoituksista, mutta mitä voimakkaammin rajoitus kohdistuu olemassa olevaan lailliseen omaisuuden käyttöön ja mitä suurempi sen taloudellinen vaikutus on, sitä suurempi merkitys korvaussuojalla on rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta.

87. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu, että metsätalouden harjoittamista rajoittavia kaavamääräyksiä olisivat esimerkiksi avohakkuukiellot. Lisäksi on todettu, että pelkästään alueen ominaispiirteitä kuvaavat kaavamääräykset eivät olisi momentissa tarkoitettuja kaavamääräyksiä eikä tällaisista määräyksistä voisi syntyä kunnalle korvausvelvollisuutta. (s. 174) On sinänsä hyvä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille esimerkkitilanteita. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetussa 101 a §:n säännöksessä korvauksen suorittamisvelvollisuus on kytketty *maanomistajalle rajoituksista aiheutuviin taloudellisiin menetyksiin*, ei siihen minkälaista *kaavamerkintätyyppiä* kulloinkin käytetään. Näin ollen perusteluissa mainituille kaavamerkinnän nimikkeelle tai tyypille ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä, jos määräyksestä tosiasiassa aiheutuu säännöksessä tarkoitettu metsätalouden harjoittamisen rajoitus ja vähäistä suurempi taloudellinen menetys.

88. Kaikista kaavoihin otettavista määräyksistä ei tietenkään aiheudu säännöksessä tarkoitettuja korvausvelvollisuuden synnyttäviä taloudellisia menetyksiä. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi kaavaan otettavalla avohakkuukiellolla voi olla vuosikymmeniä kasvatetun metsän osalta erittäin järeät taloudelliset vaikutukset, jos sen tulkitaan estävän esimerkiksi päätehakkuun kokonaan tai ainakin merkittäviltä osin. Esimerkiksi yhden hehtaarin päätehakkuuvaiheessa olevan kuusikon hakkuuarvo voi olla Etelä-Suomessa useita kymmeniä tuhansia euroja. Kaavasta johtuvan rajoituksen taloudellinen vaikutus maanomistajalle voi siten äärimmillään aiheuttaa tämän taloudellisen arvon menettämistä suurimmalta osin.

89. Näiltä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on pyrkinyt johdonmukaisesti lähtemään siitä, että jonkin lain soveltuvuutta perustuslain määräyksiin on arvioitava sen soveltamisessa mahdollisten eikä todennäköisten tai yleisten soveltamistilanteiden mukaan (PeVM 14/1977 vp, s. 3, PeVL 16/2025 vp, kohta 18 ja PeVL 52/2026 vp, kohta 12). Metsänkäsittelylle kaavoituksesta aiheutuvia rajoituksia on siten arvioitava sääntelyn mahdollistamien, ei todennäköisten tai yleisten soveltamistilanteiden mukaan.

90. Ehdotettua korvaussääntelyä voidaan tästä syystä pitää omaisuudensuojan kannalta perusteltuna. Ottaen huomioon sääntelyn mahdollistamat (ääri)tilanteet en pidä 101 a §:n mukaista korvausvelvollisuutta yksinomaan lainsäätäjän vapaaehtoisesti säätämän perustuslain vähimmäistason ylittävänä ”etuutena”. **Ainakin pitkälle menevissä, olemassa olevaan metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvissa käyttörajoituksissa korvauksen saatavuudella voi olla ratkaiseva merkitys sen kannalta, muodostuvatko kaavalla asetetut rajoitukset perustuslain 15 §:n ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta hyväksyttäviksi**. Ehdotettu vähäistä suuremman taloudellisen menetyksen kynnys voisi sinänsä merkitä laajempaakin korvaussuojaa.

91. Kiinnitän lisäksi huomiota siirtymäsääntelyyn.

92. Lakiesityksen siirtymäsääntelyn mukaan korvaussääntelyä ei sovellettaisi kaavoihin, jotka on asetettu nähtäville tai hyväksytty ennen lakimuutoksen voimaantuloa. Siirtymäsääntelyn sisältöä on selostettu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 175). Varsinainen siirtymäsäännös on kuvattu esityksen sivulla 247 ilman pykälänumeroa[20]. Ehdotettua korvaussääntelyä ei siten sovellettaisi ikään kuin takautuvasti sellaisista kaavoista johtuviin metsänkäsittelyrajoituksiin, jotka on saatettu voimaan ennen lain voimaantuloa.

93. **Ehdotettua siirtymäsääntelyä olisi kuitenkin aiheellista arvioida vielä omaisuudensuojan kannalta**. Kuten edellä on todettu, korvaussääntelyllä voidaan ehkäistä sellaisten metsätalouden käyttörajoitusten muodostumista, jotka voisivat ilman asianmukaista korvausta olla omaisuudensuojan ja erityisesti oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisia. Jos korvaussääntelylle annetaan tällainen valtiosääntöoikeudellinen merkitys, olisi ongelmallista rajata

[20] Säännöksen mukaan ”Tämän lain 101 a §:ää ei sovelleta kaavoihin, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville tai hyväksytty ennen tämän lain voimaantuloa.”.

korvaussuojan ulkopuolelle ennen lain voimaantuloa hyväksyttyihin kaavoihin perustuvat metsänkäsittelyrajoitukset myös silloin, kun niistä maanomistajalle aiheutuva taloudellinen menetys olisi vastaavalla tavalla omaisuudensuojan kannalta ongelmallinen.

94. Kysymys ei tällöin välttämättä ole varsinaisesta korvaussuojan taannehtivasta soveltamisesta. Kaavan hyväksyminen on ajallisesti yksittäinen tapahtuma, mutta siihen perustuva metsätalouden käyttörajoitus muodostaa jatkuvan oikeustilan. Metsätalouden pitkän tuotantokierron vuoksi myös rajoituksen taloudellinen vaikutus voi realisoitua vasta vuosia tai vuosikymmeniä kaavan hyväksymisen jälkeen. Ennen ehdotetun lain voimaantuloa hyväksyttyyn kaavan perustuva rajoitus voi siten kohdistua omaisuuden käyttöön ja aiheuttaa taloudellisen menetyksen vielä pitkään uuden korvaussääntelyn voimaantulon jälkeen samalla, kun metsätalouden harjoittaminen on aloitettu kauan ennen kaavan hyväksymistä.

95. Esimerkki: Maanomistaja X on aloittanut metsätalouden harjoittamisen taimet istuttamalla vuonna 1975, harjoittanut metsätaloutta hoitotoimenpiteineen usean vuosikymmenen, rajoitukset aiheuttava kaava on tullut voimaan 2010 ja päätehakkuu realisoituu tuotantokierron mukaan vasta noin 70 vuoden kuluttua istutuksesta eli vuonna 2045. Jos uusi alueidenkäyttölaki uusine korvaussäännöksineen tulisi voimaan esimerkiksi 1.1.2028, niin ehdotetun siirtymäsääntelyn mukaan X:llä ei olisi oikeutta korvaukseen rajoituksesta, joka realisoituu metsätalouden normaalin tuotantokierron mukaisen päätehakkuun estymisenä liki 20 vuotta uuden korvaussääntelyn voimaantulon jälkeen.

96. Perustuslakivaliokunnan olisi tämän vuoksi nähdäkseni aiheellista arvioida, **tulisiko korvaussuoja ulottaa myös ennen lain voimaantuloa hyväksyttyihin kaavoihin sisältyviin metsätalouden käyttörajoituksiin ainakin siltä osin kuin korvaus on tarpeen omaisuudensuojan ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen turvaamiseksi, ja rajoituksen taloudelliset vaikutukset jatkuvat tai realisoituvat uuden lain korvaussääntelyn voimassa ollessa**. Nähdäkseni omaisuudensuojan kannalta ongelmattomampaa olisi ulottaa korvaussuoja myös ennen lain voimaantuloa hyväksyttyihin kaavoihin ainakin näissä tapauksissa.

97. Jos korvaussuoja ulotettaisiin tällä tavoin myös ennen lain voimaantuloa hyväksyttyihin kaavoihin, sillä voisi olla merkitystä kuntien taloudellisen (korvaus)vastuun kannalta. Toisaalta korvausvastuu kohdistuisi vain sellaisiin edelleen vaikuttaviin kaavamääräyksiin, joista aiheutuu 101 a §:ssä tarkoitettu taloudellinen menetys. Kunnalla on lisäksi kaavoittajana mahdollisuus arvioida vanhojen kaavamääräysten ajanmukaisuutta ja tarvittaessa muuttaa kaavaa siten, että korvausvastuun synnyttävää käyttörajoitusta ei enää ole olemassa.

7.2 Suunnittelutarvealueen voimassaoloaika (1. lakiehdotuksen 9.3 §)

98. Suunnittelutarvealueita koskevan ehdotetun uuden alueidenkäyttölain 9 §:n 3 momentin mukaan yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettu määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi olisi voimassa enintään kymmenen (10) vuotta kerrallaan.

99. Ehdotettu uusi sääntely vastaa näiltä osin voimassa olevaa lakia (nyk. AKL 16.3 §). Alkuperäiseen maankäyttö- ja rakennuslakiehdotukseen (HE 101/1998 vp) 10 vuoden voimassaoloaikaa ei sisältynyt. Se lisättiin aikanaan perustuslakivaliokunnan esittämän huomion seurauksena. Perustuslakivaliokunta piti suunnittelutarvealueeksi osoittamista omaisuudensuojan kannalta merkityksellisenä siihen liittyvien tosiasiallisten rakentamiseen kohdistuvien rajoitusten takia, vaikka kyse ei olekaan varsinaisesta rakennuskiellosta. Perustuslakivaliokunta katsoikin tästä syystä asianmukaiseksi, että lakiesitystä täydennetään

100. > ” - - säännöksin määräajasta, **jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu**.” (PeVL 38/1998 vp, s. 8) (korostus tässä)

101. Perustuslakivaliokunta on sittemmin kiinnittänyt rakentamislain säätämisen yhteydessä huomiota samaan omaisuudensuojaan liittyvään perusongelmaan. Arvioidessaan rakentamisen edellytyksiä (RakL 46 §) suunnittelutarvealueella valiokunta piti ongelmallisena sitä, että rakentaminen voisi estyä määräämättömäksi ajaksi (PeVL 64/2022 vp, kohdat 18–20)

102. Voimassa oleva (AKL 16.3 §) ja ehdotettu (AKL 9.3 §) sääntely eivät kuitenkaan edellytä suunnittelutarvealueen suunnittelun hoitamista kymmenessä vuodessa, vaan ainoastaan rajoittavat yksittäisen suunnittelutarvealuemääräyksen voimassaolon kymmeneen vuoteen **kerrallaan**. Säännös ei estä osoittamasta samaa aluetta tämän jälkeen uudelleen suunnittelutarvealueeksi. Määräaikaiseksi tarkoitetusta järjestelystä voi siten peräkkäisten määräysten seurauksena muodostua tosiasiassa hyvin pitkäaikainen ilman, että alueen suunnittelu etenee. Säännös sai nykyisen muotoilunsa ympäristövaliokunnan mietinnössä, jossa valiokunta totesi aikanaan, että 10 vuoden määräaika ei saisi estää kuntaa päättämästä alueen määräämisestä tämän jälkeen uudestaan suunnittelutarvealueeksi (YmVM 6/1998 vp, s. 12).

103. Uutta alueidenkäyttölakia säädettäessä perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni aiheellista arvioida, toteuttaako ehdotettu sääntely edelleen asianmukaisesti valiokunnan lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp, s. 8) asettaman vaatimuksen. Arvioinnissa on erityisesti kysymys siitä, onko omaisuudensuojan kannalta riittävää säätää yksittäisen määräyksen kymmenen vuoden enimmäisvoimassaoloajasta vai tulisiko sääntelyssä asettaa myös edellytyksiä saman alueen osoittamiselle uudelleen suunnittelutarvealueeksi, jotta määräaikaisesta järjestelystä ei muodostu tosiasiallisesti määräämättömän pitkäaikaista rakentamisen rajoittumista.

104. Nähdäkseni ehdotettu sääntely ei tältä osin täysin vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 38/1998 vp ilmaisemaa lähtökohtaa. Valiokunta ei edellyttänyt ainoastaan suunnittelutarvealuemääräyksen voimassaoloajan rajoittamista, vaan määräaikaa, ”**jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu**”. Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly tällaista suunnittelun etenemiseen liittyvää vaatimusta, vaan saman alueen pitäminen suunnittelutarvealueena voidaan periaatteessa uudistaa toistuvasti.

8. Yhteenveto

105. Lausunnossa on arvioitu esityksiä erityisesti perustuslain 15 §:n, 20 §:n 21 §:n, 121 §:n ja 124 §:n kannalta. Esityksiin sisältyvää sääntelyä voidaan pääosin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä, mutta eräisiin kohtiin liittyy nähdäkseni tarkistamistarpeita.

106. Keskeisimmät tarkistamistarpeet liittyvät seuraaviin kohtiin:

107. 1) Ensimmäisen lakiehdotuksen 103 §: yksityisten tahojen nykyisen vireillepano-oikeuden poistaminen hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä koskevissa asioissa erityisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta.

108. 2) Toisen lakiehdotuksen 99 §: sääntelyä olisi aiheellista täsmentää siten, että yleisen tarpeen sisältöä konkretisoidaan, pakkolunastuksen viimesijaisuutta ja lievempien keinojen huomioon ottamista vahvistetaan sekä säädetään yleisen tarpeen toteutumisen jälkikäteisestä kontrollista ja siihen liittyvistä oikeussuojakeinoista.

109. 3) Toisen lakiehdotuksen 101 a §: siirtymäsääntelyä olisi aiheellista arvioida uudelleen siltä osin kuin korvausoikeus rajataan vain lain voimaantulon jälkeen hyväksyttyihin kaavoihin, vaikka aikaisemmin hyväksyttyyn kaavaan perustuva käyttörajoitus ja sen taloudelliset vaikutukset voivat jatkua ja realisoitua uuden lain voimassa ollessa.

110. 4) Ensimmäisen lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentti: suunnittelutarvealuemääräyksen uudistettavissa oleva kymmenen vuoden voimassaoloaika tulisi arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 38/1998 vp esittämään lähtökohtaan, jonka mukaan määräajan kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2026

Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori, tekniikan tohtori, kauppatieteiden maisteri

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto