Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 17.6.2026

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 esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki sekä muutettavaksi 36 lakia. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta. Esityksen tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja sujuvoittaa alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä (12). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa tai viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 10 §:ään (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja), 14 §:n 4 momenttiin (yksilön osallistumisoikeudet), 15 §:ään (omaisuuden suoja), 17 §:n 3 momenttiin (saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), 20 §:ään (ympäristövastuu), 21 §:ään (oikeusturva), 80 §:ään (asetuksen antaminen), 121 §:ään (kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto sekä saamelaisten itsehallinto) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Lisäksi on tuotu esille perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Perustuslakijaksoon sisältyy myös viittauksia Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja yleiseen tietosuoja-asetukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan sekä Århusin sopimukseen.

Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnon tarve olisi perusteltua erityisesti 1. lakiehdotukseen sisältyvistä ehdotetuista asemakaavojen valitusoikeuden rajauksista sekä maanomistajan laatimaa ranta-asemakaavaehdotusta ja asemakaavan ja yleiskaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevista ehdotuksista.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa esityksestä kokonaisuudessaan. Lausunnossa pyydetään kuitenkin kiinnittämään erityisesti huomiota seuraaviin seikkoihin: muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset, maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa (1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §), 1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §:n sääntelyn tarkastelu kunnallisen itsehallinnon kannalta sekä 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Yleisarvio

Esityksessä ehdotetussa kaavojen toteuttamisesta annettavassa laissa on kyse alueidenkäytön sääntelystä. Kyse on jatkumosta, joka johtuu uuden rakentamislain voimaantulosta vuoden 2025 alusta, jolloin maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttui alueidenkäyttölaiksi. Alueidenkäyttöä koskeviin säännöksiin ei mainitussa yhteydessä tehty digitalisaatiota koskevia muutoksia lukuun ottamatta sisällöllisiä muutoksia. Rakentamista koskevien lukujen ja säännösten kumoutumisen myötä alueidenkäyttölain rakenne ja selkeys heikkenivät huomattavasti. Alueiden käytön voimassa olevassa sääntelyssä on siten selkeyttämistarvetta, johon esitetyllä sääntelyllä pyritään vastaamaan.

Tähän nähden jää kuitenkin ongelmallisen epäselväksi, mistä lainsäädännöllisestä kokonaisuudesta alueidenkäytön suunnittelu, kaavojen toteuttaminen ja rakentamisen ohjaus jatkossa tulee muodostumaan ja miksi on katsottu tarpeelliseksi säätää tästä kokonaisuudesta useassa eri laissa, joita myös valmistellaan eri vaiheissa. Sääntelykokonaisuuden hahmottaminen on siten hankalaa, mikä vaikeuttaa myös asian valtiosääntöoikeudellista arviointia. Esityksen perusteella on myös vaikea tunnistaa eri lakien ja niiden mukaisten menettelyjen välisiä kytkentöjä ja niiden yhteisvaikutuksia. Tältä perustalta on vaikea hahmottaa esimerkiksi, millaisia toteuttamisvastuita sääntelykokonaisuudesta seuraa kunnille.

Esityksen mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä säilytettäisiin pääpiirteittäin ennallaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Suurimmat muutokset koskisivat maakuntakaavaa. Ehdotettuja muutoksia voi pitää alueiden käytön suunnittelun ja kaavoituksen kannalta yleisesti merkittävinä. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan oikeuskäytäntö kaavalajien oikeusvaikutuksista menettänee muutosten vuoksi osittain merkitystään. Tähän nähden esityksestä jää epäselvyyttä siitä, millä tavoin ja etenkin miksi oikeustilaa on tarkoitus olemassa oleva oikeuskäytäntökin huomioon ottaen kaiken kaikkiaan muuttaa (esim. maakuntakaavan osalta).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perustuslain säännösten kannalta. Keskeisimpiä ovat perusoikeuskytkennät vastuuseen ympäristöstä (20 §), oikeusturvaan (21 §), osallistumisoikeuksiin (14 §) ja omaisuuden suojaan (15 §). Ehdotuksilla on merkitystä myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n ja julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esityksessä on tunnistettu nämä perustuslakikytkennät. Esityksessä on esimerkiksi nostettu esille arviointiperustaan olennaisesti liittyviä maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä ja muuttamista koskevia perustuslakivaliokunta lausuntoja (PeVL 11/2014 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL

53/2002 vp, PeVL 38/1998 vp). Toisaalta perustuslakijakso on kuitenkin paikoin sekava ja arviointitavaltaan epämääräiseksi ja keskeneräiseksi jäänyt. Huomionarvoista on myös se, ettei esityksessä ole havaintojeni mukaan arvioitu erikseen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mukaan lukien vaikutuksia oikeusturvaan ja omaisuuden suojaan. Myöskään kokonaisvaltaista kuntavaikutusten arviointia ei ole nähdäkseni esitetty.

Katson tarpeelliseksi tarkastella erikseen perustuslakivaliokunnan erittelemien asiakokonaisuuksien perustuslainmukaisuuskysymyksiä. Nämä kysymykset koskevat muutoksenhakuoikeutta, maanomistajan asemaa ja tehtäviä kaavoituksessa, kunnallista itsehallintoa sekä omaisuuden suojaa. Arviot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei muuta ole mainittu.

Muutoksenhakuoikeudet

Esityksessä ehdotetaan, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta (1. lakiehdotus, 114 §). Valitusoikeutta ei siis enää olisi mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäsenillä, vaan ainoastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta. Muutoksia on perusteltu kaavoituksen sujuvoittamisella.

Esityksen vaikutusarviointien mukaan (s. 70) ehdotettu valitusoikeuden rajaus asemakaavan hyväksymistä koskevissa päätöksissä kaventaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia puuttua valitusteitse elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sellaisissa tilanteissa, joissa he eivät ole säännöksen tarkoittamalla tavalla asianosaisia. Vaikutuksen ei kuitenkaan katsota olevan merkittävä, koska valitusoikeus yleiskaavoista sekä niistä asemakaavoista, joita ei laadita yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisesti, säilyy kaikilla kuntalaisilla. Ehdotetulla säännöksellä muistutuksesta yhdistysten valitusoikeuden säilyttämiseksi saattaa olla elinympäristön kannalta merkitystä niissä tapauksissa, joissa yhdistys ei osallistu kaavoitukseen tekemällä muistutusta kaavaehdotuksesta. Yleensä yhdistykset osallistuvat kaavoitukseen silloin kun kaavassa käsitellään yhdistyksen kannalta tärkeitä teemoja, joten muistutusta koskevan säännöksen merkityksen voidaan arvioida jäävän tältä osin vähäiseksi.

On merkille pantavaa, että esityksessä on ehdotettu useita muutoksia muutoksenhakuoikeuksiin, mukaan lukien valitusoikeuden rajoituksia. Yleiskaavan mukaisen asemakaavan hyväksymispäätöksen valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin ja yhteisöille ehdotettu muistutusvelvoite asemakaavaehdotuksesta valitusoikeuden säilyttämiseksi ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Lisäksi niillä on merkitystä perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden sekä 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Esityksen perusteella jää ylipäätään epämääräisyyttä siitä, millä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä syyllä perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellistä valitusoikeuden rajausta ehdotetaan. Kaavoituksen sujuvoittamisen tavoite on sinänsä epäilemättä tarkoituksenmukainen, mutta pidän valitusoikeuden rajoittamista keinona tavoitteeseen

pääsemiseksi ongelmallisena. Valittua keinoa ei arvioni mukaan voi pitää myöskään välttämättömänä ja oikeasuhtaisena tavoitteeseen pääsemiseksi.

Nähdäkseni ehdotettuun 114 §:ään liittyisi myös merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Tulkinnanvaraa on ensinnäkin siihen nähden, keitä on pidettävä kaava-asian asianosaisina. Lisäksi pelkästään valitusoikeuden ratkaisemiseksi jouduttaisiin arvioimaan usein tulkinnanvaraista kysymystä siitä, onko hyväksytty asemakaava yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukainen. Tällaisen tulkinnanvaraisuuden ei voi katsoa sujuvoittavan ja nopeuttavan asemakaavavalitusten käsittelyä.

Myös perustuslain 14, 20 ja 121 §:ään sisältyvien osallistumisoikeuksien näkökulmasta kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittamista on pidettävä ongelmallisena. Ehdotetut muutokset kaventaisivat kuntalaisten mahdollisuutta valvoa omaa elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa. Kunnallisen itsehallinnon osa on asukkaiden mahdollisuus valvoa demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden toimien lainmukaisuutta esimerkiksi saattamalla päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kaavoituksella, mukaan lukien asemakaavoituksella, on erityinen kytkös kunnan itsehallintoon. Kunnan jäsenen oikeus kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun liittyy kunnallishallinnon läpinäkyvyyteen, avoimuuteen ja lainalaisuuden valvontaan. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeudella on siten keskeinen merkitys osana perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa. Kunnallisasioissa kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus on vahva pääsääntö, josta säädetään kuntalain 137 §:ssä.

Muutoksenhakuoikeuden rajaamista koskeva ehdotus sisältää ajatuksen, että kaavoituksen aiemmassa vaiheessa (yleiskaavoituksessa) on ollut mahdollista osallistua. Yleiskaavan yleispiirteisyyden puitteissa voidaan kuitenkin tehdä useammanlaisia asemakaavaratkaisuja, jolloin osalliset eivät pelkän yleiskaavan perusteella voi tietää, millainen ympäristöstä lopulta muotoutuu. Kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittaminen on erityisen ongelmallista perusoikeuksien toteutumisen kannalta tilanteessa, jossa valittajat eivät ole voineet yleiskaavavaiheessa mitenkään varautua esitettyyn lainmuutokseen ja siihen, että valitusoikeutta asemakaavasta ei enää jatkossa olisi. Kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittaminen voi etenkin mainitussa tilanteessa muodostua perustuslain 14 §:n 4 momentin (osallistumisoikeus), 20 §:n (ympäristöperusoikeus), 21 §:n (oikeusturva) ja 121 §:n 1 momentin (kunnan asukkaiden itsehallinto) vastaiseksi. Pidän siten ongelmallisena asemakaavaa koskevan muutoksenhakuoikeuden rajoittamista 1. lakiehdotuksen 114 §:n 1 momentissa esitetyllä tavalla.

Yhteisön valitusoikeuden kytkeminen suunnitelmasta tai (lupa)päätösehdotuksesta tehtyyn muistutukseen merkitsisi ympäristö- ja hallinto-oikeudellisen järjestelmämme kannalta uudenlaista sääntelyä ja muodostaisi poikkeuksen muutoksenhaun yleisestä systematiikasta. Vaikka esityksessä ei ole juurikaan perusteltu tarvetta tälle poikkeamiselle, on perustuslain 21 §:ään nähden arvioinnissa syytä ottaa kuitenkin huomioon se, että kyse olisi yhteisön valitusoikeudesta ja tarkoituksesta ohjata yhteisöt esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa. Valitusperusteita ei myöskään sidottaisi muistutuksen sisältöön. Arvioni mukaan ehdotetulle sääntelylle ei ole perustuslain 21 §:stä johtuvaa suoranaista estettä, mutta pidän tärkeänä joka tapauksessa korostaa sääntelyn poikkeuksellista luonnetta.

Maanomistajan asema ja tehtävät kaavoituksessa

Lakiin ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti lisättäviksi pykälät asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta sekä asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa. Maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan olisi päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään.

Esityksen mukaan 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, koska julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät edellä mainitun mukaisesti kunnalla.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeellinen sen arvioinnissa, mitkä kaavan laatimisen vaiheet katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö siitä, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä, koskee hyvin erilaisia tehtäviä ja tehtäväkokonaisuuksia kuin mistä on kyse ehdotetuissa 75 §:ssä ja 91 §:ssä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan aiemmista lausunnoista on esityksen mukaan vain rajallisesti apua arvioitaessa ehdotettuja 75 §:ää ja 91 §:ää perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sen perustelujen mukaan sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on

otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. (Ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2/II, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.)

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Maanomistajan laatimaa ranta-asemakaavaehdotusta ja asemakaavan ja yleiskaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevat ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:ää koskee vakiintunut tulkintakäytäntö, jota esityksessä osin myös referoidaan. Pidän kuitenkin ongelmallisena, että esityksessä on tyydytty toteamaan, että aiemassa perustuslainmukaisuuden tulkinnassa on ollut kyse erilaisista tilanteista kuin mikä on nyt käsillä ja jätetty arviointi perustuslakivaliokunnalle.

Pidän ehdotusta kaavoitukselliseen hallintojärjestelmäämme nähden erikoisena. Nykyisessä oikeustilassa kyse on viranomaiselle kuuluvasta kaavoitusmenettelystä. Tähän nähden on esityksen perusteella vaikea vakuuttua siitä, ettei ranta-asemakaavaehdotuksen tai kaavaehdotuksen laatimisen antamisessa maanomistajan tehtäväksi olisi kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Pidän perusteltuna arvioida kaavan laatimisen vaiheita kokonaisuutena, joka muodostaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän. Maanomistajalle ehdotettua tehtävää ei voi mielestäni pitää esimerkiksi viranomaista avustavana tai teknisluonteisena tehtävänä.

Ehdotuksia on siten arvioitava sen kannalta, täyttyvätkö perustuslain 124 §:n sisältämät edellytykset julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Esityksen perusteella perustuslain 124 §:ään liittyvien edellytysten täyttyminen jää epäselväksi. Esityksen valossa jää epäselväksi esimerkiksi se, miksi ehdotettu menettely olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi. Pidän ylipäätään 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.

Kunnallinen itsehallinto

Esityksen 1. lakiehdotuksen 103 §:ssä säädettäisiin, että jos kunta ei huolehdi laissa säädetyn mukaisesti yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava. Ehdotetussa 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.

Perustuslakijaksossa on esitetty arviointia ehdotetun 103 ja 104 §:n suhteesta perustuslain 121 §:ään. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, että kyse olisi tilanteista, joissa kunta tai maakunnan liitto on laiminlyönyt laissa säädetyn velvollisuutensa laatia kaava tai pitää kaava ajan tasalla, ja joissa laissa säädettäväksi ehdotettujen edellytysten tulee täyttyä. Ehdotuksia ei pidetä ongelmallisia perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 121 § pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II, ks. esim. PeVL 63/2014 vp, s. 2/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 5–7, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I). Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. (HE 1/1998 vp, s. 176/I, ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 4/II.)

Kuntien yhteistoimintaa koskeva valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Tällaisen valtioneuvoston määräämisvallan ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa, kun valtioneuvoston toimivaltaa ovat rajoittaneet lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, valtioneuvoston päätös on ollut valituskelpoinen ja pysynyt voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Säännösten valtioneuvoston toimivallasta on kuitenkin tullut olla riittävän täsmällisiä. (Ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 5–6, PeVL 21/2009 vp, s. 4/II, PeVL 32/2001 vp, s. 3/I.) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II, PeVL 36/2014 vp, s. 3).

Ehdotukset suunnitteluvelvoitteen ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevista ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksistä vaikuttavat kunnan kaavoitusta koskevaan päätösvaltaan. Niitä on tarpeen arvioida kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Kiinnitän huomion siihen, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa asian perustuslainmukaisuuden arviointia ei ole kiinnitetty perustuslain 121 §:n tulkintakäytännössä vakiintuneisiin seikkoihin.

Suunnitteluvelvoitteen ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevilla valtioneuvoston määräyksillä (103 ja 104 §) olisi vaikutusta kunnan kaavoitusta koskevaan päätösvaltaan (kaavamonopoliin) ja kaavoitusresursseihin. Katson kuitenkin mahdolliseksi ottaa arvioinnissa huomioon sen, että ehdotetuissa säännöksissä olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti kyse erityisistä tilanteista, kuten velvoitteiden laiminlyönneistä. Lisäksi ehdotettu määräysvalta olisi rajattua, menettelyyn liittyisi määräaika sekä kunnan kuuleminen. En pidä ehdotettua sääntelyä tältä osin ongelmallisena perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Pidän kuitenkin tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on lukuisia muitakin kuntiin vaikuttavia säännösehdotuksia muun muassa yhteistyövelvoitteista ja hallinnollisista järjestelyistä (mm. 8, 68, 90, 91 ja 114 §), jotka ovat myös merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnan itsehallinnon kannalta. Vaikka esityksessä esitetään joitakin kevennyksiä kaavajärjestelmään ja vuorovaikutusmenettelyihin, siinä asetetaan kuntien kaavoitukselle myös uusia tehtäviä, sisällöllisiä vaatimuksia ja hallinnollisia menettelyjä. Esityksessä ei nähdäkseni ole kiinnitetty riittävästi huomiota tähän kokonaisuuteen. Katson olevan myös tärkeää huomauttaa tämän esityksen osalta siitä, että perustuslakivaliokunta on korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 15/2020 vp, s. 4–5, PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

Omaisuuden suoja

Esityksen 2. lakiehdotuksen 99 § koskisi lunastuslupaan perustuvaa maan lunastamista. Voimassa olevan lain pykälästä muutettaisiin termi ”asianomainen ministeriö” muotoon ”ympäristöministeriö”.

Uuteen alueidenkäyttölakiin ei ehdoteta sisällyttäväksi korvaussääntelyä, vaan korvauksia ja maan lunastamista koskevat säännökset jäisivät toistaiseksi voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin. Korvaus- ja lunastussäännökset on tarkoitus uudistaa erikseen valmisteltavassa hankkeessa. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin, jonka nimi muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta, lisättäisiin uusi 101 a § metsätalouden harjoittamisen rajoitusta koskevasta korvauksesta. Korvausvelvollisuuden tarkoituksena olisi vahvistaa maanomistajien omaisuudensuojaa tilanteissa, joissa metsänkäsittelyä koskevasta yleis- tai asemakaavamääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä.

Ehdotettu sääntely lunastuslupaan perustuvasta maan lunastamisesta on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Esityksessä on esitetty varsin asianmukaisesti kaavoitukseen liittyvien omaisuudensuojakysymysten arvioinnin lähtökohtia. Kuitenkin 2. lakiehdotuksen 99 §:ää ei nähdäkseni ole erikseen arvioitu tältä kannalta.

Kiinnitän huomiota siihen, että voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä ei ole sen voimassa oloaikana muutettu. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kiinnitettiin huomiota omaisuuden suojaan, mukaan omaisuuden pakkolunastukseen (HE 101/1998 vp, s. 136–138). Tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon omaisuudensuojasäännös 12 §:n 2 momentissa piti sisällään nykyistä perustuslakin 15 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Myös perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan lunastusoikeussääntelyä eikä pitänyt sitä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 38/1998 vp, s. 3, 7). Pidän epätyydyttävänä tilannetta, jossa korvaus- ja lunastussäännösten uudistamista ei ole sisällytetty nyt arvioitavana olevaan esitykseen. Arvioni mukaan ehdotus ei kuitenkaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta.

Helsingissä 17.6.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori