Teuvo Pohjolainen
18.6.2026

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.

1 Yleistä

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.

Voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin nähden säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Kunnilla olisi edelleen keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa. Maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajattaisiin. Kaavojen sisältövaatimuksia päivitettäisiin. Lakiin lisättäisiin säännökset maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta sekä kunnan mahdollisuudesta antaa asemakaavaa tai yleiskaavaa koskeva ehdotus maanomistajan valmisteltavaksi.

Muutoksenhakuoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä rajattaisiin tietyissä tilanteissa asianosaisiin ja yhteisöille lisättäisiin muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi.

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset metsätalouden harjoittamisen rajoitusta koskevasta korvauksesta.

Uudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää kaavoituksen sujuvuutta, hyvää elinympäristöä, kaupunkien ja kuntien kasvua, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä sekä Suomen houkuttelevuutta investointikohteena.

Minulle toimitetussa lähetekirjeessä on todettu: ”Lausuntoa pyydetään 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
- 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.”

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettuun sääntelyyn keskeisimmin liittyvät perusoikeudet ovat vastuu ympäristöstä (PL 20 §), oikeusturva (PL 21 §), osallistumisoikeus (PL 14 §) ja omaisuuden suoja (PL 15 §). Lakiehdotuksella on merkitystä myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n ja julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

2 Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

2.1 Muutoksenhakuoikeutta koskevat muutokset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa

viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös turvaa erityisesti asianosaisen oikeuden hakea muutosta itseään koskevassa asiassa. Vastaava oikeus on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

Hallituksen esityksessä tätä oikeutta ei olla rajoittamassa. Sen sijaan esityksessä ehdotetaan asemakaavojen valitusoikeutta rajattavaksi asianosaisiin niissä tapauksissa, joissa asemakaava laaditaan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valituslajina olisi kuten nykyisinkin kunnallisvalitus, mutta valitusoikeus ei olisikaan enää kaikilla kunnan jäsenillä. Olen jo vuonna 2004 katsonut[1], että kunnan jäsenille kuuluva valitusoikeus (kunnallisvalitus) on ylipäätään ajastaan jälkeen jäänyt, eikä sillä ole kytkentää perustuslain 21 §:ään.

> *Näin esitetty valitusoikeuden muutos asemakaavojen hyväksymisessä on ongelmaton valtiosäännön kannalta.*

Esityksen mukaan valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan, kuten nykyisinkin. Uutena menettelynä esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että kyseisen valitusoikeuden säilyttämiseksi yhteisön olisi tullut tehdä muistutus kaavaehdotuksesta.

> *Tämäkään muutos ei heikennä oikeusturvaa. Muutosehdotus on perusteltu pyrkiessään ohjaamaan yhteisöjen vaikuttamisen jo kaavan laadinnan varhaisempaan vaiheeseen.*

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

[1] Kirjoitukseni ”Kunnallisvalitus aikansa elänyt” HS Vieraskynässä vuonna 2004 on tämän lausunnon liitteenä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valituskieltojen suhdetta perustuslain 21 §:n 1 momenttiin esimerkiksi lausunnossaan PeVL 44/2018 vp, jossa perustuslakivaliokunta totesi seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. … oikeutta muutoksenhakuun ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista.”

Lakiehdotuksen 90 §:ssä tarkoitettua kaava-aloitetta koskevaa päätöstä tai 91 §:ssä tarkoitettua kaavan laatimisoikeutta koskevaa päätöstä ei ole pidettävä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna päätöksenä, koska kaavoituksen käynnistäminen ja kaavan laatimisoikeuden antaminen riippuvat kunnan harkinnasta. Muutoksenhakumahdollisuus on kaavan hyväksymisen yhteydessä.

Hallituksen esitykseen ehdotettuja valituskieltoja ei ole siten pidettävä ongelmallisina perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevien säännösten kannalta.

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

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.

Perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä

kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Ehdotettujen 75 §:n ja 91 §:n mukaan maanomistaja voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä huolehtia kaavaehdotuksen laatimisesta eli kaavakohteet ja -määräykset sisältävän kaavakartan ja siihen liittyvän kaavaselostuksen laatimisesta.

Julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät kuitenkin kunnalla. Kunta vastaisi kaavaehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättämisestä sekä tähän liittyvästä esittelymenettelystä kuten muissakin kaavaprosesseissa. Kunta myös ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista ja voisi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja sekä huolehtisi siitä, että kaavan laatija täyttää 11 §:ssä säädetyt kelpoisuusehdot. Niin ikään kunta vastaisi siitä, että kaavan vaikutukset selvitetään 78 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja että kaavaehdotus laaditaan noudattaen, mitä kaavan sisältövaatimuksista, kaavan esitystavasta, kaavan liittyvästä selostuksesta ja asemakaavan pohjakartasta säädetään.

Lisäksi kunta huolehtisi osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä ehdotetun 11 luvun mukaisesti eli muun muassa vireilletulosta tiedottamisesta, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta, valmisteluvaiheen kuulemisesta sekä kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville. Maanomistaja ei siten hoitaisi osallistumismenettelyyn liittyviä tehtäviä eikä esimerkiksi käsittelisi kaavaprosessiin osallistuneiden henkilötietoja.

> *Hallituksen esityksessä on katsottu, että koska julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät kunnalla, 75 §:n mukaisessa maanomistajan oikeudessa laatia ranta-asemakaavaehdotus ja 91 §:n mukaisessa kunnan mahdollisuudessa antaa kaavaehdotus maanomistajan laadittavaksi ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Voin yhtyä tähän arvioon.*

2.3 1. lakiehdotuksen 103 ja 104 §:n sääntelyn tarkastelu kunnallisen itsehallinnon kannalta

Esityksen 1. lakiehdotuksen 103 § ja 104 §, joissa säädettäisiin suunnitteluvelvoitteen ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevista ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksistä, voivat olla merkityksellisiä kunnan kaavoitusta koskeva päätösvallan ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

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

Ehdotetun 104 §:ssä säädettäisiin, että jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta 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.

> *Molemmissa tapauksissa laissa on täsmällisesti osoitettu edellytykset, milloin kunnalle voidaan asettaa toimintavelvoite. Molemmissa tapauksissa varsinainen kaavapäätös ja sen sisältö jäävät kunnan itsehallinnon mukaisesti sen itsensä tai maakunnan liiton päätettäväksi. Lainsäädännössä on katsottu mahdolliseksi velvoittaa kunta toimimaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla ilman, että sen katsottaisi loukkaavan kuntien perustuslain 121 §:ssä turvattua itsehallintoa. En siis pidä ehdotusta ongelmallisena.*

2.4 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 99 §:n mukaan 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.

> *Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu asiallisia muutoksia voimassa olevaan lakiin. Voimassa oleva laki ei tältä osin ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Kun lunastaminen toteutetaan lunastuslakia soveltamalla, en pidä säännöstä omaisuuden suojan kannalta ongelmallisena.*

Liite:

vieraskynä

Kunnallisvalitus aikansa elänyt

Kunnallisvalituksen korvaaminen hallintovalituksella parantaisi kaikkien oikeusturvaa, toteaa **Teuvo Pohjolainen**.

Suomalaisen oikeusvaltion tunnuspiirteisiin kuuluu mahdollisuus valvoa päätöksenteon oikeellisuutta. Pääsääntönä on, että sillä, jota päätös koskee on oikeus saattaa itseään koskeva päätös hallintovalituksella muutoksenhakuviranomaisen ja viime kädessä hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintovalitus on siten tärkeä asianosaisen käytettävissä oleva oikeusturvakeino.

Hallintovalituksen käsittelyn yhteydessä tutkitaan paitsi alkuperäisen päätöksen laillisuus, myös sen tarkoituksenmukaisuus. Oikeussuojajärjestelmän kannalta on erittäin tärkeää, että muutoksenhakuoikeutta tällaisissa tapauksissa varjellaan, eikä tarpeettomia valituskieltoja säädetä.

Oikeusturvan kannalta on tietysti myös tärkeää, että valitukset tutkitaan joutuisasti ja että ratkaisut ovat oikeita ja hyvin perusteltuja.

Joissakin tapauksissa valitusten käsittelyn tiedetään kuitenkin olevan kohtuuttoman hidasta. Oikeusturva-asian neuvottelukunnan teettämien selvitysten mukaan asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat vähintään kaksi kertaa niin pitkät kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Erityisen huolestuttavaa on esimerkiksi elatusturvaa ja toimeentulotukea koskevien valitusten hidas käsittely. Vuonna 2002 niiden käsittelyaika oli keskimäärin kahdeksan kuukautta. Lasten huostaanottotapausten käsittely vei lähes puoli vuotta. Näin hidas asioiden käsittely ei enää takaa ihmisille riittävää oikeusturvaa.

Kunnallisen päätöksenteon erikoisuus on, että kunnallishallinnon päätöksiin voidaan eräissä tapauksissa hakea muutosta kunnallisvalituksella. Se eroaa hallintovalituksesta siinä, että valituksen voi tehdä henkilö, jota asia ei lainkaan suoraan koske ja joka ei siksi tarvitse tässä asiassa oikeussuojaa.

Kunnallisvalitusta onkin kutsuttu luonteeltaan valvonnalliseksi. Sen voi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen. Sen avulla kunnan viranomaisen (usein käytännössä valtuuston) päätös saadaan hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintovalituksesta poiketen kunnallisvalitus voi menestyä vain laillisuusperustein. Päätöksen tarkoituksenmukaisuutta tuomioistuin ei voi tutkia.

Kunnallisvalitus on instituutiona peräisin viime vuosisadan alusta. Se perustuu eräällä tavoin epäluottamukseen kunnallista päätöksentekoa kohtaan.

Kuntalaisen oikeusturvan kannalta riittäisi hyvin, että päätöksestä saisi valittaa se, jolla on oikeussuojan tarvetta. Muiden valitusoikeus voi johtaa jopa muutoksenhakujärjestelmän väärinkäyttöön.

Monissa tapauksissa päätöksiä ei voida toteuttaa, ennen kuin muutoksenhaut on ratkaistu. Tämän tietävällä voi olla kiusaus hakea muutosta päätökseen, vaikka hän itsekin tietäisi, että päätös on sinänsä kaikin puolin laillinen. Näin voidaan ainakin viivästyttää päätösten toteuttamista. Joskus päätöksen viivästymisestä voi olla niin paljon haittaa muille kuin valittajalle, että heidän oikeusturvansa vaarantuu.

Pahimmillaan väärin motiivein tehty kunnallisvalitus voi johtaa siihen, että koko muutoksenhakujärjestelmän arvostus laskee. Tämä ei voi olla oikeussuojajärjestelmän etujen mukaista.

Olisi harkittava tarkkaan, tarvitaanko nykyaikana enää kunnallisvalituksen kaltaista yleistä valvontavalitusta.

Päätöksenteon taso kunnissa on virkamiesten koulutuksen myötä varmasti kohentunut. Yleiset laillisuusvalvojat – eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri – voivat tarvittaessa puuttua virka- ja luottamusmiesten lainvastaiseen toimintaan. Joukkotiedotusvälineetkin valvovat osaltaan päättäjien toimintaa aivan toisella teholla kuin viime vuosisadan alussa.

Kuntien päätöksentekoa moititaan usein tehottomaksi. Osasyynä tähän voi olla kunnallisvalituksen turha käyttö tai sen uhka.

Päätöksentekoa voitaisiin tehostaa korvaamalla kunnallisvalitus hallintovalituksella. Tämä riittäisi takaamaan asianosaisten oikeusturvan. Muidenkin oikeusturva kohenisi, kun kunnan päätökset voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön.

Teuvo Pohjolainen

Kirjoittaja on julkisoikeuden professori Joensuun yliopistossa.

HELSINGIN SANOMAIN TOIMITUS, VIERASKYNÄ, PL 71, 00089 SANOMAT, (09) 1221, FAKSI (09) 122 2366, ☒[i]
HS.ARTIKKELI@SANOMA.FI☒[ii]

[i] <YS><CF,SCS1><YS,1>
[ii] <YR>