Veli-Pekka Viljanen

HE 70/2026 vp uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.9.2026

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä minua on pyydetty erityisesti arvioimaan 1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §:n sääntelyä maanomistajan asemasta ja tehtävistä kaavoituksessa sekä 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Rajoitun lausunnossani käsittelemään asianomaisia kysymyksiä.

Ehdotetun uuden alueidenkäyttölain 75 §:n mukaan maanomistaja voi huolehtia loma-asutuksen järjestämistä koskevan asemakaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Kaavaehdotuksessa voidaan erityisestä syystä osoittaa vähäisessä määrin alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Kaavaehdotuksen alueen on muodostettava tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Kunta ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja. Kunta vastaa siitä, että kaavan vaikutukset selvitetään laissa tarkoitetulla tavalla. Kunta vastaa myös siitä, että kaavaehdotus laaditaan noudattaen, mitä kaavan sisältövaatimuksista, kaavan esitystavasta, kaavaan liittyvästä selostuksesta ja asemakaavan pohjakartasta säädetään. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että kaavan laatija täyttää laissa säädetyt kelpoisuusehdot. Kunnan ja maanomistajan on neuvoteltava ennen kaavan laatimisen aloittamista ja lisäksi ennen kaavaehdotuksen asettamista yleisesti nähtäville. Kunnan on huolehdittava osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä laissa edellytetyllä tavalla.

Lakiehdotuksen 95 §:n mukaan kunta voi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jota voidaan käyttää suoraan rakentamisluvan perusteena, koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan on päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään. Kunta ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja. Kunta vastaa siitä, että kaavan vaikutukset selvitetään laissa tarkoitetulla tavalla. Kunta vastaa myös siitä, että kaavaehdotus laaditaan noudattaen, mitä kaavan sisältövaatimuksista, kaavan esitystavasta, kaavan liittyvästä selostuksesta ja

asemakaavan pohjakartasta säädetään. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että kaavan laatija täyttää laissa säädetyt kelpoisuusehdot. Kunta voi perustellusta syystä palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun tai keskeyttää valmistelun. Kunnan on päätettävä valmistelun keskeyttämisestä monijäsenisessä toimielimessään. Kunnan ja maanomistajan on neuvoteltava ennen kaavan laatimisen aloittamista ja lisäksi ennen kaavaehdotuksen asettamista yleisesti nähtäville. Kunnan on huolehdittava osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä laissa edellytetyllä tavalla.

Hallituksen esityksessä kyseisiä säännösehdotuksia on arvioitu suhteessa perustuslain 124 §:ään, jonka 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.

Hallituksen esityksessä on päädytty siihen arvioon, että 1. lakiehdotuksen 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 edelleen kunnalla (HE, s. 200-201).

Ehdotettu maanomistajan oikeus laatia omistamalleen alueelle asema- tai yleiskaavaehdotus olisi kokonaan uusi. Sen sijaan jo voimassa olevan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/1998 vp) säädetyn alueidenkäyttölain 74 §:n mukaan maanomistaja voi huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan asianomainen lausunto on annettu ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa, eikä siinä ole siten arvioitu 74 §:n sääntelyä suhteessa perustuslain 124 §:ään.

Perustuslain 124 §:n 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).

Alueidenkäyttölakiehdotuksen mukaan kunnan alueidenkäytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueidenkäytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen (4 §). Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella (31 §). Alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla (46 §).

Sekä asemakaavalla että yleiskaavalla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Niillä puututaan tai vaikutetaan olennaisella tavalla yksilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusasemaan. Kaavoituksen taustalla on vahva julkinen intressi, jonka vuoksi se on osoitettu kunnan yksinomaiseksi tehtäväksi.

Pidän selvänä, että kaavoituksessa – sen valmistelussa ja siitä päättämisessä – on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta on kuitenkin merkitystä sillä, voidaanko ja miltä osin kaavoitusta pitää merkittävän julkisen vallan käyttämisenä, jota ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Tältä osin katson, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä erityisesti varsinaista kaavaa koskevaa päätöksentekoa, eli päätös kaavan laatimiseen ryhtymisestä ja kaavan hyväksymisestä sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sama koskee kaavoituksen aikaisista rakentamiskielloista ja toimenpidekielloista päättämistä. Ehdotetun sääntelyn mukaan kunta päättäisi ensinnäkin siitä, annetaanko maanomistajan laadittavaksi asemakaava tai laissa tarkoitettu yleiskaava. Lisäksi kunta päättäisi kaavan hyväksymisestä. Siten katson, että siltä osin kuin kaavoituksessa on kyse päätöksistä, jossa on kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, toimivalta säilyy yksinomaisesti kunnilla eli ehdotetut sääntelyt eivät merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua

merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Katson kuitenkin, että kaavaehdotuksen laatiminen on olennainen osa kaavoitusprosessia, jossa ei ole kyse yksinomaan maanomistajan omistamaansa alueen käyttöön liittyvästä intressistä, vaan kaavoitus perustuu nimenomaan julkiseen intressiin ja tarpeeseen sovittaa yhteen alueidenkäytön suunnittelussa eri intressejä. Kaavaehdotuksen laatiminen ei ole pelkästään teknisluonteinen tehtävä, vaan siihen sisältyy esimerkiksi laissa säädettyjen vaikutusten selvittämistä (ks. 78 §). Tältä osin tosin on huomattava, että 75 §:ssä tarkoitettu ranta-asemakaavaehdotuksen laatiminen ei ole täysin rinnastettavissa 91 §:ssä tarkoitettuun asemakaava- tai yleiskaavaehdotuksen laatimiseen. Ranta-asemakaavaehdotus laaditaan alueelle, jolla ei ole kilpailevia maankäyttötarpeita eikä olennaisia yhteensovittamistarpeita, joka puolestaan on tyypillistä asema- tai yleiskaava-alueilla.

Katson hallituksen esityksessä omaksutusta tulkinnasta poiketen, että 1. lakiehdotuksen 75 ja 91 §:ssä säädettyä maanomistajan oikeutta laatia kaavaehdotus on arvioitava perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisena julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Sen vuoksi ehdotusten tulee täyttää tehtävän hoitamisen tarkoituksenmukaisuutta koskevan vaatimuksen ohella vaatimus siitä, ettei perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia vaaranneta tehtävien antamisen johdosta muulle kuin viranomaiselle.

Tältä osin ehdotettu sääntely ymmärtääkseni merkittäviltä osin ottaa huomioon perustuslain 124 §:ssä säädetyt vaatimukset. Kunta ohjaisi kaavaehdotusten laatimista ja voisi asettaa sitä koskevia tavoitteita. Kunta vastaisi siitä, että kaavan vaikutukset selvitetään lain edellyttämällä tavalla ja että kaava laaditaan lain mukaisten sisällöllisten ja muiden vaatimusten mukaisesti. Kaavan laatijan tulee myös täyttää lain 11 §:ssä säädetyt yleiset kelpoisuusehdot (”suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus”). Olennaista on myös, että kunnan velvollisuutena on huolehtia osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä lain 11 luvun mukaisesti.

Ehdotuksessa on siten nähdäkseni perustuslain 124 §:n näkökulmasta lähtökohtaisesti riittävällä tavalla varmistettu se, että kaavan laadinta tällaisessakin tapauksessa tapahtuu kunnan tiiviissä ohjauksessa ja valvonnassa ja kunnan tehtävänä on huolehtia kaavoitusprosessiin liittyvästä osallistumismenettelystä. Katson, että maanomistajan toimivalta laatia kaavaehdotuksia on ehdotuksessa asianmukaisesti rajattu eli maanomistajalle ei

osoiteta ehdotuksessa merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä ja toisaalta sääntely varmistaa riittävällä tavalla sen, että myös valmistelu toteutuu kunnan tiiviissä valvonnassa ja ohjauksessa. Mielestäni ehdotetut 75 ja 91 eivät näin ollen ole ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa.

Valiokunta on pyytänyt minua lisäksi arvioimaan 2. lakiehdotuksen 99 §:n sääntelyn suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Kyseinen pykälä koskee lunastuslupaan perustuvaa maan lunastamista. Pykälän 1 momentin mukaan ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Pykälän 2 momentin mukaan 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 3 momentin mukaan 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.

Ehdotettuun pykälään ei ehdoteta asiasisältöisiä muutoksia verrattuna alueidenkäyttölain nykyiseen 99 §:ään. Vuoden 1998 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta huomautti yleisesti siitä, että lain lunastussäännöksissä (99 ja 100 §) ei ollut aivan asianmukaista pelkästään toistaa perustuslaissa säädettyä yleisen tarpeen edellytystä ja näin ikään kuin jättää perustuslain tulkinta tältä osin viranomaisharkinnan varaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseinen perustuslain edellytys olisi tullut pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa (PeVL 38/1998 vp, s. 7). Valiokunta ei kuitenkaan esittänyt kyseistä huomautustaan säätämisjärjestykseen vaikuttavana.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan vuonna 1998 tekemä huomautus on edelleen ajankohtainen. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta ”yleiseen tarpeeseen” täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Nähdäkseni kyseisen säännöksen lainsäätäjään kohdistuva velvoite edellyttää sitä, että lainsäätäjä riittävällä tavalla varmistuu siitä, että kulloinkin käsiteltävänä oleva pakkolunastukseen oikeuttava

laki itsessään täyttää yleisen tarpeen vaatimuksen. Pelkkä viittaus ”yleisen tarpeen” kriteeriin ei tältä osin tarjoa riittävää arviointimittapuuta sille, vastaako ehdotettu säännös perustuslain 15 §:n 2 momentin tarkoittamia edellytyksiä. Sen kontrolloiminen, onko kyseessä yleisen tarpeen vaatimuksen täyttävä tilanne, jää tällöin kokonaan viranomais- ja oikeuskäytännön varaan. Tämä on nähdäkseni ongelmallista juuri sen takia, että perustuslain 15 §:n 2 momentin keskeisenä tarkoituksena on myös sitoa lainsäätäjää sen säätäessä oikeudesta pakkolunastukseen.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleisen tarpeen käsitettä ei ole tarkoituksenmukaista määritellä yleisellä tasolla kovin tyhjentävästi, koska kyse on sekä tilannesidonnaisesta että yhteiskuntakehityksen myötä muuttuvasta käsitteestä. (ks. Länsineva, Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet (2011) s. 586), Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei yksittäisiä lunastusoikeutta koskevia säännöksiä muotoiltaessa tulisi pyrkiä konkretisoimaan sitä, mitä ”yleinen tarve” siinä yhteydessä merkitsee.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hyväksyttävinä perusteina lunastustoimivallan perustamisena pidetty mm. tarpeita, jotka liittyivät maansaantiin puolustustarkoituksiin sekä liikenne-, yhdyskunta- ja asuntorakentamisen tarpeisiin, energiatuotanto- ja -siirtojärjestelmien ylläpidon ja toimivuuden takaamiseen, yleisen retkeily- ja ulkoilukäytön edistämiseen sekä luonnonarvojen, virtaavien vesistöjen ka kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakentamisen suojeluun (ks. tarkemmin Länsineva, emt., s. 586).

Katson, että perustuslain 15 §:n 2 momentista johtuvista syistä ainakin 2. lakiehdotuksen 99 §:n viittausta ”yleisen tarpeen vaatiessa” tulisi pyrkiä täsmentämään. Sama koskee 2. lakiehdotuksen 100 §:n ilmaisua ”ja yleinen tarve sitä vaatii”.