

4.5.2026

EOAK/2090/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YHDYSKUNTAKEHITTÄMISLAIKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

TAUSTA

Ympäristöministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislain.

Esitän lausuntonani vain eräiden keskeisempien ehdotusten osalta seuraavan.

Esitysluonnoksen mukaan yhdyskuntakehittämislain valmistelun tarkoituksena on uudistaa säännökset, jotka koskevat kuntien maapolitiikkaa, kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista, kehittämisalueita, tonttijakoa sekä alueidenkäyttöön liittyvää maan luovuttamista, lunastamista ja kaavan toteuttamiseen liittyviä korvauksia.

Totean ensin yleisesti esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista, että esityksen taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset kuntien työmäärään edellyttävät lisäarviointia. Esitettävän lain vaikutuksia tulisi myös arvioida osana rakentamislain ja alueidenkäyttölain muodostamaa kokonaisuutta.

AOA Sakslin on alueidenkäyttölakia koskevassa lausunnossaan (EOAK/2994/2025) todennut muun ohella, että hallitusohjelma taikka maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudesta aiemmin erotettu rakentamislaki eivät perustele taikka edellytä yhden kaavoitusta ja rakentamista koskevan sääntelyn eriyttämistä neljäksi eri laiksi.

Lausunnossa ministeriön huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että lainvalmistelun kehittämisessä on päädytty lisäämään sääntelyä, niin säädösteknisesti kuin sisällöllisestikin sääntelyn yhtenäistämisen ja keventämisen sijaan.

Edelleen lausunnossa todettiin, että aiemmin samaan lakiin kuuluvien säännösten käsittely eri laeissa asettaa erityisiä haasteita sääntelyn yhtenäisyydelle ja selkeydelle, kun sääntelyn kohdetahojen ja soveltajien osalta ei ole lähtökohtaisesti esitetty muutosta tai edes tavoiteltu muutosta.

LAIN TARKOITUS

Esitysluonnoksen mukaan lain tarkoituksena olisi luoda edellytykset alueidenkäyttölainsäädännön tarkoitettujen kaavojen sujuvalle toteuttamiselle siten, että alueidenkäytölle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet voisivat toteutua. Samalla kaikessa yhdyskuntakehittämisessä olisi edistettävä markkinoiden toimivuutta ja sekä hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden toteutumista.

Kiinnitän yleisesti huomiota siihen, että hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden noudattamisvelvollisuudet ovat voimassa kunnissa ilman säännöistäkin. Lainsäädännössä tulisi välttää yksinomaan informatiivisia säännöksiä, jollei siihen ole erityisiä perusteita.

Markkinoiden toimivuuteen liittyvän tavoitteen osalta totean, että markkinoiden toimivuudella viitataan tavanomaisesti siihen, että markkinoilla on riittävästi kilpailua, hinnat muodostuvat aidosti kysynnän ja tarjonnan perusteella ja että yritykset toimivat tasapuolisissa kilpailuolosuhteissa. Kunnan rooli on varmistaa, ettei sen oma toiminta väärinä kilpailua ja että markkinoille syntyy edellytykset toimia tehokkaasti.

Näkemykseni mukaan sääntelyn tulisikin korostaa sitä, että kunnan ensisijaisiin tehtäviin ei kuulu toimia kilpailullisilla markkinoilla, vaan luoda edellytyksiä toimiville markkinoille ja elinkeinoelämälle. Tämän vuoksi tavoitetta yhdessä esitysluonnoksen 2 §:ssä esitettyjen maapolitiikkaa ja yhdyskuntakehittämisestä koskevien määritelmien kanssa tulisi selkiyttää kunnan kilpailuneutraaliteetin varmistamista ja markkinoiden kehittymisen edellytyksien luomista koskien.

Pidän tärkeänä, että hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti määritelmässä ei luoda vakiintuneille käsitteille, kuten julkisyhteisö, uutta sisältöä (vrt. esim. maapolitiikka 2 §:ssä ja 5 §:ssä sekä maankäyttöpolitiikka 5 §:ssä). Lisäksi tekstissä käsite on voitava korvata määritelmällä ilman, että säännöksen sisältö muuttuu.

Alueidenkäyttölaki nykyisellään tunnistaa toimijoina kuntien lisäksi maakunnat. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten laki tukee ylikunnallista suunnittelua ja esim. maakunnan liittojen suunnittelun toteutumista. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole tunnistettu myöskään tarvetta säännellä menettelyistä, jotka liittyvät seudullisesti merkittävän infrastruktuurin toteuttamisedellytyksiin.

Esitysluonnoksen 6 §:ssä säädetään maapoliittisesta ohjelmasta. Pykälässä esitetään, että kunnassa on oltava maapoliittinen ohjelma, jossa määritellään kunnan maapolitiikan tavoitteet ja käytettävät keinot niiden saavuttamiseksi.

Uusi velvoite maapoliittisen ohjelman laatimiseen on sinänsä kannatettava, mutta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta olisi olennaista erottaa toisistaan maapoliittisen ohjelman tarve ja itse maapolitiikan harjoittaminen. Totean, että jo nykyisellään alueidenkäyttölain 20 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Sen sijaan maapoliittisen ohjelman tarpeellisuus on ollut kunnan harkittavissa.

Kiinnitän ministeriön huomiota erityisesti maapoliittisen ohjelman oikeudelliseen sitovuuteen. Esitettyjen säännösten perusteella maapoliittisen ohjelman juridista statusta on tarkoitus muuttaa strategia-asiakirjasta muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi. Esityksen mukaan maapoliittisen ohjelman hyväksymistä ja tarkistamista koskevat valtuuston päätökset, kuten myös päätökset olla tekemättä maapoliittinen ohjelma, olisivat kuntalain mukaisesti muutoksenhakukelpoisia. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan maapoliittista ohjelmaa ei yleensä ole pidetty muutoksenhakukelpoisena päätöksenä mm. sen vuoksi, ettei se sitovasti ohjaa maankäytön suunnittelua tai rakentamista tai alueidenkäyttöä koskevaa päätöksentekoa kunnissa. Maapoliittiselle ohjelmalle ei esitysluonnoksessa ole ehdotettu ajantasaisuuden arviointia koskevia menettelysäännöksiä, jotka mahdollistaisivat ohjelman lainmukaisuuden arvioinnin hallintotuomioistuimessa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa maapoliittisen ohjelman oikeudellista luonnetta ja muutoksenhakukelpoisuutta on vielä syytä harkita.

Kiinnitän myös ministeriön huomiota siihen, että esityksessä ei ole kuvattu maapoliittisen ohjelman luonteen muutosta taikka arvioitu nykyisen voimassa olevan oikeuskäytännön perusteella sääntelyn vaikutuksia.

3 LUKU

Esitysluonnoksen 10 §:n 3 momentin mukaan osallistumisvastuun toteuttamisessa kunnan on toimittava hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla. Kiinteistönomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta siitä, toteutuuko osallistumisvastuu sopimuskorvauksena (maankäyttökorvaus) tai kehittämiskorvauksena. Kiinteistönomistajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun toteutumisen edellytyksenä olisi, että tunnistettaisiin erilaiset tilanteet, joissa kiinteistönomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin voisivat toteutua.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan keskeisimpiä tällaisia tilanteita olisivat 1) kun saman kaava-alueen eri kiinteistönomistajien kanssa tehdään maankäyttösopimus velvollisuuden täyttämiseksi, 2) kun velvollisuus täytetään saman kaava-alueen toisten kiinteistönomistajien kanssa sopimalla ja toisten kiinteistönomistajien kanssa määrämällä kehittämiskorvaus ja 3) kun eri kaava-alueilla eri aikoina tehdään sopimuksia tai määrätään kehittämiskorvauksia maksettavaksi velvollisuuden täyttämiseksi. Erityisesti viimeksi mainitussa tilanteessa kunnan maapoliittisessa ohjelmassa tehtävät linjaukset olisivat keskeisessä asemassa.

Totean, että säännöksen perustelujen mukaan sillä on tavoiteltu kiinteistönomistajien yhdenvertaisuutta. Esitysluonnoksen tarkoittamien tilanteiden sisältöä ei kuitenkaan ole perusteluissa tarkasteltu siitä näkökulmasta, miten hallintopäätöksellä määräytyvä kehittämiskorvaus ja sopimukseen perustuva ratkaisu voisivat olla vertailtavissa.

Pidän lisäksi erityisesti sopimusvapauden näkökulmasta säännöksen muotoilua rajoittavana, sillä yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi korvauksen määräytymistä koskisivat sopimusperusteisuuden sijaan kehittämiskorvauksen määräytymistä koskevat säännökset. Näin ollen nykyinen arvonnousuun perustuva korvauksesta sopimusmahdollisuus poistuisi. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu esityksen vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon erityisesti sopimusvapauden toteuttamisen tai esimerkiksi alueellisiin erityisominaisuuksiin huomioon ottavaan maanomistajien yhdenvertaisuuteen. Pidän tätäkin puutteena.

Esityksen 11 §:ssä on säädetty kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Säännöksen soveltamisala on laaja ja tulkinnanvarainen. Esityksessä jää epäselväksi esim. se, milloin hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset liittyvät kaava-aluetta merkittävässä määrin palveleviin katuihin, puistoihin ja muihin yleisiin alueisiin. Samoin perustelematta käytännössä jää se, milloin kunnalle esirakentamisesta, pilaantuneen maaperän puhdistamisesta muun kuin aiheuttajavastuun perusteella, purkamisesta, meluntorjunnasta, johtosiirroista ja tulvasuojelusta aiheutuvat sekä muut näihin rinnastettavat kustannukset liittyvät ”laajasti kaava-alueen toteuttamiseen” ja ovat ”kaavan toteuttamisen kannalta välttämättömiä.”

Pidän välttämättömänä, että kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten määräytymisperusteita täsmennetään ja jatkovalmistelussa otetaan huomioon, että esityksessä eri sektorilakien väliset soveltamisalat säilyvät selkeinä, ja ettei yhdyskuntakehittämissä säänneltäisi esimerkiksi ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvista asioista.

Esitysluonnoksen 14 §:n mukaan osapuolet voivat tehdä kaavoituksen käynnistyessä sopimuksen, jossa sovitaan osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista kaavan laatimismenettelyssä (kaavoituksen käynnistämissopimus). Kaavoituksen käynnistämissopimukseen kirjatut osapuolten tavoitteet kaavahankkeelle eivät ole kaavan sisältöä oikeudellisesti ohjaavia eivätkä sido kuntaa alueidenkäyttölain mukaisen kaavoitustoimivallan haltijana. Kaavoituksen käynnistämissopimukseen sovelletaan muilta osin mitä 3 luvussa säädetään maankäyttösopimuksesta.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että 3 luvun menettelysäännökset eivät kaikilta osin ole sovellettavissa 14 §:ssä esitettyyn. Esitysluonnoksessa esitetyn perusteella jää epäselväksi, miten esimerkiksi ennakkokuulemista noudatettaisiin kaavoituksen käynnistämissopimuksessa ennen kaavan laatimispäätöksen tekemistä.

Esitysluonnoksen 15 §:n mukaan 3 luvun säännöksiä sovelletaan myös muilla tavoin nimettyihin sopimuksiin ja muilla tavoin syntyneisiin oikeussuhteisiin, joissa kunta on yhtenä osapuolena ja jotka liittyvät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen 13 §:n tarkoittamaan maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan, ”pykälällä laajennettaisiin maankäyttösopimukseen liittyvän säännösten soveltamista myös sellaisiin oikeussuhteisiin, jotka eivät olisi muodollisesti sopimuksia, mutta jotka liittyisivät kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen maankäyttösopimukseen rinnastettavalla tavalla. Tällaisia olisivat esimerkiksi suunnitteluvarauksiksi tai kehittämisvarauksiksi nimetyt menettelyt, joissa tontinvarausta muistuttavalla tavalla käynnistetään tosiasiallisesti varauksen kohdealueen pitkälle vietävä maankäytön suunnittelu ennen alueidenkäyttölain mukaisen kaavoituksen vireilletuloa. Toiminnan yhtenä keskeisenä tarkoituksena olisi vaikuttaa alueelle laadittavan kaavan sisältöön.”

Pidän 15 §:n muotoilua oikeusvaikutuksiltaan epäselvänä.

Säännösehdotus, jolla yhdyskuntakehittämislailalla määriteltäisiin kaikki sopimukset, joissa kunta on osapuolena, maankäyttösopimuksiksi ja niitä koskevien menettelysäännösten piiriin, laajentaa ehdotetun säännöksen soveltamisalaa perusteettomasti ja määrittelee jo syntyneitä oikeussuhteita myös taannehtivasti.

Esitysluonnoksen 17 §:n 3 momentin mukaan kustannuksiin osallistumista koskeva sopimus tai päätös kehittämiskorvauksesta voidaan tehdä vain, jos 2 momentin mukaisen menettelyn soveltamisesta ja korvauksen perusteista on päätetty lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa.

Kustannuksiin osallistumissopimus ja päätös kehittämiskorvauksesta on kytketty maapoliittisen ohjelman olemassaoloon ja siihen, että korvauksen perusteista on päätetty lainvoimaisessa maapoliittisessa ohjelmassa.

Pidän selvänä, että eri kokoisten kuntien tarve maapoliittisen ohjelman laadintaan vaihtelee, mutta tarve kustannusten jakamiseen ja kehittämiskorvausta koskevaan päätökseen voi syntyä yksittäisenkin yhteiskunnallisesti merkittävän hankkeen kohdalla. Pidän ongelmallisena sitä, että lainsäädännöllä luotaisiin välillinen taloudellinen kannustin sijoittua kuntaan, jossa ei ole hyväksyttyä maapoliittista ohjelmaa, eikä kunnalla näin ollen mahdollisuutta tehdä säännöksessä tarkoitettu sopimusta tai päätöstä kehittämiskorvauksesta.

Esitysluonnoksen 19 §:ssä mukaan kehittämiskorvausta ei voida määrätä, mikäli kiinteistön arvonnousua ei katsota merkittäväksi. Arvonnousua ei pidetä merkittävänä, jos kiinteistönomistajan kaava-alueella omistamille kiinteistöille osoitetaan uutta rakennusoikeutta asuntorakentamiseen yhteensä enintään 500 kerrosneliometriä.

Totean, että kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta voi olla vaikea löytää valtakunnallista kerrosneliometrirajaa, joka ottaisi huomioon arvonnousuun liittyvät alueelliset merkittävät eroavaisuudet.

6 LUKU

Esityksen 59 §:n mukaan metsätalouden harjoittamista koskevan korvauksen säännöksen sisältö ratkaistaan osana alueidenkäyttölakia.

Pidän tarpeellisena kiinnittää ministeriön vakavaa huomiota hyvään lainvalmistelutapaan. Nyt lausuttavana oleva lakiluonnos esitetään säädettäväksi uutena lakina. Samaan aikaan lausuttavana olevan yhdyskuntakehittämislain kanssa on eduskunnan käsiteltävänä alueidenkäyttölaki (HE 20/2026 vp), johon on sisällytetty ilman lausuntomenettelyä yhdyskuntakehittämislakiin ehdotettu 59 §:ää koskeva säännös alueidenkäyttölain muutoksena (101 a §).

Säännös on merkittävä kaavan toteuttamiseen liittyvän kunnan korvausvelvollisuuden näkökulmasta. Säännöksen mukaan kunta olisi korvausvelvollinen kaikista muista kuntakaavojen metsänkäyttöä rajoittavista kaavaratkaisuista kuin luonnonsuojeluevarauksista, mikäli haitta metsänomistajalle ylittää 3000 € arvon.

7 LUKU

Hallituksen esitysluonnoksen 68 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimen toimivallasta maankäyttösopimusta koskevassa riidassa.

Viittaa aiemmin maankäyttösopimuksen oikeudellisesti luonteesta lausumaani ja totean, että mikäli maankäyttösopimuksen oikeudellista luonnetta strategisesta asiakirjasta muutetaan, tulee tuomioistuimien toimivaltaa koskevista säännöksistä säätämiseen hallintoprosessilaista poikkeavasti yhdyskuntakehittämislaisissa olla painavat perusteet.

9 LUKU

Kiinnitän huomiotani myös esitysluonnoksen voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin. Esityksen 73 §:n mukaan lain voimaantullessa vireillä olevaan kunnan maapoliittisen ohjelman laatimiseen ja hyväksymiseen tulisi soveltaa uutta yhdyskuntakehittämislakia. Pidän huolestuttavana, että esityksen menettelysäännösten soveltaminen vireillä olevaan asiaan voi tarkoittaa ajallisesti merkittävää viivettä maapoliittisen käsittelyyn.

PERUSOIKEUKSIEN ARVIOINTI

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä luku 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksessä on käsitelty pääosaa esitykseen liittyvistä perusoikeuksista. Pääosa yhdyskuntakehittämislain säännöksistä on ennen perusoikeusuudistusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuuden arviointi tulisi tehdä nyt uutena lakina säädettäessä voimassa olevan perustuslain tulkintakäytännön huomioon ottaen. Pidän esityksen perusoikeusarviointia riittämättömänä erityisesti kunnallisen itsehallinnon, osallistumisoikeuksien ja ympäristöperusoikeuden osalta.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluita tulee jatkovalmistelussa välttämättä kehittää. Perusteluissa tulee myös selkeästi yksilöidä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, joita tulee arvioida perustuslain ja perusoikeuksien kannalta sekä selostaa, mitkä perustuslain pykälät tai perusoikeudet ovat arvioinnin kannalta merkityksellisiä.

Perusteluista on mielestäni selvästi käytävä ilmi, millä perusteilla ehdotettujen säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, ja selostaa asian kannalta keskeinen yksilöity perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö.

Ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi ei ole riittävää, että esitysluonnoksessa tyydytään vain toteamaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.