



Viite:

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 9.3.2026, VN/30449/2023

Asia:

Hallituksen esitys yhdyskuntakehittämislainsäädännön sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntakehittämislainsäädännön sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Yhdyskuntakehittämislain tarkoituksena on uudistaa ja koota yhteen säännökset, jotka koskevat kuntien maapolitiikkaa, kaavojen toteuttamista, maan luovuttamista ja lunastamista, yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista sekä kehittämisalueita ja tonttijakoa.

Kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate

Yhdyskuntakehittämislaki kokoaisi ja osin uudistaisi kuntien tehtäviä maapolitiikassa ja kaavojen toteuttamisessa sekä täsmentäisi kuntien toimivaltuuksia ja velvoitteita useilla osaluokilla. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kiinnitän huomiota siihen, että esitetty sääntely lisää ja täsmentää kunnille asetettuja velvoitteita erityisesti maapoliittisen ohjelman laatimiseen, ajantasaisena pitämiseen ja seurantaan liittyen. Vaikka esityksessä säädetään mahdollisuudesta olla laatimatta maapoliittista ohjelmaa silloin, kun se on kunnassa ilmeisen tarpeetonta, useiden lainkohtien soveltaminen kytkeytyy

maapoliittisen ohjelman olemassaoloon. Tämä kytkentä voi tosiasiallisesti kaventaa kuntien harkintavaltaa.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti rahoitusperiaatteen tarkastelu jää osin yleiselle tasolle. Esityksessä ei ole kattavaa kokonaisarviota velvoitteiden yhteisvaikutuksista kuntien edellytyksiin huolehtia säädetyistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että kunnille osoitettavien uusien tai täsmentyvien tehtävien ja velvoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa niiden rahoituksellisiin edellytyksiin. Tässä suhteessa katson, että säätämisyjärjestysperusteluja olisi perusteltua täydentää arvioimalla sääntelyn kokonaisvaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon ja rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Esitys sisältää useita säännöksiä, jotka koskevat hallintopäätöksiin, sopimuksiin ja suunnitelmiin liittyvää muutoksenhakua. Esityksen mukaan muutoksenhaku yhdyskuntakehittämislain mukaisista päätöksistä noudattaisi joko lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tai kuntalakia asian luonteen mukaan.

Maapoliittinen ohjelma on kunnanvaltuuston hyväksymä strateginen asiakirja, joka linjaa kaupungin tai kunnan maapoliittiset toimet, kuten maanhankinnan ja luovutuksen periaatteet. Voimassa olevassa oikeuskäytännössä kunnanvaltuuston hyväksymiä strategia- ja ohjelma-asiakirjoja ei ole lähtökohtaisesti pidetty valituskelpoisina, koska niihin ei ole katsottu liittyvän perustuslain 21 §:ssä edellytetyjä välittömiä oikeusvaikutuksia, jos ne eivät oikeudellisesti sitovalla tavalla ohjaa viranomaisten päätöksentekoa tai vaikuta välittömästi yksilöiden oikeusasemaan. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa ratkaisussaan KHO:2021:24 todennut, että maapoliittiseen ohjelmaan sisältyviä lausumia on pidetty oikeudelliselta luonteeltaan ohjeina, tavoitteina tai suosituksina.

Esityksessä ehdotetaan, että maapoliittisen ohjelman hyväksymistä ja tarkistamista koskevat valtuuston päätökset olisivat kuntalain mukaisesti muutoksenhakukelpoisia. Kiinnitän huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan riittävän täsmällisesti kuvata maapoliittisen ohjelman oikeudellista luonnetta eikä arvioida, millä tavoin ohjelman mahdollinen oikeudellinen sitovuus eroaisi voimassa olevassa oikeuskäytännössä omaksutusta lähtökohdasta. Jatkovalmistelussa tähän on vielä kiinnitettävä huomiota.

Kiinnitän lisäksi huomiota tonttijakoa koskeviin tiedoksianto- ja muutoksenhakusäännöksiin. Esityksessä ehdotetaan, että tonttijakopäätös annetaan asianosaisille tiedoksi tavallisena

tiedoksiantona ja tarvittaessa yleistiedoksiantona. Sääntely voi aiheuttaa epäselvyyksiä päätöksen lainvoimaisuuden ajankohdan ja valitusajan alkamisen arvioinnissa, erityisesti tilanteissa, joissa kaikkia mahdollisia asianosaisia ei ole etukäteen tunnistettavissa. Tonttijaon hyväksymisen osalta muutoksenhaku määräytyisi sen mukaan, hyväksyttäisiinkö tonttijako osana asemakaavaa vai erillisenä. Kaavoja koskevissa päätöksissä on muutoksenhakukeinona käytössä kunnallisvalitus, joten osana asemakaavaa hyväksyttyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta kunnallisvalituksella päätöksestä, jolla on hyväksytty sekä asemakaava että tonttijako. Erillisenä hyväksyttyyn tonttijakoon haettaisiin muutosta hallintovalituksella yhdyskuntakehittämislain säännöksen perusteella.

Oikeusturvan ja oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi perusteltua arvioida, ovatko muutoksenhakusäännökset riittävän selkeitä ja turvaavatko ehdotetut säännökset riittävällä tavalla asianosaisten tosiasiallisen mahdollisuuden käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksessä ehdotetaan, että ympäristöministeriö voisi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä maapoliittisen ohjelman toteutumisen seurannassa esitettävistä tiedoista sekä niiden esittämistavasta. Asetuksenantovaltuus liittyy siten siihen, millaisia tietoja kunnan on seurannassaan koottava ja julkaistava sekä millä tavoin maapoliittisen ohjelman ja sen seurannan on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Valtuus koskee sekä seurannan sisällöllistä ulottuvuutta että tietojen esittämiseen liittyviä vaatimuksia.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, missä määrin valtuus rajoittuu teknisluonteiseen täytäntöönpanosääntelyyn ja missä määrin asetuksella voidaan tosiasiallisesti täsmentää kunnille asetettavia velvoitteita. Säätämisyjärjestysperusteluja olisi perusteltua täydentää siten, että asetuksenantovaltuuden sisältö ja rajat olisivat täsmällisemmin arvioitavissa perustuslain 80 §:n vaatimusten mukaisesti.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama