



9.7.2025

Diaarinumero
KHOhal/1325/2025

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 16.5.2025 VN/26856/2023

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE UUDEKSI ALUEIDENKÄYTTÖLAIKSI

Korkein hallinto-oikeus lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

1 Lausunnon antamisen lähtökohtia

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jolla kumottiin aikaisemmin voimassa ollut rakennuslaki (370/1958), tuli voimaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia ennakkopäätöksiä, jotka koskevat lain soveltamista hallintoviranomaisissa ja hallinto-oikeuksissa.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa maankäyttö- ja rakennuslaki jaetaan useiksi erillisiksi laeiksi. Rakentamislaki on tullut voimaan 1.1.2025 ja nyt esillä olevan lausuntopyynnön kohteena on luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaki. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.

Uutta alueidenkäyttölakia koskevan esityksen mukaan tavoitteena on uudistaa alueidenkäyttöä koskevat säännökset Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös, että alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä uudistettaessa otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteista, muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja sujuvoittaa alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä ja tehdä niihin tarvittavat lakitekniset ja kielelliset korjaukset.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan muutosesitystä lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kannalta ja kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota erityisesti säännösten systematiikkaan ja selkeyteen. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ei anna lausuntoaan lausuntopalvelussa pyydetyn mukaisesti jaettuna lakiehdotuksen lukujen mukaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

2 Yleisiä huomioita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja rakentamisen lupajärjestelmää koskevan lainsäädännön yhteensopivuudesta

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa maankäyttöä ja rakentamista koskeva sääntely muuttuu systematiikaltaan merkittävällä tavalla.

Esityksen mukaan tavoitteena on ollut maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön yhteensopivuus. Useisiin eri säädöksiin jakautuva lainsäädäntö muodostaa kuitenkin lain soveltajan näkökulmasta vaikeasti hahmotuvan ja pirstaleisen kokonaisuuden.

Kokonaisuuden eri osien sijoittuminen eri säädöksiin ei näyttäisi myöskään kaikilta osin olevan johdonmukaista. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin esimerkinomaisesti huomiota siihen, että rakentamisen lupajärjestelmään keskeisesti vaikuttava suunnittelutarvealueen käsite on alueidenkäyttölaissa, rakentamista monilta osin kaavoihin rinnastuvalla tavalla ohjaavaa rakennusjärjestystä koskevat säännökset ovat rakentamislaisissa ja usein osana asemakaavaa hyväksyttävää tonttijakoa koskevat säännökset olisivat nyt esitettyjen muutosten jälkeen jäämässä lakiin kaavojen toteuttamisesta. Alueidenkäyttölain uudistuksessa olisi myös ollut syytä kiinnittää tarkempaa huomiota siihen, millaisia muutostarpeita rakentamislain myötä muuttunut rakentamisen lupajärjestelmä on aiheuttanut erityisesti suoraan rakentamista ohjaavalle kaavoitukselle. Esimerkiksi ranta-alueita koskevien erityisten säännösten perusteluissa olisi tarpeen käsitellä sitä, millaisia vaikutuksia rakentamislupakynnyksen nostolla on ranta-alueen suunnittelutarpeen kannalta.

3 Kaavahierarkiasta, yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutuksesta ja kaavaratkaisujen tulkinvaraisuudesta

Esitys sisältää merkittävän muutoksen nykyiseen kaavahierarkiaan, kun kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi jatkossa yleiskaavan laatimista maakuntakaavan sijaan. Näin olisi myös sellaisessa tilanteessa, jossa alueelle on sittemmin tullut voimaan uusi maakuntakaava. Kaavahierarkiaan esitetyn muutoksen vaikutuksia ja perusteita olisi syytä tuoda esiin ja arvioida esityksen perusteluissa tarkemmin. Tätä on omiaan korostamaan se, että kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei ole juurikaan laadittu, joten niiden vaikutuksesta ja merkityksestä ei ole kertynyt kokemusta.

Maakuntakaavan esitystarkkuuden osalta esitykseen sisältyy ristiriitaisuutta, kun esityksessä yhtäältä korostetaan maakuntakaavan yleispiirteisyyttä, mutta toisaalta maakuntakaavan sisällölle on annettu erityistä merkitystä tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetaisyyttä koskevassa säännöksessä. Tämä ristiriitaisuus ilmenee erityisesti 68 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa peräkkäisissä virkkeissä korostetaan ensin sen olennaista merkitystä, sijaitseeko tuulivoimala maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueella, mutta heti seuraavassa virkkeessä todetaan, että sijoittumisen tulkinvaraisuudessa on otettava huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyyttä.

Esityksessä on nykytilanteeseen verrattuna lisätty olennaisesti mahdollisuuksia poiketa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutuksesta. Yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamisen osalta ollaan 38 §:n 4 momentista ilmenevästi samaan aikaan luopumassa sekä yleiskaavan vanhentuneisuuden ilmeisyyden vaatimuksesta että vaatimuksesta siitä, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen. Esitetyt muutokset vähentävät käytännössä olennaisesti yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavan laatimisessa. Kun otetaan lisäksi huomioon maakuntakaavaa koskevien ehdotusten tavoite vähentää maakuntakaavan ohjausvaikutusta, asemakaavan tosiasiallinen merkitys maankäytön

suunnittelujärjestelmässä korostuu. Esitettyjen muutosten vaikutusta ja merkitystä olisi syytä arvioida perusteluissa tarkemmin.

Kaikissa kaavojen ohjausvaikutuksiin liittyvissä muutoksissa on lisäksi otettava huomioon, että maankäyttö- ja rakennuslain tai tällä hetkellä voimassa olevan alueidenkäyttölain nojalla voimaan tulleet kaavat ovat esityksen mukaan voimassa uuden lain mukaisina kaavoina. Tämä lisää vanhojen kaavojen sisältöön liittyvää tulkinnanvaraisuutta.

4 Julkisen vallan käytöstä maanomistajavetoisessa kaavoituksessa

Alueidenkäytön suunnittelu on keskeisesti julkisen vallan käyttöä. Tämä koskee jo kaavan valmistelua. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain perustuslaissa säädetyin edellytyksin. On syytä tarkoin arvioida, täyttyvätkö nämä edellytykset tilanteissa, joissa kunta ehdotuksen 91 §:n nojalla antaisi asemakaavaa tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitettua yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi.

Asiaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että jo nykyisen sääntelyn mukaan mahdollinen maanomistajan ranta-asemakaavaehdotuksen laatiminen ei ole rinnastettavissa nyt ehdotettuun muutokseen. Ranta-asemakaavaehdotus laaditaan alueelle, jolla ei ole kilpailevia maankäyttötarpeita eikä olennaisia yhteensovittamistarpeita.

5 Muutoksenhausta

Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Esityksessä ehdotetaan periaatteen ja käytännön tasolla erittäin merkittävää muutosta kaava-asioita koskevaan muutoksenhakujärjestelmään. Esityksen 114 §:n mukaan valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, ja lisäksi yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esityksen perusteluissa ei vaikuteta riittävästi hahmotetun sitä, kuinka kunnan jäsenen valitusoikeus kuuluu kaavoitukseen liittyvän päätöksentekojärjestelmän keskeisiin perusrakenteisiin. Kunnallisvalitus turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien punnintaan perustuvan päätöksenteon menettelyllistä ja sisällöllistä lainmukaisuutta. Se sekä ehkäisee ennalta lainvastaisuuksia että mahdollistaa niiden tehokkaan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä pakottaa päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Sillä on täten myös erottamaton yhteys perusoikeuksien ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen samoin kuin korruption ehkäisemiseen.

Esityksen perusteluissa todetaan, että vaikka valitusoikeus rajattaisiin edellä mainituissa tilanteissa asemakaavan hyväksymispäätöksissä asianosaisiin, olisi kunnan jäsenillä ollut mahdollisuus vaikuttaa myös valitusteilse alueen kaavoitukseen yleiskaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä. Esityksessä ei näytetä tunnistetun sitä, että yleiskaavojen tarkkuustaso vaihtelee erittäin suuresti yleispiirteisistä strategisista yleiskaavoista hyvinkin tarkkoihin aluevarausosayleiskaavoihin, mistä johtuen myös kunnan jäsenen mahdollisuudet vaikuttaa kaava-alueen maankäyttöön poikkeavat olennaisesti eri alueilla. Säännöksessä valitusoikeuden rajausta ei ole kuitenkaan mitenkään sidottu yleiskaavan tarkkuustasoon. Vähintäänkin perusteluissa olisi syytä tuoda esiin, onko kunnan jäsenen valitusoikeutta tarkoitus rajata myös silloin, kun asemakaavaa ohjaa suunnittelutarkkuudeltaan ja

kaavamerkinnoiltään erittäin yleispiirteinen yleiskaava, jonka sallimista lukuisista erilaisista maankäyttövaihtoehdoista jokin on valittu asemakaavaratkaisun perustaksi.

Nyt kyseessä olevaan säännökseen sisältyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Hallintotuomioistuimien joutuisi jo valitusoikeuden ratkaisemiseksi arvioimaan usein sellaisenaankin hankalaa kysymystä yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattamisesta – myös tilanteessa, jossa kyseisen sisältövaatimuksen täyttymiseen ei ole valitusperusteena lainkaan vedottu. Säännöksen sanamuodosta tai perusteluista ei myöskään ilmene, kuinka ohjausvaikutuksesta poikkeamista on arvioitava tilanteessa, jossa valitus koskee vain osaa asemakaavasta ja asemakaava on laadittu joltain muulta osin yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen.

Yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattamisen jälkeen tuomioistuimen ratkaistavaksi tulee vielä kysymys muutoksenhakijan asianosaisuudesta. Kysymystä koskevaa oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole, koska voimassa olevassa laissa oleva vaikutukseltaan vähäisiä asemakaavamuutoksia koskeva valitusoikeuden rajausta on jäänyt merkitykseltään erittäin vähäiseksi. Asianosaisuuden ratkaiseminen edellyttää kaavan erilaisten mahdollisten vaikutusten ja muun muassa niiden maantieteellisen ulottuvuuden tarkkaa ja tapauskohtaista arviointia. Esityksen perusteluista ei ilmene, onko tarkoitus, että asianosaisuutta arvioidaan valitusperustekohtaisesti, vai voiko esimerkiksi henkilö, jonka etuun kaavan toteuttamisen liikenteelliset vaikutukset välittömästi vaikuttavat, saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi myös kysymyksen luonnonympäristön vaalimista koskevan asemakaavan sisältövaatimuksen täyttymisestä. Esitetyn kaltainen valitusoikeuden sääntely lisäisi merkittävästi hallintotuomioistuinten työtä hidastaen kaavaa koskevien valitusasioiden ratkaisemista.

Viranomaisen valitusoikeutta koskevassa 114 §:n 2 momentissa valitusoikeus on ulotettu Suomen metsäkeskukseen ilman, että esityksen perusteluista ilmenee, mihin tämä perustuu ja miksi muille itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille ei ole säädetty vastaavaa valitusoikeutta.

Myös 114 §:n 3 momenttiin sisältyy tukinnanvaraisuutta. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, ympäristö- ja hallinto-oikeudellisen järjestelmän kannalta on huomattava, että vastaavaa valitusoikeuden kytkemistä suunnitelmasta tai jostakin (lupa)päätösehdotuksesta tehtyyn muistutukseen ei ole käytössä Suomen lainsäädännössä. Aikanaan vesilaissa ollut samantyyppinen järjestelmä poistettiin käytännössä hankalasti sovellettavana. Säännöksen tulkintaan ei ole siten saatavissa tukea olemassa olevasta oikeuskäytännöstä. Perusteluissa todetaan, että valitusperusteita ei sidottaisi muistutuksen sisältöön. Tämä ei kuitenkaan selkeästi ilmene säännöksen sanamuodosta. Momentin 1 kohdassa tarkoitettu yhteisölle epäedullisempi suunta on erittäin tulkinnanvarainen muotoilu eikä sen sisältöä ole perusteluissakaan täsmennetty. Lisäksi jää epäselväksi, voiko tilanteessa, jossa valitusoikeus perustuu momentin 1–3 kohdassa mainittuun perusteeseen, valituksessa lisäksi esittää myös muita kuin edellä mainituissa kohdissa tarkoitettuja perusteita.

Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Esityksen mukaan laki ei enää sisältäisi voimassa olevan alueidenkäyttölain 191 §:n 4 momentin mukaista valituskieltoa tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan hyväksymispäätöksen kokonaan tai osittain. Korkein hallinto-oikeus kannattaa esitystä valituskiellon poistamisesta. Koska esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin viitataan tältä osin vain kaava-alueen maanomistajien asemaan, jää esityksen perusteella jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena ollut – kuten asiantila esityksen sanamuodon mukaan ainakin maakuntakaavan ja yleiskaavan osalta tällä hetkellä on – sallia

jatkomuutoksenhaku hallinto-oikeuden kumoamispäätöksestä kunnallisvalitusta koskevien yleissäännösten mukaisesti kaikille kunnan jäsenille, eli potentiaalisesti erittäin laajalle valittajajoukolle. Asemakaavan osalta erityiseksi tulkintaongelmaksi muodostuu se, että lain 114 § koskee otsikkonsa ja osittain myös varsinaisten sanamuotojensa mukaan nimenomaan asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätöstä, jollainen hallinto-oikeuden valitusasiassa antama päätös ei ole. Jos 114 §:ssa tarkoitetun valitusoikeuden rajauksen on siis tarkoitus kattaa myös jatkomuutoksenhaku, tulisi sen ilmetä selkeästi säännöksen otsikosta ja sanamuodosta.

Jatkomuutoksenhakuun liittyy myös kysymys hallinto-oikeuden kaava-asiassa antaman päätöksen tiedoksiantotavasta. Esityksen mukaan julkipanomenettelystä luovuttaisiin kokonaan. Koska esitykseen ei sisälly säännöksiä hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiantotavasta, tiedoksiannossa tulisivat jatkossa noudatettavaksi kuntalain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tiedoksiantoa koskevat yleissäännökset. Tämän tulisi ilmetä selkeästi esityksen perusteluista. Edellisestä kappaleesta ilmenevästi erityisesti silloin, kun hallinto-oikeus on kumonnut kaavan hyväksymispäätöksen, voi mahdollisten muutoksenhakijoiden joukko olla laaja. Siksi esityksen perusteluissa olisi erityisen tärkeä tuoda esiin, onko hallinto-oikeuden päätös muiden kunnallisvalitusasioiden tapaan tarkoitus antaa jatkossa tiedoksi kuntalain 142 §:n mukaisesti, jotta kunnan jäsenen valitusaika hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollista laskea.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen käytännön seikkaan, että lainvoimaisuustodistuksen antaminen hallinto-oikeuden kaava-asiassa antamasta päätöksestä tulee korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttämään jatkossa merkittävästi enemmän selvitystyötä kuin se tällä hetkellä julkipanon jälkeen annettavien päätösten osalta edellyttää.

Yleisesti muutoksenhausta

Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä esittämäänsä ja toteaa, että muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskevien säännösten systematiikka ja terminologia muodostavat vaikeasti hahmotettavan ja tulkinnanvaraisen kokonaisuuden, joka tulee todennäköisesti aiheuttamaan runsaasti käytännön soveltamisongelmia, lisäämään työmäärää hallintolainkäytössä ja pidentämään tuomioistuinkäsittelyyn kuluva-aikaa. Jos valitusoikeutta rajoitetaan esityksen mukaisella tavalla, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulee jatkossa oletettavasti myös lukuisia pelkkää valitusoikeutta koskevia muutoksenhakuja. Jos korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tällöin poikkeaa hallinto-oikeuden ratkaisusta, se pidentää asian käsittelyaikaa ja voi johtaa prosessuaalisesti hankaliin asetelmiin erityisesti silloin, kun asemakaavan hyväksymispäätökseen kohdistuneista valituksista osa on jo hallinto-oikeudessa tutkittu ja osan kohdalla vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa todetaan, että ne olisi tullut hallinto-oikeudessa tutkia.

Korkein hallinto-oikeus oudoksuu asemakaavoitukseen liittyvän tuomioistuinprosessin keston kritisointia esityksessä. Erityisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asioiden käsittelyajat ovat keskimäärin varsin lyhyet.

6 Alueidenkäyttölain suhteesta luonnonsuojelulakiin

Alueidenkäyttölain 124 § koskee suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentti kuuluu esityksen mukaan seuraavasti: ”Kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä on tämän lain lisäksi noudatettava luonnonsuojelulain 5 lukua. Muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava luonnonsuojelulakia.”

Luonnonsuojelulain 5 lukuun sisältyvät Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaavaa hyväksyttäessä on noudatettava muutoinkin, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, jotta kaava täyttää luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen. Korkein hallinto-oikeus pitäisi tästä syystä lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että kaavan laatimisen ja hyväksymisen osalta suhteesta luonnonsuojelulakiin säädettäisiin vastaavasti kuin muun viranomaispäättöksen osalta yleisellä viittauksella luonnonsuojelulakiin ja sen nojalla säädettyyn.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvos Hanna-Maria Schiestl. Lausuntoa ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

