

Oikeusministeriön lausunto ehdotuksesta yhdyskuntarakentamislainsäädännön ja siihen liittyvistä eräistä laeista

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi uusi yhdyskuntarakentamislaki. Voimassa oleva laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) kumottaisiin sekä voimassa olevaa lakia kaavojen toteuttamisesta (132/1999) muutettaisiin kumoamalla siitä katuja ja muita yleisiä alueita koskeva luku, hulevesiä koskeva luku sekä eräitä muita säännöksiä. Yhdyskuntarakentamislainsäädännössä ehdotetaan säädettäväksi kunnan katujen ja muiden yleisten alueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös periaatteista, joilla teknisiä verkkoja voidaan sijoittaa kuntien yleisille alueille sekä kuntien mahdollisuuksista ohjata yleisillä alueilla tehtäviä töitä. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi hulevesien hallinnasta rakennetussa ympäristössä. Nykyinen toimiva sääntely ehdotetaan pääosin säilytettäväksi ja sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi niiltä osin, kuin toimintatapoja on tarpeen yhtenäistää. Yleisten alueiden suunnittelun laadullisia vaatimuksia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että jatkossa suunnittelussa tulisi esimerkiksi edistää esteettömyyttä ja käytettävyyttä.

11 Luku Pakkokeinot ja seuraamukset

Rangaistussääntelyä koskevat huomiot

Ehdotettavan yhdyskuntarakentamisesta annetun lain (1. lakiehdotus) 76 §:ään sisältyisi yhdyskuntarakentamislain säännösten rikkomista koskeva rangaistussäännös. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi kumottavaksi ehdotettavan kunnossapitolain eli kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) 17 §:ää. Näin ei tarkkaan ottaen ole sikäli, että ehdotettavaan 76 §:ään ei sisälly kaikkia samoja tekotapoja kuin kunnossapitolain 17 §:ään.

Ehdotettavan 76 §:n perustelut ovat hyvin tiiviit, eikä niissä tai muualla esityksessä käsitellä lainkaan kriminalisointiperiaatteita (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.2) eikä esimerkiksi sitä, miksi pykälän

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

mukaiset teot olisi edelleen perusteltua säätää rangaistavaksi. Tätä selittänee tukeutuminen kumottavaksi ehdotettavan kunnossapitolain sääntelyyn. Kun kuitenkin esitysluonnoksen mukaisesti ehdotettiin kokonaan uutta lakia, jonka valmistelun yhteydessä kumottavan lain sääntelyä, sen alaa ja muutostarpeita lienee arvioitu perusteellisesti, olisi myös kriminalisointeja tarpeen arvioida laajemmin. Tässä yhteydessä olisi hyvä arvioida myös säännökseen sisältyvää syyksiluettavuutta koskevaa tunnusmerkkiä ja sitä, onko perusteltua säätää säännöksen mukaiset teot rangaistavaksi myös huolimattomuudesta esimerkiksi törkeän huolimattomuuden sijaan.

Ehdotettavan 76 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaisissa teoissa olisi kyse ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnistä. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ehdotettavan lain seuraamusmaksua koskevan 73 §:n 1 momentin 3 kohta vaikuttaisi olevan ainakin osin päällekkäinen ehdotettavan 76 §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa. Molemmissa viitataan ehdotettavan lain 49 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden (tai -vaatimuksen) laiminlyöntiin. Kuten lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10.5 tuodaan esiin, kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumiseksi hallinnollisista sanktioista säädettäessä on perusteltua välttää rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä. Sikäli kuin katsotaan, että hallinnollinen seuraamusmaksu on perusteltu seuraamus kyseessä olevasta teosta, sitä koskeva tekotapa on syytä poistaa rangaistussäännöksestä.

Ehdotettavan 76 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyödä lain 41 §:ssä säädettyä tontin omistajan ilmoitusvelvollisuutta. Se, että ehdotettavan lain 49 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin kohdalla soveltavana on pidetty sanktiointia seuraamusmaksulla, johtaa kysymään, miksi ehdotettavan 41 §:n mukaisen velvollisuuden laiminlyönnin kohdalla tähän ei ole päädytty. Perusteluja olisi näiltä osin tarpeen laajentaa. Kun perustelut ovat näiltä osin hyvin tiiviit, ei ole mahdollista arvioida, onko ehdotettavan 41 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ylipäätään perusteltua kriminalisoida. Tässä arvioinnissa voidaan kriminalisointiperiaatteiden ohella huomioda myös mahdollisuudet valvoa mainitun velvoitteen noudattamista. Voidaan lisäksi huomioda, että ehdotettavan 76 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistavuus koskisi vain lain 41 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä, eikä sitä, että laiminlyötäisiin samassa pykälässä säädettyä velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin liikenteen varoittamiseksi.

Ehdotettavan 76 §:n 1 momentin mukaan siinä säädettyistä teoista olisi tuomittava, ”jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai laiminlyöjää ole 74 §:n mukaisesti velvoitettu täyttämään velvollisuuttaan sakon uhalla taikka jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta”. Lain 74 §:ssä säädettäisiin teettämishuosta tai uhkasakosta. Voitaneen katsoa, että 76 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntien kohdalla uhkasakolla ei olisi juurikaan käytännön merkitystä. Jos viranomaiseen tietoon tulisi, että joku ei ole noudattanut ilmoitusvelvollisuuttaan, siihen velvoittaminen sakon uhalla ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, koska viranomainen olisi oletettavasti jo saanut kyseessä olevasta asiasta tiedon. Asiaa koskeva virke rangaistussäännöksessä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

Ehdotettavan 76 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että sakon tuomitsisi tuomioistuimien, ei kunta tai kunnan valvontaviranomainen, ja että sakkoa ei voitaisi tuomita tämän pykälän nojalla esimerkiksi sopimusrikkomuksesta. Rangaistussäännösten kyseessä ollessa lähtökohtaisesti selvänä voidaan pitää sitä, että rangaistuksen tuomitsemisessa noudatetaan rikosprosessia koskevaa lain-säädäntöä, jolloin ei ole tarpeen lausua siitä, mikä viranomainen tuomitsee sakkorangaistuksen. Huomioida voidaan lisäksi, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaan sakkorangaistus voi perustua syyttäjän antamaan rangaistusmääräykseen mainitussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Selvänä voidaan pitää sitäkin, että sopimusrikkomuksesta ei tuomita sakkoa, ellei kyse olisi rikosasiasta, jossa menettelyn todettaisiin täyttävän jonkun rikoksen tunnusmerkistön ja rikosvastuun muut edellytykset täytyisivät.

Ehdotettavan 76 §:n 2 momentissa olisi vastuun kohdentumista koskeva säännös. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei käsitellä 2 momenttia lainkaan, minkä johdosta jää epäselväksi, miksi asiasta säätäminen on katsottu tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota säännöksen otsikointiin. Rangaistussäännökset otsikoidaan tavanmukaisesti otsikolla ”Rangaistussäännökset”, ja pykälän otsikointi tulisi muuttaa tämän mukaisesti.

Lainkirjoittajan oppaan (jakso 12.9.6) mukaisesti rikosnimike kursivoidaan rangaistussäännöksessä, miltä osin ehdotusta tulisi korjata.

Rangaistussäännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja tähän kytkeytyvien kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta, mikä tulisi huomioida esityksen jaksossa, joka koskee esityksen suhdetta perustuslakiin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että eduskunnalle on 16.4.2026 annettu hallituksen esitys HE 70/2026 vp, jonka mukaisesti voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut ja alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta. Kyseiseen esitykseen sisältyy rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus (25. lakiehdotus), jonka mukaisesti ympäristön turmelemista koskevaa rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että siinä oleva viittaus alueidenkäyttölakiin (132/1999) korvattaisiin viittauksilla uuteen alueidenkäyttölakiin (_/__) ja kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin (132/1999).

Kun valmisteltavana olevassa hallituksen esityksessä yhdyskuntarakentamislaista sekä siihen liittyvistä eräistä laeista ehdotettaisiin, että lakia kaavojen toteuttamisesta (132/1999) muutettaisiin kumoamalla siitä katuja ja muita yleisiä alueita koskeva luku, hulevesiä koskeva luku sekä eräitä muita säännöksiä ja että uudessa yhdyskuntarakentamislaissa säädettäisiin kunnan katujen ja muiden yleisten alueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta, jatkovalmistelussa voi tulla ympäristöministeriöstäkin saadun tiedon mukaan arvioitavaksi tarve muuttaa rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momenttia. Näiltä osin jatkovalmistelun aikana on tarpeen olla hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriöön ja aikanaan pyytää esittelylupa rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen esittelemiseksi.

12 Luku Erinäisiä säännöksiä

Muutoksenhaku

Yleistä

Lakiesityksen 82 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälä on otsikoitu 'Valitus ja muutoksenhaku'. Yleensä on tapana käyttää otsikkoa 'Muutoksenhaku'.

Pykälän mukaan 'muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitus ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa, ellei kunta toisin määrää'.

Jos yleislaki ei soveltamisalasäännösten vuoksi tulisi sovellettavaksi ilman viittausta, tarvitaan asiasisältöinen aineellinen viittaus. Esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on, että muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan hallintovalituksella eikä kunnallisvalituksella, voidaan aineellinen viittaus muotoilla seuraavasti: muutoksenhausta sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Siten pelkkä informatiivinen viittaus HOL:iin, jollainen lakiesityksen 82 §:ään sisältyy, ei merkitse sitä, että hallintovalituksella haettaisiin muutosta myös kunnallisen viranomaisen päätöksiin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ainoastaan lakiesityksen 17 §:n mukaiseen kunnan tekemään päätökseen yleisen alueen suunnitelman hyväksymisestä on tarkoitus hakea muutosta kunnallisvalituksella, ja kaikkiin muihin lain nojalla tehtyihin päätöksiin hallintovalituksella siten kuin HOL:ssa säädetään. Muutoksenhakua koskevasta lakiesityksen 82 §:stä tulisi siten käydä ilmi, että 17 §:ssä tarkoitettuun päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä kuntalaissa säädetään.

Jos laissa on tarpeen säätää siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, säännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: 'päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön valituksesta huolimatta'. Näin muotoiltuna säännös muodostuisi mahdollistavaksi ja täytäntöönpano jäisi päättävän viranomaisen harkintaan. Päätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta olla panematta itse tekemäänsä päätöstä täytäntöön ei siten tarvitse säätää erikseen lailla. Tämän lisäksi myös hallintotuomioistuin voi

kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen.

Valitusoikeuden rajoittaminen

Lakiesityksen 83 §:n mukaan 'valitusoikeus yleisen alueen suunnitelmasta on yleisen alueen suunnitelma-alueeseen rajautuvan naapurikiinteistön omistajalla ja haltijalla sekä viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valitusoikeus on myös alueellisella vastuumuseolla toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan'.

Vastaavaan päätökseen haetaan nykykäytännön mukaan muutosta kunnallisvalituksella ja valitusoikeus määräytyy kuntalain 137 §:n mukaan. Kuntalain 137 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Tätä rajoitetumpi valittamaan oikeutettujen piiri sisältyy HOL:n 7 §:ään, jonka mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Hallintovalitus saattaa olla kunnallisvalitusta asianmukaisempi valituslaji muutoksenhaussa kunnallisen viranomaisen päätökseen, kun päätös koskee vain asianosaisia eikä sillä ole kunnassa laajempaa vaikutusta.

Lakiesityksessä ehdotettu muutos valitusoikeuden omaavien tahojen piiriin olisi siten erittäin merkittävä, koska oikeusministeriön käsityksen mukaan valitusoikeus poistuisi myös sellaisilta tahoilta, joilla normaalisti olisi HOL:n 7 §:n mukaan oikeus hakea muutosta (se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa).

Yleisellä alueella tarkoitettaisiin asemakaavassa osoitettua, kunnan omistukseen ja hallintaan tarkoitettua katua, katuaukiota, toria, yleistä pysäköintialuetta, virkistysaluetta, puistoa, leikkipuistoa, lähivirkistysaluetta, urheilu- ja virkistyspalvelujen aluetta, retkeily- ja ulkoilu aluetta ja uimaranta- aluetta, kanava- aluetta, venesatamaa tai vastaavaa aluetta. Tällaisen alueen vaikutukset saattavat ulottua laajemmalle kuin pelkästään alueeseen rajautuvan naapurikiinteistön omistajalle tai -haltijalle (esim. meluhaitta).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säättämistä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei edellä mainittua ehdotusta valitusoikeuden rajoittamisesta ole käsitelty lakiesityksen "Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys" -osiossa, vaikka kyseisiin perusteluihin oikeusturvaa koskeva jakso sisältyykin. Koska valitusoikeutta koskevat rajoitukset ovat merkityksellisiä perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta, tulee jatkovalmistelussa sääntämisyjärjestysperusteluja täydentää tältä osin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiesityksen 83 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa, tai muuallakaan esityksessä, ole arvioitu valitusoikeuden rajoitusta yksilön oikeusturvan näkökulmasta, vaan sitä on perusteltu kuntien ja tuomioistuinten taakan keventämisellä, yleistä alueita koskevan suunnitelman nopeammalla käsittelyllä sekä resurssien säästämällä (s. 99), mitä ei voida pitää riittävänä arviona sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta.

Muutoksenhakukiellot

Myös muutoksenhakukiellot ovat merkityksellisiä edellä mainitun perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna säännöksen kannalta. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu (s. 98), että huomautukseen, työn keskeyttämiseen tai toimenpiteistä luopumiseen ei saisi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai valituksella. Edellä mainitussa 78 §:ssä on kuitenkin mainittu vain 72 ja 77 §, jotka koskevat huomautusta ja toimenpiteistä luopumista, mutta ei 75 §:ää, joka koskee työn keskeyttämistä. Lisäksi 75 §:ssä on todettu, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei

valitusviranomaisen toisin määrää. Lakiesityksen perusteella on siten epäselvää, onko muutoksenhaku-kiellon tarkoitus koskea myös 75 §:n mukaisia päätöksiä.

Lakiesityksen 78 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu (s. 98), ettei muutoksenhaku vähäiseen hallinnolliseen toimintaan olisi perusteltua, koska muutoksenhaun valmistuttua työ olisi todennäköisesti jo suoritettu tai vika korjattu, ja ettei muutoksenhaku työn keskeyttämiseen olisi tarkoituksenmukaista, koska asia voitaisiin ratkaista nopeammin korjaamalla vika, parhaimmillaan tunnissa. Muutoksenhakukiellon alaiset viranomaisen toimenpiteet voivat joskus olla sellaisia, että ne on pantava viivytyksettä täytäntöön ja että niitä edeltänyttä oikeustilaa ei voida enää muutoksenhakuteitse palauttaa. Tämä ei kuitenkaan itsessään ole riittävä syy rajoittaa muutoksenhakuoikeutta. Etenkin kun otetaan huomioon, että laissa on tarkoitus säätää myös siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Lakiesityksen 72 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu (s. 96), ettei pykälässä veloitettaisi pitämään erillistä tietoaineistoa huomautuksen antamisesta, mutta on odotettavaa, että kunnan valvontaviranomaiset pitäisivät tällaista tietoaineistoa yllä riippuen kunnan toimintaedellytyksistä ja käytäntötavoista. Perustelujen myötä jää epäselväksi, voisiko kunnan valvontaviranomainen joissain tilanteissa saattaa yleisesti nähtäville tiedon siitä, mille tahoille huomautus on annettu. Tällaisen tiedon julkaisemisella voisi olla hyvin merkittäviä vaikutuksia ko. tahoille. Tämä seikka tulee ottaa huomioon arvioitaessa muutoksenhakukiellon soveltuvuutta ja huomautusten saajien mahdollista oikeussuojatarvetta.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei myöskään muutoksenhakukieltoja ole lainkaan käsitelty esitysluonnoksen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” -osiossa. Koska myös muutoksenhakukiellot ovat merkityksellisiä perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta, tulee jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluja täydentää myös tältä osin.

Muita näkemyksiä koko luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeusturva

Esitysluonnoksen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” -osion oikeusturvaa käsittelevässä 12.6 kohdassa on todettu (s. 109), että ’hallintovalitukseen verrattuna voidaan kunnallisvalituksessa vedota vain laillisuusperusteisiin’. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 13 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Siten myös hallintovalituksessa voi vedota vain laillisuusperusteisiin. Kunnallisvalituksen sekä hallintovalituksen laillisuusperusteet vastaavat käytännössä toisiaan.

Lisäksi em. kohdassa on todettu, että ’kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen tutkii vain ne valitusperusteet, jotka valittaja on esittänyt ensiasteen valituksessaan’. Myös hallintovalitusten kohdalla, jos valitus kohdistuu oikaisuvaatimusmenettelyssä tehtyyn päätökseen, valittaja ei yleensä saa valituksessaan esittää uusia vaatimuksia vaan ainoastaan uusia perusteluja alkuperäisille, jo oikaisuvaatimuksessa esitetyille vaatimuksilleen. Uusi vaatimus on sallittu, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen määräajan päättymisen jälkeen saatuun uuteen tietoon (HOL 15.4 §). Oikaisuvaatimusta koskevat yleissäännökset ovat hallintolaissa, mutta erikseen on säädettävä siitä, missä asioissa oikaisuvaatimus on muutoksenhaun ensi vaiheena. Myöskään kuntalain oikaisuvaatimussäännökset eivät tule sovellettaviksi silloin, kun muussa laissa säädetään, että muutosta haetaan kunnallisvalituksella, sillä tällöin muutoksenhaussa tulevat sovellettaviksi vain valitusta koskevat kuntalain säännökset (Lainkirjoittajan opas, 12.13.2). Ottaen huomioon, mitä esitysluonnoksessa on todettu ensiasteen valituksesta, ja ettei lakiesityksessä kuitenkaan ole säädetty siitä, että päätöksiin saa vaatia oikaisua, asiassa jää jossain määrin epäselväksi, onko tarkoitus ollut säätää, että oikaisuvaatimusmenettely olisi käytössä kaikkien tai joidenkin päätösten osalta.

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotuksen 8. luvussa käsitellään lakia alemman asteista sääntelyä (s.103) ja 12.7. luvussa asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä (s. 110). Perusteluiden mukaan esityksen 1 lakiehdotuksessa ehdotetaan annettavaksi yleinen asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle sekä yleinen asetuksenantovaltuus ympäristöministeriölle.

Ehdotuksen 1. lakiehdotus sisältää viisi asetuksenantovaltuutusta valtioneuvostolle ja kuusi asetuksenantovaltuutusta ympäristöministeriölle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluista ei käy ilmi miksi tietyt asetuksenantovaltuudet on annettu valtioneuvostolle ja toiset ympäristöministeriölle.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan (13.4.1) lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii.

Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Ministeriölle voidaan siten antaa asetuksenantovaltaa pääasiassa ministeriön omaa toimialaa koskevissa asioissa edellyttäen, että asia ei sen yhteiskunnallisen merkityksen johdosta ole käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ministeriölle ei saa antaa asetuksenantovaltaa asiassa, joka yhteiskunnallisen merkityksensä vuoksi kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi perustuslain 67 §:n mukaisesti.

Oikeusministeriö katsoo, että asetuksenantovaltuuksien määrittäminen yllä mainitulla tavalla perusteluissa yleisesti antaa harhaanjohtavan kuvan. Asetuksenantovaltuudet eivät nykyisen perustuslain 80 §:n 1 mom. perusteella voi olla yleisiä. Perusteluissa olisi lisäksi yksilöitävä millä perusteilla asetuksenantovaltaa on annettu valtioneuvostolle ja millä perusteilla ympäristöministeriölle. Perusteluissa olisi lisäksi tarpeen selvittää, että asetuksenantovaltuuksiin ei sisälly lain alaan kuuluvia asioita.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä käsitellään varsin laajasti yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä esityksen suhdetta yhdenvertaisuuslakiin ja YK:n vammaisyleissopimukseen. Lain tavoitteena on myös turvata yhdenvertaisuutta eli laki vahvistaisi yhdenvertaisuussääntelyä Suomessa. Myös esteettömyysnäkökulmia tarkastellaan laajasti. Esteettömyysvelvoitteiden valvontaan liittyen, oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuntatasolla tapahtuvan valvonnan edellytyksiin. Esitystä kehitettäessä olisi hyvä miettiä, millaista osaamista tämä kuntatasolla edellyttää ja kuinka voidaan varmistaa että vammaisilla henkilöillä on tosialasillinen mahdollisuus valittaa esteellisestä rakentamisesta paikallistasolla.

Saamelaiset

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä perusteluita, joissa käsiteltäisiin sen suhdetta saamelaisten oikeuksiin. Asiaa olisi hyvä käsitellä, sillä kotiseutualueen maankäyttöön liittyvillä kysymyksillä voi olla merkitystä saamelaisten mahdollisuuksille ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa muun muassa hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Velvoite koskee erityisesti saamelaisten kotiseutualuetta. Säännöksessä on listaus toimenpiteistä, joita se koskee. Tällainen on esimerkiksi alueidenkäyttö, mutta neuvotteluiden piiriin kuuluu myös muu vastaava saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa ja oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttava asia. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä avata

sääntelyn suhdetta saamelaiskäräjälain 9 §:n yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeseen ja siihen, voivatko yhdyskuntarakentamislain mukaiset toimenpiteet kotiseutualueella lähtökohtaisesti kuulua neuvotteluelvoitteen piiriin.

Maankäyttöön liittyvään lainsäädäntöön on sisällytetty erillisiä, täydentäviä kuulemismenettelyitä ja säännöksiä saamelaisten oikeuksien toteuttamisesta. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi kaivoslaissa (621/2011) ja luonnonsuojelulaissa (9/2023) ja niitä esitetään eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä alueidenkäyttölaiksi (HE 70/2026 vp). Jatkovalmistelussa olisi hyvä punnita, ovatko tämänkaltaiset alkuperäiskansan oikeuksia edistävät säännökset perusteltuja myös yhdyskuntarakentamislaisissa, jotta saamelaisten asema alkuperäiskansana tulee asianmukaisella tavalla otettua huomioon yhdyskuntarakentamisessa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Corinna Tammenmaa

Liitteet

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

OM DJO Julkisoikeus, Timo Makkonen

VN/36213/2025-OM-66

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: