



4.5.2026

Diaarinumero  
KHOhal/637/2026

Ympäristöministeriölle

*Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 9.3.2026 VN/36213/2025*

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE YHDYSKUNTARAKENTAMISLAIKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

### **1 Lausunnon antamisen lähtökohdat ja yleisiä huomioita**

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000 ja sen 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. Nyt esillä olevan lausuntopyynnön kohteena on luonnos hallituksen esitykseksi yhdyskuntarakentamislaki.

Esityksen tavoitteena on uusi yhdyskuntarakentamislaki, joka kokoaa yhteen kuntien yleisten alueiden suunnittelua, rakentamista, käyttöä ja kunnossapitoa koskevan keskeisen sääntelyn. Lisäksi laissa säädetään hulevesien käsittelystä rakennetussa ympäristössä.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan esitystä 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.

Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisenä huomiona, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa maankäyttöä ja rakentamista koskeva sääntely muuttuu systematiikaltaan merkittäväällä tavalla. Useisiin eri säädöksiin jakautuva lainsäädäntö muodostaa lain soveltajan näkökulmasta vaikeasti hahmottuvan ja pirstaleisen kokonaisuuden.

### **2 Muutoksenhakua koskevat säännökset ja niiden perustelut**

Ehdotetun uuden yhdyskuntarakentamislain 82 § koskee valitusta ja muutoksenhakua. Säännöksen mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Säännöksen mukaan valitus ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa, ellei kunta toisin määrää.

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

Ehdotetun uuden yhdyskuntarakentamislain nojalla tehtäisiin lukuisia sisällöltään ja luonteeltaan erilaisia hallintopäätöksiä, joista osa edustaisi tällä hetkellä voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden aivan uudenslaisia päätöstyyppisiä. Esitysluonnoksen perusteluista puuttuu kuitenkin lähes kokonaan muutoksenhakua koskevan nykytilan kuvaus ja arviointi sekä olemassa olevaa oikeuskäytäntöä koskeva analyysi. Perusteluissa on lisäksi jäänyt kokonaan käsittelemättä se, miksi on katsottu olevan perusteltua, että kaikkiin laissa tarkoitettuihin päätöksiin, mukaan lukien esimerkiksi maksutaksojen hyväksymispäätökset, haettaisiin muutosta hallintovalituksin. Tällainen arviointi puuttuu jopa niissä tilanteissa, joissa valituslaji on muuttumassa tällä hetkellä voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi (vrt. esim. taksojen hyväksymispäätöksiä koskevat alueidenkäyttölain 190 b § sekä kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 18 §:n 1 momentti). Kullekin päätöstyyppille parhaiten soveltuvan valituslajin valintaa tulisi esityksessä arvioida päätöstyyppikohtaisesti.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 82 §:n jälkimmäisellä virkkeellä ei ole voitu rajoittaa hallintotuomioistuimen toimivaltaa antaa määräyksiä päätöksen täytäntöönpanosta. Säännös on sanamuodoltaan vähintäänkin tulkinnanvarainen. Hallintotuomioistuimen toimivalta antaa täytäntöönpanomääräyksiä perustuu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

### 3 Yleisen alueen suunnitelma

#### *Valitusoikeus*

Lakiehdotuksen 83 § sisältää edellä mainittuun 82 §:ään nähden valitusoikeutta koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan valitusoikeus yleisen alueen suunnitelmasta olisi yleisen alueen suunnitelma-alueeseen rajautuvan naapurikiinteistön omistajalla ja haltijalla sekä viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valitusoikeus olisi myös alueellisella vastuumuseolla toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteluista puuttuu kokonaan valitusoikeutta yleisen alueen suunnitelmasta koskevan nykytilan kuvaus ja arviointi. Tämä puute heijastuu suoraan 83 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa esitetään epätasällisiä arvioita muutoksen vaikutuksista muun muassa etujärjestöjen valitusoikeuteen. Nykyisen alueidenkäyttölain 190 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus yleisen alueen suunnitelmasta määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan. Valitusoikeus on siten sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa [eli asianosaisella] ja sillä, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisella saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen 82 §:n ja 83 §:n perusteella jää epäselväksi, onko ehdotetulla 83 §:llä tarkoitus rajoittaa valitusoikeutta siten, että jatkossa valitusoikeutta ei olisi kaikilla asianosaisillakaan, vai onko tarkoitus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momenttia täydentävästi säätää, että valitusoikeus on asianosaisten lisäksi kaikilla suunnitelma-alueeseen rajautuvien kiinteistöjen omistajilla ja haltijoilla heidän asianosaisasemastaan riippumatta. Jos kyse on ensimmäisestä vaihtoehdosta, korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on Suomen perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus – kuten esityksen suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa onkin tuotu esiin. Rajausta asianosaisen valitusoikeuteen olisi siis erittäin ongelmallinen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että yleisen alueen suunnitelmia

koskevassa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tulkittu asianosaisuutta tavalla, johon verrattuna ehdotetun 83 §:n rajaava vaikutus jäisi käytännössä suhteellisen vähäiseksi.

Valitusoikeuden osalta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 9 § sisältäisi mahdollisuuden poiketa yleisen alueen suunnittelussa asemakaavasta. Valitusoikeudesta tällaiseen päätökseen ei ole kuitenkaan säädetty erikseen, eikä valitusoikeuden laajuutta ole asemakaavasta poikkeamisen osalta perusteluissa arvioitu.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty ehdotetun 9 §:n suhdetta rakentamislain 57 §:ssä tarkoitettuun poikkeamislupaan tai 59 §:n mukaiseen vähäiseen poikkeamiseen.

#### *Valituslaji haettaessa muutosta yleisen alueen suunnitelmaan*

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan silloin, kun yleisen alueen suunnitelma laaditaan ja hyväksytään yhdessä asemakaavan kanssa, menettelyssä noudatetaan, mitä menettelystä asemakaava-asiassa säädetään.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että koska menettelyllä viitataan yleisimmin hallintomenettelyyn, ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella ei ole yksiselitteistä, onko sen tarkoitus kattaa myös muutoksenhakumenettely. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan näin on kuitenkin tarkoitus olla. Perustelujen mukaan asemakaava-asian muutoksenhakumenettelyn soveltaminen tarkoittaisi myös sitä, että muutoksenhaku yleisen alueen suunnitelman hyväksymispäätöksestä tapahtuisi tällaisessa tilanteessa kuntalain mukaisella kunnallisvalituksella.

Yleisen alueen suunnitelmaan haettaisiin siis jatkossa poikkeuksellisesti muutosta kunnallisvalituksin sellaisessa tilanteessa, jossa suunnitelman hyväksymispäätös olisi asemakaavan kanssa yhteinen. Näin on siitäkin huolimatta, että säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevästi yleisen alueen suunnitelma olisi jatkossakin itsenäinen asiaratkaisu.

Esityksen perusteluissa on katsottu, että valitusoikeutettujen piiri tässä tilanteessa määräytyisi siten kuin muutoksenhakua koskevassa luvussa säädetään. Perusteluissa ei ole kuitenkaan tarkemmin selostettu, miten siinä esitetystä valituslajista poikkeavasta valitusoikeutettujen piiristä säädetäisiin. Asiaa jää tältä osin avoimeksi.

*Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei esityksessä vaikuteta täysin hahmotetun sitä, kuinka merkittävä valituslajien välinen ero on muun muassa valitusoikeuden, mahdollisten valitusperusteiden, hallintotuomioistuimen tutkimisvallan ja valituksen täydentämismahdollisuuksien kannalta. Esityksestä ei myöskään hahmotu, kuinka poikkeuksellinen on sellainen säätämiskäytäntö, jossa valituslaji määräytyy sen perusteella, onko päätös tehty yhdessä toisen päätöksen kanssa vai ei. Ehdotettu säännös tarkoittaisi samalla sitä, että jos asemakaavan kanssa yhdessä hyväksyttyä yleisen alueen suunnitelmaa myöhemmin erikseen muutetaan, muuttuu valituslaji kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi.*

#### **4 Hulevesiä koskevat säännökset**

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että nykyiseen alueidenkäyttölakiin sisältyvän hulevesien hallintaa koskevan sääntelyn rajanveto muun sääntelyn, erityisesti vesilain kanssa on oikeuskäytännössä havaittu ongelmalliseksi. Oikeuskäytännössä on myös havaittu, että nykyisen alueidenkäyttölain hulevesiä koskevassa luvussa ei ole säädetty menettelystä, jonka

yksittäinen kiinteistön omistaja voisi saattaa vireille kunnan velvoittamiseksi hulevesijärjestelyistä aiheutuvan haitan poistamiseen sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan hulevesijärjestelmän kautta muutoksenhakijan asemakaava-alueella sijaitsevalle kiinteistölle johdetuista hulevesistä aiheutuu haittoja (ks. KHO 2024:40). Edellä mainituilta osin nykyiseen hulevesisääntelyyn voi liittyä sellaisia kehitystarpeita, joita esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että toisin kuin esitysluonnoksen yleisperusteluissa on mainittu, hulevesien hallinnan säännösten soveltamisesta on julkaistu enemmän kuin yksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös (KHO 2021:12). Mainitun päätöksen lisäksi hulevesien hallintaa koskevia säännöksiä on sovellettu ennakkopäätöksissä KHO 2021:131, KHO 2023:25 ja KHO 2024:40.

Nykyisen alueidenkäyttölain 103 o §:n mukaan kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus tehdä hulevesimaksulaskusta muistutus. Lakiehdotuksen 69 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan edelleen muistutukseen. Varsinaisessa säännösehdotuksessa puhutaan kuitenkin oikaisupyynnöstä. Ehdotetun säännöksen sanamuoto ja sen perustelut ovat siten tältä osin ristiriidassa keskenään ja esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi käytettyä termiä on mahdollisesti tarkoitus muuttaa.

## 5 Seuraamusmaksu

Lakiehdotuksen 73 § sisältää uuden säännöksen hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Maksu voidaan määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo pykälässä lueteltuja yhdyskuntarakentamislain vaatimuksia. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tahallisuuden ja huolimattomuuden arviointi kuuluu yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien rikosasioiden ytimeen, mutta on hallintoasioissa ja niitä koskevassa muutoksenhaussa huomattavasti harvinaisempaa. Tämä on omiaan korostamaan tahallisuuden arviointia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen tarvetta.

Perustelujen täsmentämisen tarvetta liittyy myös maksun suuruutta koskevaan 79 §:ään, erityisesti koska kyseessä on kokonaan uusi maksutyyppi. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että ehdotetun 11 luvun pykälien järjestys olisi loogisempi, mikäli kaikki seuraamusmaksua koskevat pykälät olisivat peräkkäin.

## 6 Muita huomioita

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan yleisen alueen suunnitelma on jatkossa laadittava yhteen toimivassa ja koneluettavassa muodossa. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että suunnitelman esitystavan on oltava sellainen, että suunnitelma on mahdollista saattaa myös teknisesti osaksi tuomioistuimen oikeudenkäyntiaineistoa. Esitystavassa on lisäksi otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa hallintotuomioistuin muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä.

Lakiehdotuksen teknisten verkkojen sijoittamislupaa koskevan 43 §:n 2 momentin mukaan luvan muutoksenhakuun sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään muutoksenhausta. Mikäli on tarkoitus, että lupapäätökseen haetaan ensi vaiheessa muutosta hallintolaissa tarkoitettulla oikaisuvaatimuksella, tämän olisi syytä ilmetä selkeästi sekä säännöksestä että sen perusteluista. Mikäli tämä ei ole tarkoitus, jää epäselväksi, mitä viittauksella hallintolaissa muutoksenhausta säädettyyn tarkoitetaan.

Lakiehdotuksen 71 §:n 2 momentissa viitataan lain 69 §:ssä tarkoitettuihin kustannuksiin. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tältä osin lain 78 §:ään. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että yksityiskohtaisten perustelujen sisällön perusteella

kumpikin näistä viittauksista lienee virheellinen ja oikeasti säännöksessä olisi tarkoitus viitata lain 67 §:ssä tarkoitettuihin välittömän vaaran torjumisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Lakiehdotuksen 78 §:n sanamuoto ja sitä koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat ristiriidassa keskenään. Säännöksen sanamuodon mukaan muutoksenhakukielto koskee vain lain 72 §:ssä tarkoitettua huomautusta ja 77 §:ssä tarkoitettua toimenpiteistä luopumista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksenhakukielto koskisi kuitenkin myös työn keskeyttämistä. Lakiehdotuksen 75 §:n 3 momentista ilmenee, että päätökseen työn keskeyttämisestä saa hakea muutosta. Perusteluja tulisi edeltä mainituin osin korjata. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että johdonmukaisin paikka muutoksenhakukieltoa koskevalle säännökselle olisi samassa luvussa muiden muutoksenhakua koskevien pykälien kanssa, eli luvussa 12.

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

