

10.10.2025

ERIÄVÄ MIELIPIDE: LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YHDYSKUNTAKEHITTÄMISLAIKSI JA YHDYSKUNTARAKENTAMISLAIKSI

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry jättää eriävän mielipiteen kaavojen toteuttamisen ja katujen kunnossapidon lainsäädännön uudistamista varten asetetun työryhmän (VN/30449/2023-YM-23) ehdotuksesta yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki.

MRL/AKL 99 §

Työryhmän luonnosesitykset yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki ylläpitävät omaisuus- ja maanomistajien kannalta ongelmallista nykytilannetta, johon tarvitaan muutosta. Erityisesti MRL/AKL 99§ ja sen soveltamiskäytännöt ovat ongelmallisia Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuus- ja artiklan sekä perusoikeuksiemme kannalta. Petteri Orpon hallitusohjelmassa korostetaan omaisuuden suojan merkitystä ja sen parantamista. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selkeytetään maankäyttö- ja rakennuslain koskevaa lainsäädäntöä. Luonnosesityksessä ei esitetä korjausta nykytilaan, joten hallituksen tahtotilaa ei ole riittävästi huomioitu.

Suomi on tunnistanut ja tunnustanut omaisuudensuojan toteutumisessa olleen puutteita. Tällä hallituskaudella on toteutettu lunastuslain uudistus. Yksi tämän uudistuksen ohjaavista periaatteista oli lain päivittäminen vastaamaan moderneja perustuslaki- ja ihmisoikeuskäytänteitä. Kuitenkaan lunastuslain korvausperusteiden uudistus ei yksin riitä ja omaisuudensuojaan kajoavaa sääntelyä on tarve korjata myös sektorilainsäädännössä. Omaisuudensuojan tehokkaan toteutumisen kannalta pitää myös kriittisesti arvioida yhdyskuntakehittämisen ja yhdyskuntarakentamislakien kaltaista sektorisäädäntöä, joka mahdollistaa lunastuksen.

Merkittävä osa KHO:een asti menneistä valituksista koskien lunastuksia ovat nimenomaan koskeneet maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 99 §:n soveltamistilanteita. Useat oikeustapaukset osoittavat, että lainsäädännössä on epäselvyyksiä tai epäoikeudenmukaisiksi koettuja soveltamiskäytänteitä. MTK haluaa huomauttaa, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisella tarkastelulla termi ”yleinen tarve” ei ole yksityiskohtaisesti määritelty lunastuslaissa ja se on hyvin tilannekohtainen termi. Tämän takia termin merkitystä on pyritty konkretisoimaan erityislaeissa, kuten MRL:ssä. Kuitenkin MTK:n kokemus MRL 99 §:n nykyinen sanamuodosta on se, että siinä ei ole riittävässä määrin pystytty yksilöimään lain soveltamistilanteita ja käytännössä soveltamisala voi olla melkein mitä vain kunta on halunnut sen olevan. Oikeuskäytännössämme ei ole kriittisesti arvioitu sitä, missä tilanteissa on kyse yleisestä tarpeesta ja onko se tarve suurempi kuin lunastuksen kohteena olevien perus- ja ihmisoikeudet. Tällaista arviointia näissä lunastustilanteissa ei tehdä. Asiaan keskittyvässä kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on toistuvasti kritisoitu oikeuskäytäntöä tältä osin. Lunastuslupa voidaan myöntää aivan liian kevein perustein, minkä seurauksena lunastusuhka on todellinen myös vapaaehtoisissa maakauppatilanteissa, vaikka kunta ei sitä suoraan toisi esille.

Laissa tulisi olla myös ehdottomia esteitä lunastuslupan myöntämiselle. Tällainen olisi esimerkiksi tilanne, jossa maanomistaja pystyy itse teknistaloudellisesti toteuttamaan hankkeen, jota varten lunastamista ollaan toteuttamassa. Pakkolunastuksen ei tulisi olla mahdollista, jos tavoiteltu hanke toteutuu olennaisilta osin samanlaisena ilmankin pakkolunastusta. LunL 4.1 §:ssä tunnetaan viimesijaisuus, mutta se on KHO:n oikeuskäytännössä jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi ja siksi säännöstä tulee tarkastella nyt valmisteilla olevassa

lainsäädännössä erilliskysymyksenä. KHO:n oikeuskäytäntöä lunastuslupa-asioissa kytkeytyy lähes poikkeuksetta tämän säännöksen tulkintaan. Rungas oikeuskäytäntö osoittaa, että säännös on käytännön kannalta äärimmäisen relevantti ja se vaikuttaa koko kunnan maapolitiikan harjoittamisen tapaan. Säännöksen tulkinnalla määritetään se, mikä pakkokeino kunnalla on kulloinkin käytettävissään maapolitiikan harjoittamisessa.

MTK on havainnut MRL 99§:n mahdollistavan lunastusuhkaisen ja lunastuksiin perustuvan maanhankinnan taloudellisin motiivein, vaikka tätä taloudellista motiivia ei tuoda varsinaisessa lunastuslupaprosessissa esille. Viimeisimpänä kunnallisena tunnustuksena lunastuksen taloudellisesta motiivista on tullut Riihimäen kaupungilta Riihimäen kaupunginvaltuustossa (1.9.2025), jossa kaupunginjohtaja nimenomaisesti perusteli lunastuksen tarpeellisuutta sen tuomilla taloudellisilla voitoilla kaupungille¹. Oikeuskäytännössämme on tunnustettu, että taloudellisen intressin olemassaoloa ei voida näissä lunastustapauksissa arvioida, koska lunastuskorvaukset määritellään vasta lunastuslupan myöntämisen jälkeen erillisessä lunastusprosessissa. Lainsäädännössämme on näin ollen merkittävä rakenteellinen ongelma. Ei ole olemassa mekanismeja, jolla voitaisiin ylipäättään antaa ennakkopäätös siitä, voiko taloudellisen voiton tavoittelu olla laillinen motiivi pakkolunastukselle. Valtiolla on EIT:n ratkaisukäytännön perusteella positiivinen velvollisuus korjata sellaiset rakenteelliset ongelmat, jotka ovat omiaan loukkaamaan ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä on katsottu, että elinkeinotoiminta ja muu taloudellista voittoa tavoitteleva toiminta ei kuuluu pääsääntöisesti yleisen edun ytimeen.² Nyt valmistellussa esityksessä ei ole pyrkimyksiä korjata tätä selvää rakenteellista puutetta lainsäädännössämme.

Mitään muuta perusoikeutta ei ole hyväksyttävää rikkoa taloudellisen voiton takia, eikä omaisuuden suojan pitäisi olla poikkeus tässä. Selvästi nähtävät tai suoraan sanotut taloudelliset motivaatiot lunastusten taustalla lisäävät maanomistajien kokemaa epäoikeudenmukaisuutta ja nakertaa koko lunastusinstituution uskottavuutta kansalaisten keskuudessa.

MTK edellyttää kuntien maapolitiikan toiminnallisten rajojen selkeämpää määrittelyä siten, ettei taloudellinen motivaatio maanhankinnan pakkomenettelyissä ole mahdollista. Yksi tapa tarkemmin valvoa näiden ns. kiellettyjen motiivien ilmentymistä lunastuksessa on ottaa lainsäädäntöön restitutiomahdollisuus. Restitutio tarkoittaa sitä, että maanomistajalla tulee olla mahdollisuus lunastuksien jälkiseurantaan ja valvoa toteutuuko lunastusluvassa esitetyt tarkoitukset ja perustelut. Lisäksi maanomistajalla tulee olla mahdollisuus jälkikorvaustoimitukseen tai maaomaisuuden palautukseen, mikäli lunastaja toimii toisin kuin on lunastusluvassa kertonut tai tekee taloudellista voittoa lunastamallaan omaisuudella. Restitutiomahdollisuuden olemassaolo lunastuksen jälkeen on katsottu EIT:n oikeuskäytännössä olevan oleellinen osa omaisuudensuojan toteutumista.³

Kunnan maapolitiikka

Työryhmän luonnosesitys yhdyskuntakehittämislainsäädäntöön vahvistaa kuntien valtaa maapolitiikassa. Lakityöryhmässä tuotiin esille, että mm. asemakaavoitettavien alueiden maanomistajilta kerättävien maksujen määrän ja käyttöalan lisäämisillä halutaan kompensoida kunnille katualueen ilmaisluovutuksen poistamisen ja lunastuslain korvausudistuksen vaikutuksesta aiheutuvia kustannuksia. MTK pitää tällaista ajattelutapaa omaisuuden suojaa loukkaavana. Maanomistajien velvollisuus ei ole kustantaa kunnille aiheutuvia kustannuspaineita. Kunnallis- ja kiinteistöverojärjestelmä on luotu tätä tarkoitusta varten.

MTK edellyttää kuntien maanhankintaa lunastamalla rajoitettavaksi siten, että maatalousmaan hankkiminen lunastamalla ei ole mahdollista mihinkään tarkoituksiin. Maatalousmaan erityisluonteisuus perustuu sen paikkasidonnaisuuteen sekä uuden peltomaan raivaamisen säännöstelyyn. Maatalousmaata ei voida siirtää. Maatalousmaan omistajaoikeusmuutoksien tulisi perustua vain vapaaehtoihin luovutuksiin.

Kuntien periaateluontoiset maapolitiittiset ohjelmat tai vastaavat maapolitiikkaa ohjaavat asiakirjat ovat oikeudelliselta luonteeltaan ohjeellisia. Ne eivät sido oikeudellisesti kuntaa itseään sen toimiessa kaavoittajana, rakentamisen lupaviranomaisena tai maan hankkijana ja luovuttajana. Käytännössä maapolitiittiset oh-

¹ Tallenne youtube:ssa kohdasta 53.30 eteenpäin: [Valtuusto 1.9.2025 - YouTube](#)

² Tkachev v. Venäjä (2012), Volchkova ja Mironov v. Venäjä (2017).

³ Motais de Narbonne v. Ranska (2002), Beneficio Cappella Paolini v. San Marino (2004), Vassallo v. Malta (2011)

jelmat sisältävät eri tavoin ilmaistuja lausumia asemakaavoituspolitiikasta, maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvauksen käyttämisestä ja tonttien luovuttamisesta. Kaikilla näillä mekanismeilla vaikutetaan siihen, millainen valta kunnalle muodostuu alueiden käyttöön. Käänteisesti tämä heijastuu maanomistajan mahdollisuuteen käyttää maata rakentamiseen kunnan alueella, mikä pahimmillaan rajoittaa ja estää maanomaisuuden kehittämisen kunnan alueella.

Kunnalla on maankäyttö- ja rakentamisjärjestelmässä kaksoisrooli sekä julkisoikeudellisena sääntelijänä että yksityisoikeudellisena maanostajana. Vahvimmissaan kunta voi ohjata maankäyttöä julkisoikeudellisella sääntelyllä ja siten vahvistaa omaa asemaansa suhteessa muihin potentiaalsiin maanostajiin ja maata omistaviin yksityisiin omistajiin. Tämä voi tarkoittaa sitä, että voimakasta sääntelyä soveltava kunta pyrkii tosiasiaissa luomaan rakennuskieltoon rinnastettavan tilan asemakaavoittamattomien alueiden ulkopuolella ja asemakaavoittamaan vain omistuksessaan olevaa maata. Kunta voi harjoittaa aktiivista lunastusuhkaista maanhankintaa sekä luovuttaa tontit pääasiassa markkinahinnalla eteenpäin. Eli kunta nostaa omien maa-alueidensa arvoa ja samalla viranomaisena estää muiden maiden arvonnousun. Kunta siis luo itselleen eräänlaisen monopolin uudisrakentamisen suhteen niin, että rakentaminen mahdollistuu vain kunnan omistuksessa jo oleville tai vastaisuudessa hankittaville alueille.

MTK:n mielestä edellä kuvattua kuntien kaksoisrooli julkisoikeudellisena sääntelijänä ja yksityisoikeudellisena toimijana tonttimaamarkkinoilla mahdollistaa merkittäviä omaisuuden suoja-loukkauksia. Tätä rakenteellista kaksoisroolia tulee lieventää tässä eriävässä lausunnossa esitetyillä muutoksilla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa käsittelevään artiklaan perustuen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useita kertoja todennut, että valtiolla ei ole ainoastaan negatiivinen velvollisuus pidättäytyä ihmisoikeuksien loukkaamisesta, vaan myös positiivinen velvollisuus varmistaa niiden tehokas toteutuminen. EIT on useasti myös todennut, että valtio ei saa seurata sivusta omaisuuden suojan loukkauksia.⁴ MTK tulkitsee, että lainsäädäntövalmistelussa valtio pyrki aktiivisesti sivuuttamaan tilanteet, joissa yksilön omaisuuden suoja on vaarantunut ja loukkaaminen mahdollista.

MTK korostaa, että kuntien maapolitiikkasääntelyssä on tarpeen tarkentaa ja korostaa pakkokeinojen viimesijaisuutta, aivan kuten se on muualla lainsäädännössä (esim. rakentamislaki (751/2023) 131§, laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 28 luku). Lisäksi kuntien lunastus- ja korvausvelvollisuutta sekä sen rajoituksia on tarve ajanmukaistaa omaisuuden suojan vahvistamiseksi ja maanomistajan eduksi.

Suomen on noudatettava EIT:n ratkaisukäytäntöjä ja pyrittävä lainsäädännöllä luomaan ihmisoikeussopimuksen mukainen toimintaympäristö. Valtion positiivisista velvoitteista johtuen, lainsäätäjän on aktiivisesti toimittava asian edistämiseksi, eikä jättää toimivaltaa liian laveaksi kuntien maapolitiikassa yksinomaan ratkaistavaksi.

Kehittämiskorvausmaksut

Kuntien nykyisin harjoittama maapolitiikka edellyttää muutoksia lainsäädäntöön ja siten käytäntöön. Nykykäytännössä on piirteitä, jotka mahdollistavat sen, että maanomistajat maksavat henkilökohtaisella omaisuudellaan kaikkien kuntalaisten hyödyksi tulevia asioita. MTK ei voi tätä hyväksyä. On tärkeää varmistaa, että maankäyttömaksut ovat ennakoitavia, kohtuullisia ja perusteiltaan selviä ja että ne vastaavat todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

On muistettava, että kustannusvastuun syntymisen raja sekä asemakaavan arvonnousun leikkaamisen enimmäismäärä on alun perin säädetty suojaamaan heikommassa asemassa olevaa maanomistajaa julkista valtaa vastaan. Kaavamopolin haltijana sekä maapolitiikan harjoittajana kunta käyttää julkista valtaa yksityisten maanomistajien kanssa toimiessaan. Koska MRL:ssä sopimusvapaus on ollut rajaton, on käytännössä esiintynyt tilanteita, joissa lain turvaama minimisuoja maanomistajalle ei ole toteutunut. On tärkeää, että sopimusvapautta rajoitetaan siten, että heikomman osapuolen vähimmäissuoja toteutuu.

⁴ [Broniowski v. Poland \[GC\] 2004](#), [Kutlu and Others v. Turkey \(2016\)](#), [Tarnawzky v. Poland \(2010\)](#), [Bugajny and Others v. Poland \(2007\)](#), [Association of Communally-Owned Forestry Proprietors "Porceni Plesa" v. Romania](#)

MTK pitää tärkeänä säilyttää kehittämiskorvauksien määräämisen rajana vähintään 500 kerrosneliometriä sekä kehittämiskorvauksen enimmäismäärä korkeintaan 60 prosentissa asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. MTK ei hyväksy sitä, että kunta voisi omalla päätöksellään asettaa alemman kerrosneliömetrirajan kuin 500 kerrosneliometriä.

MTK:n mielestä lainvalmistelussa olisi pitänyt arvioida muutoksia maksujärjestelmään ja eriyttää maksut olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen ja uuden rakentamisen alueisiin. Tällöin huomioitaisiin ja tuettaisiin yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisia muutoksia mm. kaupungistumisesta, kiertotaloudesta ja ilmastomuutoksen hillinnästä, mitkä konkretisoituvat täydennysrakentamisena, käyttötarkoituksimuutoksin sekä rakennusten purkamisen välttämisenä. MTK edellyttää kaavan muodostamasta arvonnoususta maksettavan korvauksen enimmäismäärärajaan muutoksia siten, että korvaus on enintään 20 % rakentamisen kohdentuessa olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisälle ja uuden yhdyskuntarakentamisen alueella enintään 60%.

On tärkeää varmistaa, että maankäyttömaksut ovat ennakoitavia, kohtuullisia ja perusteiltaan selviä ja että ne vastaavat todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Maapolitiisilla ohjelmilla vaikutetaan merkittävästi maanomistajien asemaan. Avoimuus ja vuorovaikutus ohjelmien laadinnassa on erittäin tärkeää, jotta kansanvalta aidosti tapahtuu kunnissa ja jotta maapolitiikan hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä lisäntyvät. MTK:n pitää kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen (KRL) aikaisia ehdotuksia maapolitiikan läpinäkyvyyden parantamisesta ja seurannasta välttämättöminä, perusteet näiden lisäämiselle eivät ole muuttuneet tai poistuneet. MTK pitää edelleen tarpeellisena hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten kunnan maapolitiikassa kirjaamista lakiin, vaikka periaatteet ovatkin jo olemassa kuntalaissa ja hallintolaissa. Maanomistajat kokevat neuvottelut julkista valtaa vastaan joskus epäasiallisina ja avoimuuden kannalta vajavaisina. Joskus tasapuolista neuvotteluasemaa on jouduttu edellyttämään lautakuntien erillisissä päätöksissä. Hyvän hallinnon säännöksestä johtuisi vaatimuksia viranomaisen antaessa oikeudellisesti velvoittamattomia suosituksia tai tehdessä esimerkiksi strategisia suunnitelmia, vaikka varsinaista valitusoikeutta ei syntyisikään. Näihin sisältyisi vaatimus esimerkiksi siitä, että viranomaisen ei tulisi sisällyttää velvoittamattomiin kaan suunnitelmiin sellaisia mainintoja, jotka ovat oikeudellisesti ongelmallisia

Lakityöryhmä

Lopuksi MTK ilmaisee tyytymättömyyden lainvalmistelun laatuun tässä lainvalmisteluhankkeessa. Lakia valmistelevalla työryhmällä oli varattuna työskentelyaikaa 21 kuukautta, mutta tärkeille ja laaja-alaisille tarkasteluja edellyttäville säännöskokonaisuuksille ei tästä huolimatta varattu riittävästi aikaa. Ensimmäiset pykäläluonnokset työryhmä sai käsiteltäväksi varsin myöhäisessä vaiheessa. Lisäksi lainsäädäntövalmistelun perusteluissa korostuu nykyisen lainsäädännön säilyttäminen tai kunnan aseman vahvistaminen ilman tarvittavaa oikeudellista tarkastelua. Työryhmän lopputulos jäi lopulta vaillinaiseksi, kun pykäläluonnoskokonaisuus jäi ilman vaikutusarviointia ja perustuslakiarviointia.

Helsingissä 10.10.2025

Juho Ikonen
Maankäytön asiantuntija

Jenni Hunnako
Ympäristöjuristi