Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Alueidenkäyttölain uudistaminen

Perustuslakivaliokunta 9.6.2026

Maija Neva, lainsäädäntöneuvos
Mirkka Saarela, lainsäädäntöneuvos
Anna-Leena Seppälä, rakennusneuvos

Ympäristöministeriö / Kestävän rakentamisen ja asumisen osasto

Alueidenkäyttölain uudistus

- Esityksessä (HE 70/2026 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki sekä muutettavaksi 36 lakia. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla voimassa olevan alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta.
- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteittäin ennallaan. Siihen kuuluisivat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (alueidenkäytön valtakunnalliset ja kansainväliset tarpeet), maakuntakaava (maakunnan alueidenkäytön periaatteet), yleiskaava (kunnan alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteensovittaminen) ja asemakaava (kunnan alueidenkäytön yksityiskohtainen järjestäminen ja rakentamisen ohjaaminen).
- Lakiin sisältyisivät myös merialuesuunnittelua ja kansallista kaupunkipuistoa koskevat säännökset
- Keskeisimmät uudistukset kohdistuvat maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, kaavojen sisältövaatimusten ajantasaistamiseen, tuuli- ja aurinkovoimarakentamiseen, vähittäiskaupan suuryksiköihin, maaomistajan aloiteoikeuteen ja kumppanuuskaavoitukseen, kaavoitusprosessin sujuvoittamiseen sekä muutoksenhakuun.

Esityksen suhde perustuslakiin

- Osana uudistusta voimassa olevan lain säännökset arvioidaan kokonaisuudessaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, vaikka uusi alueidenkäyttölaki vastaa pitkälti voimassa olevia alueidenkäyttöä koskevia säännöksiä. Maankäyttö- ja rakennuslakia (nyk. alueidenkäyttölaki) koskevien hallituksen esitysten perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunta on lausunut muutaman kerran (PeVL 38/1998 vp, PeVL 53/2002 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 11/2014 vp).
- Ehdotettuun sääntelyyn liittyy keskeisimmin vastuu ympäristöstä (PL 20 §), oikeusturva (PL 21 §), osallistumisoikeus (PL 14 §), omaisuuden suoja (PL 15 §), kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) ja hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL124 §).
- Esityksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Lisäksi perustuslakivaliokunnalle toimitetussa ympäristöministeriön lausunnossa on käsitelty asemakaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusoikeuden rajaamista, yhteisöjen muistutusvelvollisuutta, valituskieltoja sekä suunnitteluvelvoitetta ja valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevien ympäristöministeriön ja valtioneuvoston määräyksien suhdetta perustuslakiin.

Asemakaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusoikeuden rajaaminen

- Valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valituslajina olisi edelleen kunnallisvalitus.
- Ehdotettu valitusoikeuden rajaaminen on merkityksellinen perustuslain 21 §:n (oikeusturva), 20 §:n (vastuu ympäristöstä) ja 121 §:n (kunnallinen itsehallinto) sekä eurooppaoikeudellisen sääntelyn (sis. Århusin yleissopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.
  - Eivät edellytä sellaisenaan nykyisen kaltaisen kunnan jäsenen yleiseen valitusoikeuteen (actio popularis) perustuvan valitusoikeuden olemassaoloa.
- Esityksessä ei ehdoteta muutoksia asianosaisten valitusoikeuksiin.
- Esitetty valitusoikeuden rajaaminen koskee ainoastaan yleiskaavan mukaisia asemakaavoja, joten myös muilla kuin asianosaisilla on edelleen mahdollisuus puuttua myös valitusteitse saman alueen yleispiirteisempään kaavoitukseen, jossa luodaan perusta asemakaavatasoiselle suunnittelulle.

Yhteisöjen velvollisuus tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus valitusoikeuden säilyttämiseksi

- Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeuden edellytykseksi säädettäisiin asemakaavojen osalta kaavan ehdotusvaiheessa tehty muistutus. Ehdotus on merkityksellinen etenkin PL 20 §:n sekä eurooppaoikeudellisen sääntelyn (sis. Århusin yleissopimus) näkökulmasta.
- Säännös ei kaventaisi yhteisöjen valitusoikeutta, vaan ainoastaan sitoisi valitusoikeuden kaavaehdotuksesta tehtyyn muistutukseen. Ympäristöperusoikeutta turvaisivat osaltaan myös pykälään ehdotetut säännökset tilanteista, joissa muistutusedellytystä ei sovellettaisi.
- Eurooppaoikeudellisen sääntelyn lähtökohta on turvata mahdollisuudet vaikuttaa sellaisiin hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esityksessä ehdotetaan rajausta, jonka mukaan yhteisöllä olisi mahdollisuus valittaa asemakaavapäätöksestä, vaikka yhteisö ei olisi jättänyt muistutusta, jos kaavan toteuttamisella olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetussa laissa tarkoitettua arviointimenettelyä.

Valituskiellot

- Valittamalla ei saisi hakea muutosta kunnan päätökseen koskien asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitetta eikä asemakaavaa tai suoraa rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen antamisesta maanomistajan laadittavaksi.
- Valituskiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.
- PeV on lausuntokäytännössään (PeVL 44/2018 vp) todennut, että säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan PL 21.1 §:ssä tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista.
- Kaavoituksen käynnistäminen ja kaavan laatimisoikeuden antaminen riippuvat kunnan harkinnasta. Valitusmahdollisuuden avaamista ei ole pidettävä aiheellisena myöskään tasapuolisuuden valvomiseksi tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, koska kaava-aloitteet ja laatimispyynnöt ovat yleensä sisällöllisesti niin erilaisia ja koskevat niin erilaisia alueita ja tilanteita, ettei niitä voi verrata keskenään.

Suunnitteluvelvoitetta koskeva ympäristöministeriön määräys

- Ehdotetussa 103 §:ssä (Määräys suunnitteluvelvoitteen toteuttamiseksi) säädettäisiin, että jos kunta tai maakunnan liitto ei huolehdi laissa säädetyn mukaisesti kaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan tai maakunnan liiton on hyväksyttävä kaava. Määräystä olisi mahdollista tehostaa uhkasakolla.
- Ehdotettu 103 § on merkityksellinen kunnan kaavoitusta koskeva päätösvallan ja kunnallista itsehallintoa koskevan PL 121 §:n näkökulmasta.
- Ympäristöministeriö voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä määrätä kunnan tai maakunnan liiton laatimaan ja hyväksymään kaavan, mutta määräys ei tällöinkään voisi koskea kaavan sisällöllisiä ratkaisuja, vaan näistä päättäisi normaaliin tapaan kunta tai maakunnan liitto. Ehdotettu 103 § ei siten olisi ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskeva valtioneuvoston määräys

- Ehdotetussa 104 §:ssä (Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi) säädettäisiin, että jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä kaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan päättää määräajasta, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu. Ympäristöministeriö vastaisi päätöksen valmistelusta. Määräystä olisi mahdollista tehostaa uhkasakolla.
- Myös ehdotettu 104 § on merkityksellinen kunnan kaavoitusta koskeva päätösvallan ja kunnallista itsehallintoa koskevan PL 121 §:n näkökulmasta.
- Valtioneuvosto voisi antaa määräyksen vain tilanteessa, jossa edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää, eikä kaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua. Määräyksellä voitaisiin velvoittaa laatimaan ja hyväksymään kaavaratkaisu, jolla luodaan edellytykset valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiselle, mutta kaavan sisällön yksityiskohtiin määräyksellä ei puututtaisi. Kunnalla tai maakunnan liitolla olisi siten tällaisessakin tilanteessa ratkaisuvalta siitä, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan, joten myöskään ehdotettu 104 § ei olisi ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Kaavaehdotuksen antaminen maanomistajan laadittavaksi ja maanomistajan oikeus laatia ranta-asemakaavaehdotus

- Maanomistaja voisi huolehtia loma-asutuksen järjestämistä koskevan asemakaavaehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Myös voimassa olevassa laissa säädetään maanomistajan oikeudesta laatia ranta-asemakaavaehdotus. Uutena lakiin ehdotetaan kaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevaa menettelyä. Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Ehdotuksia on tarpeen arvioida PL 124 §:n kannalta.
- PeV lausuntokäytäntöä siitä, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä, on sinällään runsaasti, mutta lausunnot koskevat kuitenkin hyvin erilaisia tehtäväkokonaisuuksia kuin mistä nyt on kyse, joten aiemmista lausunnoista on vain rajallisesti apua arvioitaessa ehdotettuja säännöksiä PL 124 §:n kannalta.
- Maanomistaja voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä huolehtia kaavaehdotuksen ja siihen liittyvän kaavaselostuksen laatimisesta. Julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko kaavaehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä muut kaavaprosessiin olennaisesti kuuluvat tehtävät, toimivalta ja vastuu säilyisivät kuitenkin kunnalla. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista, huolehtisi osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä ja vastaisi siitä, että kaavan vaikutukset selvitetään ja että kaavaehdotus laaditaan muutoinkin noudattaen, mitä kaavan sisältövaatimuksista, kaavan esitystavasta, kaavaan liittyvästä selostuksesta ja asemakaavan pohjakartasta säädetään.