Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
8.6.2026

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 70/2026 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki sekä tähän liittyviä muutoksia 36:een lakiin. Kaavoitusta koskevat keskeiset periaatteet pysyisivät pääosin ennallaan eli kaavoituksen kolmiportainen hierarkia (maakunta-, yleis- ja asemakaava) säilyisi ja kunnilla olisi edelleen keskeinen rooli kaavoituksessa. Maakuntakaavan sisältöä ja vaikutuksia rajattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Lakiin lisättäisiin myös muun muassa säännökset maanomistajan yleiskaavaa ja asemakaavaa koskevasta aloiteoikeudesta, suurten kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitteesta, kaavojen yhteiskäsittelystä ja uusiutuvan energian (aurinko- ja tuulivoima) sääntelystä. Muutoksenhakuoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ehdotetaan rajattavaksi tietyissä tilanteissa asianosaisiin ja yhteisöille lisättäisiin muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi. Lakiin ehdotetaan myös mahdollisuutta asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa.

2) Arvioin lausunnossani pääasiallisesti hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan yleiskaavan alueella laadittavan asemakaavan valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi siten, että valitusoikeus olisi vain niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tämä merkitsee, että kunnan jäsen menettäisi näissä tapauksissa kuntalakiin (410/2015) perustuvan valitusoikeutensa. Tämän lisäksi käsittelen lyhyesti järjestöjen valitusoikeuteen ehdotettuja muutoksia.

3) Kansalaisten osallistumisoikeudet ovat tärkeällä sijalla perustuslaissa (731/1999, PL). PL 2 §:n 2 momentissa todetaan, että yksilön oikeus osallistua sekä vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen muodostaa osan kansanvaltaa. PL 14 §:n 4 momenttiin sisältyy puolestaan julkiselle vallalle osoitettu toimintavelvoite, jonka mukaan sen tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. PL 121 §:n 1 momentissa turvattu kuntien alueellinen itsehallinto rakentuu niin ikään asukkaiden itsehallintoon. Kaavoituksen kannalta erityisen keskeinen on lisäksi PL 20 §:n 2 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

4) Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että vaikuttamismahdollisuudet ja osallisuus eivät tyhjene muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Tämä pitää paikkansa: tehokas osallisuus ja vaikuttaminen edellyttävät muutakin kuin oikeutta muutoksenhakuun jo tehdyistä päätöksistä. Tästä huolimatta on selvää, että muutoksenhakuoikeutta ”voidaan pitää osana perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvattuja osallistumisoikeuksia.” (PeVL 29/2017 vp, s. 4)

5) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21 §:n 2 momentissa säädetään, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

6) Muutoksenhaun rajoittamista on tässä yhteydessä syytä arvioida sekä PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen että PL 20 § 2 momentin kannalta. Säännökset toimivat toisiaan täydentävästi. PL 21 § suojaa erityisesti asianosaisen oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun taas PL 20 § 2 momentti suojaa jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajemmin. Kunnan itsehallintoon olennaisesti kiinnittyvä kunnan jäsenen oikeus valittaa kunnan toimielimien päätöksistä ei myöskään edellytä asianosaisasemaa. Kuntalain 137 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

7) Käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi ainoastaan niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa tai yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeuteen sovellettaisiin mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään.

8) PL 21 §:n 1 momentti edellyttää, että oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kaavoituksessa tämä tarkoittaa oikeutta valittaa kaavan hyväksymispäätöksestä. Voimassa olevan alueidenkäyttölain (132/1999) mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen kunnallisvalituksin. Valitusoikeus on lähtökohtaisesti laaja. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta se kuuluu kunnan jäsenille, asianosaisille, viranomaisille toimialallaan sekä rekisteröidyille paikallisille ja alueellisille yhteisöille.

9) Mitä ympäristöperusoikeuteen tulee, PL 20 §:n 2 momentti on esitöidensä valossa tulkittavissa perustuslailliseksi toimeksiannoksi ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67; ks. myöhemmin myös PeVL 21/1996 vp, s. 2; PeVL 38/1998 vp, s. 2 ja PeVL 29/2017 vp, s. 4).

10) Sen ohella, että ympäristöperusoikeussäännös on tuonut perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään ekologisen ulottuvuuden (PeVL 6/2018 vp, s. 2), säännös siis vahvistaa osallisuuden merkitystä ympäristöä ja luontoa koskevassa päätöksenteossa. Tämä näkökohta on erityisen merkityksellinen kaavoituksessa, jonka yhteydessä tehdään olennaisia ratkaisuja erilaisten intressien yhteensovittamiseksi (talous, elinkeinoelämä, ympäristöarvot, liikenne, vihreän siirtymän vaatimukset, turvallisuus jne.). Tämänkaltaisissa tilanteissa ympäristöperusoikeus vahvistaa nimenomaan osallisuuden merkitystä. Koska kompromissia eri intressien välillä ei välttämättä ole edes mahdollista saavuttaa, keskeistä on turvata mahdollisimman laaja osallisuus päätöksentekoon. Tämä vahvistaa päätösten legitiimisyyttä.

11) PL 20 §:n 2 momentista ja PL 21 §:stä huolimatta kaavoituksen muutoksenhakuoikeuksien kehityssuunta on ollut supistava ja valitusoikeutta on kavennettu asteittain. Vuonna 2006 vietiin läpi muutos (HE 81/2006 vp), jonka jälkeen asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saa hakea muutosta, jos asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Samoin hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta, jos asia on ratkaistu asemakaavassa. Lisäksi rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisuissa, joissa valituksen kohteena ollutta ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain valitusluvan perusteella. Myös kunnan jäsenten valitusoikeutta on rajattu vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

12) Perustuslakivaliokunta arvioi edellä mainitun vuoden 2006 uudistuksen. Se katsoi lausunnossaan (PeVL 33/2006 vp), että ehdotus rajoitti jatkovalitusoikeutta eli perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hakea muutosta, joka tulee turvata lailla. Valiokunta totesi – perustuslain esitöihin viitaten – että lainkohta ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia luetelluista oikeusturvan takeista, kunhan poikkeukset eivät muuta kyseisen oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74).

13) Vuoden 2006 lakimuutoksessa valituskiellot hallinto-oikeuden päätöksestä koskivat tilanteita, joissa asia on ratkaistu lainvoimaan saaneessa oikeusvaikutteisessa

yleiskaavassa tai lainvoiman saaneessa asemakaavassa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että arvioitaessa sääntelyä PL 21 §:n 1 momentin kannalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että valittajalla on jo aiemmin ollut mahdollisuus hakea muutosta yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan valittajan oikeusturva ei enää välttämättä vaatinut jatkovalitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valiokunta katsoi myös, että ehdotettu muutos ei myöskään kaventanut osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia niin, että se olisi oleellisesti rajoittanut PL 20 §:n 2 momentin mukaista mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon (PeVL 33/2006 vp, s. 2-3).

14) Vuonna 2006 rajoitettiin myös kuntalakiin perustuvaa kunnan jäsenen valitusoikeutta. Vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta saa valittaa vain se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyä PL 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta ja PL 20 § 2 momentin mukaisen elinympäristöä koskevan vaikuttamismahdollisuuden kannalta. Valiokunnan mielestä olennaista oli, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututa. Valiokunta myös totesi kunnan jäsenten osalta, että valitusoikeus ei ole ainoa vaikuttamisen keino. Kun rajoitus lisäksi koski vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, ei se valiokunnan mielestä näyttänyt olevan ristiriidassa PL 20 §:n eikä 121 §:n kanssa (PeVL 33/2006 vp, s. 3).

15) Vuonna 2008 (HE 102/2008 vp) otettiin puolestaan käyttöön valituslupajärjestelmä silloin, kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Valituslupa vaaditaan, jos valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä ei ole valituksen vuoksi muutettu. Perustuslakivaliokunta totesi ensinnä, että oikeusturvaperusoikeuden rajoituksen osalta merkitystä on muun muassa asian merkittävyydellä ja laadulla. Valiokunta katsoi edelleen, että asemakaavavalituksia ei voida yleensä pitää merkitykseltään vähäisinä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu valituslupajärjestelmä koski vain niitä tapauksia, joissa ei ole sisällöllisesti muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä tai joissa valitus on jätetty tutkimatta. Valiokunnan mielestä painava merkitys olis myös sillä, että muutos koski vain sellaisia asemakaavoja, jotka kokonaisuudessaan sijoittuvat oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle. Tällaisilla alueilla yksilöillä on ollut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa maankäyttöä koskeviin ratkaisuihin jo ennen asemakaavan laatimista. Siksi valiokunta ei kokonaisuutena arvioiden pitänyt valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista tämän kaltaisissa, ennakolliseen oikeusturvaan painottuvissa, yhteyksissä ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 33/2008 vp, s. 2-3).

16) Käsillä olevassa hallituksen esityksessä valitusoikeutta rajattaisiin lisää. Jatkossa valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan

alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi ainoastaan niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Esitys on jännitteisessä suhteessä PL 21 §:ään, jonka tulkinnassa on lähdetty siitä, että vähäiset poikkeukset oikeusturvatakeisiin ovat sallittuja, kunhan ne eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä. Esitykseen sisältyvä valitusoikeuden rajoittaminen ei myöskään ole linjassa PL 20 §:n 2 momenttiin sisältyvän perustuslailliseksi toimeksiannon kanssa, jonka ytimessä on ympäristölainsäädännön kehittäminen siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon vahvistetaan. Esitystä voidaan tarkastella kriittisesti myös PL 121 §:n 1 momentin valossa.

17) Kunnan jäsenillä olisi jatkossakin oikeus valittaa yleiskaavasta. Tarkasteltavaksi tulee siten kysymys siitä, onko tämä tarvittava kanava osallisuudelle. Yleiskaavassa päätetään kunnan maankäytön yleisistä periaatteista ja alueiden käytön pääpiirteistä. Yleiskaava on luonteeltaan strateginen suunnitteluväline, joka ohjaa yksityiskohtaisempaa asemakaavoitusta. Hallituksen esityksessä yleiskaavaa luonnehditaan seuraavasti:”[y]leiskaavan tarkoituksena olisi kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen” (HE 70/2026 vp, s. 116).

18) Asemakaava on puolestaan kunnan yksityiskohtaisin maankäytön suunnitteluväline, joka määrittää konkreettisesti, mitä tietylle alueelle voidaan rakentaa, kuinka paljon ja millä tavoin. Hallituksen esityksessä asemakaavan tarkoitus kuvataan seuraavasti: ” Alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.” (HE 70/2026 vp, s. 129).

19) Ehdotettu esitys ei olisi itsessään ongelmallinen PL 21 §:n kannalta, mutta osana laajempaa, edellä kohdissa 11-18 kuvattua kehitystä, muutosta voidaan pitää oikeusturvaa heikentävänä. Nähdäkseni keskeisin kysymys on, onko oikeus valittaa yleiskaavasta riittävä turvaamaan PL 20 § 2 momentissa säädetyn mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tässä yhteydessä on merkityksellistä erityisesti se, että luonteeltaan *yleispiirteinen yleiskaava ei ratkaise samoja yksityiskohtaisia elinympäristökysymyksiä kuin asemakaavat*.

20) Perustuslakivaliokunta on todennut, että kohtuulliset heikennykset osallistumismahdollisuuksiin ovat sallittuja, jos toiminnot ovat ympäristön kannalta suhteellisen vähämerkityksellisiä (ks. PeVL 23/2009 vp). Asemakaavoitus ei kuitenkaan ole millään tavoin vähämerkityksellistä – tämän perustuslakivaliokunta on itsekin

todennut – vaan kyseessä on keskeinen elinympäristöön vaikuttava päätöksenteon muoto. Kyse ei ole siten vähämerkityksellisestä muutoksesta, vaan *ehdotus rajoittaa oleellisesti PL 20 §:n 2 momentissa säädettyä mahdollisuutta osallisuuteen.* En löydä hallituksen esityksestä sellaisia vankkoja perusteita, joihin vedoten tällainen merkittävä ympäristöperusoikeuden rajoitus voitaisiin *hyväksyä*.

21) Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että siirtyminen asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen asemakaavoissa saattaisi ”hieman vähentää asemakaavavalitusten kokonaismäärää.” (HE 70/2027 vp, s. 64). Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että huomattava osa asemakaavavalituksista on nykyäänkin asianosaisten tai lähialueen asukkaiden tekemiä, joten valitusten määrä ei todennäköisesti vähenisi merkittävästi. Todetaanpa esityksessä sekin, että valitusten käsittely hallintotuomioistuimissa saattaa jopa hidastua, kun valitusoikeutta ja asianosaisuutta joudutaan tulkitsemaan tapauskohtaisesti: ”Valitusoikeuden tapauskohtainen selvittäminen lisää työmäärää hallintotuomioistuimissa ja saattaa joissakin tapauksissa pidentää valituksen käsittelyn kokonaisaikaa.” (HE 70/2026 vp, s. 3) Eli tältä osin on perusteltua myös kyseenalaistaa ympäristöperusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen *välttämättömyys:* jos ehdotuksella ei saada aikaan valitusten vähenemistä, mihin sitä tarvitaan?

22) Siirryn lopuksi tarkastelemaan yhteisöjen valitusoikeuteen ehdotettua muutosta. Tässä yhteydessä on olennaista, että PL 20 §:n 2 momentti on tukenut erityisesti ympäristöjärjestöjen valitusoikeuksien laventamista sekä lainsäätämisessä että oikeuskäytännössä.

23) Hallituksen esityksessä esitetään, että valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä olisi nykyiseen tapaan myös rekisteröidyllä paikalllisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan. Uutena menettelynä kuitenkin ehdotetaan, että kyseisen valitusoikeuden säilyttämiseksi yhteisön olisi tullut tehdä uuden lain 83 §:n mukainen muistutus kaavaehdotuksesta.

24) Muistutusvelvoite valitusoikeuden säilyttämiseksi ei olisi ehdoton. Esityksen mukaan yhteisöillä olisi aina valitusoikeus, jos asemakaavaehdotusta olisi muutettu yhteisölle epäedullisempaan suuntaan nähtävilläoloajan jälkeen tai jos valitus perustuisi siihen, että asemakaavan laatimisessa tai hyväksymisessä olisi tapahtunut menettelyvirhe tai jos olisi sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

25) Ehdotettu muutos heikentää yhteisöjen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä PL 20 §:n 2 momentin vastaisesti. Muistutusvelvoite valitusoikeuden säilyttämiseksi ei oie ehdoton, kuten edellä todettiin, mikä liudentaa jossain määrin ehdotuksen negatiivisia vaikutuksia. Samalla on kuitenkin todettava, että rajoituksen

välttämättömyydelle ei esitetä kovin vakuuttavia perusteluja. Tavoitteena on ”ohjata yhteisöt esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa”, minkä yhteisöt jo tekevät. Hallituksen esityksessä todetaan, että yhteisöt osallistuvat jo nykyään kaavoitukseen ja tekevät tarvittaessa muistutuksia, joten muistutusten määrän ei arvioida lisääntyvän. Sen sijaan ”[h]allintotuomioistumien työmäärän arvioidaan jonkin verran lisääntyvän, koska yhteisöjen valitusoikeus joudutaan ratkaisemaan asemakaavavalituksissa tapauskohtaisesti.” (HE 70/2026 vp, s. 64) Jos muistutuksia jo tehdään, miksi niiden tekemiseen pitää erikseen ohjata ympäristöperusoikeutta rajoittavalla ja tuomioistuimia kuormittavalla tavalla?

Turku, 8.6.2026

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi