



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Kunnan jäsenen valitusoikeus ja kaavoituskatsaus alueidenkäytönlain muutosehdotuksessa

Ympäristönkäytön ristiriitatilanteet ON-tutkielma

Laatija:
Jussi Salonen

31.7.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-tutkielma

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Tekijä: Jussi Salonen

Otsikko: Kunnan jäsenen valitusoikeus ja kaavoituskatsaus alueidenkäytönlain muutosehdotuksessa

Ohjaajat: Anne Kumpula, Aleksi Heinilä

Sivumäärä: VIII + 37 sivua

Päivämäärä: 31.7.2025

Tutkielma arvioi vuoden 2025 alueidenkäyttölain muutosehdotusten vaikutuksia kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kaavoitusprosesseissa. Pääasiallinen tarkastelukohde on ehdotettu asemakaavojen muutoksenhaun rajoittaminen sekä kuntien velvoitteen poisto laatia vuosittainen kaavoituskatsaus. Näiden kautta analysoin ehdotettujen muutosten vaikuttavuutta ja sitä, millaisia seurauksia tällä voi olla demokratian, oikeusturvan ja luottamuksen kannalta.

Tutkielma hyödyntää oikeusdogmaattista lähestymistapaa täydentäen sitä kokemusperäisellä näkökulmalla. Kirjoittaja on lähes 50 vuoden ajan ollut eri rooleissa kaavoitushankkeissa: luottamushenkilönä, kuntalaisena ja markkinatoimijana.

Keskeinen havainto on, että muodolliset osallistumismahdollisuudet eivät ole taanneet todellista vaikutusvaltaa, ja nyt ehdotetut muutokset valitusoikeuteen kaventavat kuntalaisten vaikuttamisen väyliä entisestään. Ehdotuksen perustelut mahdollisuudesta valittaa yleiskaavasta ovat epäuskottavia, koska kuntalaisten kiinnostus ei juurikaan kohdistu yleiskaavaan, vaan lähiympäristöään vaikuttavaan asemakaavaan.

Kaavoituskatsauksesta luopuminen ei käytännössä vähennä kunnassa tehtävää työtä kaavoitustoiminnan suunnittelussa, mutta vähentää kuntalaisiin kohdistuvaa tiedottamista tulevista kaavoitushankkeista.

Työ tuo esiin myös laajemman huolen kunnallisen demokratian legitimitetin heikkenemisestä ja osallistumismotivaation rapautumisesta. Tutkielma päättyy suosittelemaan ehdotettujen muutosten hylkäämistä. Samalla suositellaan uudelleen käyttöön otettavaksi tarkkailija.fi alustaa osallisuuden ja tiedottamisen vahvistamiseksi kaavoitushankkeiden alkuvaiheissa. Tekoälyn käyttäminen avaa uusia mahdollisuuksia yhteistoiminnallisuuden osien hyödyntämiseksi.

Avainsanat: alueidenkäyttölaki, osallistumisoikeus, kaavoitus, kunnallishallinto, valitusoikeus, demokratia, luottamushenkilöt, kaavoituskatsaus

Sisällys

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	VIII
1 Johdanto – Kuntalaisen asema kaavoituksessa: osallistumisoikeuden mahdollisuus vai näennäisyys	1
2 Valitusoikeudesta maankäytön suunnittelussa MRL 1999 asti	5
2.1 Kunnan jäsenen valitusoikeus: kuntalaki ja MRL suhteessa toisiinsa	5
2.2 Maankäytön suunnittelua ennen voimassaolevaa lainsäädäntöä	6
2.2.1 Aikaisempien vaiheiden kehityskaari pääpiireittäin	6
2.2.2 Vuoden 1856 asetus – kaavoituksen alku, turvallisuuslähtökohta	7
2.2.3 Asemakaavalaki 1932-1959 – yksityisen maan ja julkisen vallan suhteen sääntelyä	8
2.2.4 Rakennuslain aika 1959-2000 – Kaavoituksen laajentuminen ja monitasoisuus....	8
2.2.5 Rakennuslain muutos 696/1990 - kaavoituskatsaus	9
3 Maankäyttö- ja rakennuslain 132/1999 aika: osallisuuden ja valitusoikeuden kehitys.....	11
3.1.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja kaavoituskatsaus.....	13
3.1.2 Valitusoikeuden sisällyttäminen	14
3.1.3 Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoitus MRL 191§ 3 mom	14
3.2 Nykytilan arviointia normatiivisesti	15
4 Alueidenkäyttölain uudistaminen osana Orpon hallitusohjelmaa 2023-.....	16
4.1 Ympäristöministeriön tilaama selvitys kaavoituksen valitusoikeuksien rajaamisesta 2024.....	17
4.2 Ympäristöministeriön näkemys Häkkäsen selvityksestä.....	17
4.3 Århusin prosessin vaikutus – omaa arviointiani.....	17
5 Ehdotusluonnos alueidenkäyttölain muuttamiseksi – kunnan jäsenen valitusoikeus	19
5.1 Lakiehdotuksen muutos kunnan jäsenen valitusoikeuteen asemakaavapäätöksestä	19

5.2	Lakiehdotuksen perusteluja – <i>olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa yleiskaavaan valitusteitse</i>	20
5.3	Arviointia ehdotuksesta.....	20
5.4	Esimerkki Tuusulan Rykmentinpuiston osayleiskaavasta, asemakaavasta havainnekuvineen ja lopullinen toteutus	22
6	Muutos alueidenkäyttölakiin – kaavoituskatsauksesta luopuminen	27
6.1	Kuntalaisten tiedottaminen kaavoituksesta voimassaolevan lain mukaan.....	27
6.2	Lakimuutoksen käytännön toteutuksia.....	27
6.3	Käytäntöä nykyisen lain aikana - Tuusula	28
7	Digitaalinen osallistuminen maankäytön suunnittelussa	31
7.1	Tarkkailija.fi – vanhan kokeilun uudistaminen ja mukaan ottaminen	32
7.2	Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ja tekoälyn mahdollisuudet.....	33
8	Osallistumisen kehittämistarpeet maankäyttölainsäädännössä.....	34
9	Johtopäätökset: Osallistumisoikeuden kaventamisen suunta	36

Lähteet

Kirjallisuus

- Bäcklund, Pia – Mäntysalo, Raine: Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen paikka
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2010.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edilex Lakitieto Oy 2018
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa
- Harjula-Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat 2023
- Heinilä-Pölonen-Belinskij: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä 2021
- Häkkänen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa – oikeudellinen selvitys 2024
- Peltonen, Lasse – Villanen, Seppo: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Ympäristöministeriön julkaisusarja: Suomen ympäristö 723, 2004.
- Nygren, Nina – Littunen, Kaisa: Dialogiset työpajat – maankäytön konflikteista suunnitteluvaran avartumiseen. Oikeus 2008/4 s. 478–484
- Lasse Peltonen, Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama, Riitta Savikko: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalainen nykytilan kartoitus SY 12/2006
- Harry Edelman: Urban Design Management: Using Integrative Negotiation to Create Value at the Intersection of Urban Planning, City Design, and Real Estate Development
<http://lib.tkk.fi/Diss/2007/isbn9789512289837/isbn9789512289837.pdf>
- Wisa Majamaa 2008 The 4th P - People - in urban development based on Public-Private-People Partnership
http://www.aalto.fi/fi/current/tkk_archive/events/vaitos_rakentamistalouden_alalta-di_wisa_majamaa/
- Matti Kuronen 2011 The Role of Partnerships in Sustainable Urban Residential Development http://www.aalto.fi/fi/current/events/diss_eng_kuronen_matti/

Futura 2/2024: Aleksi Neuvonen ja Panu Lehtovuori: Transformatiivisen yhdyskuntasuunnittelun käänne
Talvitie, Juha: 100 vuotta kaavoitusta – muuttuva maankäyttö KAKS 2018

Verkkolähteet

<https://otsokivekas.fi/vihrea-kaupunki/>

<https://www.sadanvuodensatoa.fi/artikkelit/asemakaavalaki-avasi-tieta-rakennusten-ja-kaupunkikuvan-suojelulle>

<https://osallistuminen.fi/>

YM.fi. *Tarkkaile elinympäristöäsi uuden sähköisen palvelun avulla.* <https://ym.fi/-/tarkkaile-elinymparistoasi-uuden-sahkoisen-palvelun-avulla>

Alueidenkäyttölaki, hallituksen esitys uudeksi alueidenkäyttölaiksi
<https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM057:00/2023>

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi HA
101/1998

Alueidenkäyttölaki 132/1999

Kuntalaki 410/2015

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Rakennuslaki 370/1958

Kunnalliset ja muut lähteet

Tuusulan kunnan kaavoitussuunnitelmat ja kaavoituskatsaukset (erityisesti vuodet 2013–2025). Valtuustopäätökset ja kunnanhallituksen ja kuntakehityslautakunnan pöytäkirjat.

Tuusulan kunta. Rykmentinpuiston osayleiskaava ja asemakaava. Havainnekuvat ja toteutettu rakentaminen.

Tekijän omat kokemukset Tuusulan kunnan luottamushenkilönä (valtuutettuna 1981–1992 ja 2013–, kunnanhallituksen ja kuntakehityslautakunnan jäsenenä, sivistyksen apulaispormestarina 2017–2021).

Anttalainen. Jari, apulaispormestari, Tuusulan kunta. Keskustelu 07.2025

Ekroos, Ari, professori, Aalto yliopisto. Keskustelu 31.7.2025

Tahvanainen, Markku. Ympäristöministeriön eläköitynyt kehittämisjohtaja, Keskustelu
30.7. ja 31.7.2025

Kuvaluettelo

KUVA 1 RYKMENTINPUISTON OSAYLEISKAAVA, VALTUUSTON 7.5.2012 HYVÄKSYMÄ, LAINVOIMAINEN KHO 13.10.2014, OSA OSAYLEISKAAVASTA	23
KUVA 2 OTE RYKMENTINPUISTON OSAYLEISKAAVAN HAVAINNEKUVASTA	24
KUVA 3 OSAYLEISKAAVAN AK-KAAVAMÄÄRÄYS	24
KUVA 4 LAINVOIMAINEN PUUSTELLINMETSÄN ASEMAKAAVA. AK-ALUEET OVAT MUUTTUNEET A-1, A-2 JA AO-ALUEIKSI, C-MERKINTÄÄ EI OLE ENÄÄ	25
KUVA 5 OSA PUUSTELLINMETSÄN ASEMAKAAVAN KAAVAMÄÄRÄYKSISTÄ	25
KUVA 6 PUUSTELLINMETSÄN ASEMAKAAVAN HAVAINNEKUVA: PIENIMUOTOISTA, VAIHTELEVAA RAKENTAMISTA	26
KUVA 7 TODELLISUUS: ETENKIN LOUNAINNURKAN KERROSTALOALUEIDEN MUUTOS KAAVASTA, HAVAINNEKUVASTA RAKENNETTUUN TODELLISUUTEEN.	26
KUVA 8 TUUSULAN KUNNAN VUOTUISEN KUNTALAISILLE SUUNNATTU TUUSULA RAKENTAA 2025-2026, JONKA OSANA ON KAAVOITUSKATSAUS LYHENNETTYNÄ	29
KUVA 9 LEHDEN SISÄLLYSLUETTELO KERTOO MONIPUOLISESTA TIEDOSTA KUNTALAISILLE	29

Taulukot

TAULUKKO 1 KOLMEN AIKAKAUDEN VERTAILUA	10
--	----

Lyhenteet

MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
AKL	Alueidenkäyttölaki 728/2023
RL	Rakennuslaki (vanha) 370/1958
RA	Rakennusasetus 266/1959
AKL	Asemakaavalaki 145/1931
KL	Kuntalaki 410/2015
HAL	Hallintolaki 434/2003

1 Johdanto – Kuntalaisen asema kaavoituksessa: osallistumisoikeuden mahdollisuus vai näennäisyys

Maankäytön suunnittelu on monimutkaistunut suuresti viime vuosikymmeninä. Ilmastomuutoksen torjunta, yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, alueellinen kilpailukyky ja yksityisen sektorin kasvava vaikutusvalta muovaavat kaavoitusta entistä strategisemmaksi ja poliittisesti herkempien intressien kentäksi. Tässä kontekstissa kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa omaan elinympäristöönsä on paitsi perusoikeuskysymys, myös hallinnon legitimitetin ja hyvän hallinnon kannalta keskeinen tekijä. Myös kuntalaisten voimaannuttamisen ja heidän osaamispotentiaalinsa käyttöönottoaminen usein paikallisia olosuhteita hyvin tietävinä, erityisosaamista hallitsevina ja prosessiin antavina.

Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan ole itsestäänselvyys, vaan ne ovat muotoutuneet vähitellen osaksi suomalaista oikeusjärjestelmää. Kuntalaissa ja sen sitä edeltävissä kuntien toimintaa säättävässä lainsäädännössä on kunnan jäsenen valitusoikeus ollut erilaisin maininnoin – kunnallisvalitus – pian sadan vuoden ajan.

Asemakaavalaki (1931) ja rakennussääntö (1932) sisälsivät ensimmäiset säännökset nähtävillä olosta, mutta varsinainen osallisuus rajoittui pitkään maanomistajiin ja naapureihin. Rakennuslaki (1958) selkeytti valitusoikeutta (16 luku muutoksenhaku 138§), mutta vasta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) myötä osallistumisen ja vuorovaikutuksen periaatteet tulivat osaksi suunnittelujärjestelmää. Kaavoituskatsaukset, osallistumis- ja arviointisuunnitelmat (OAS) sekä muistutusten ja valitusten mahdollisuus loivat institutionaalisen kehyksen, jonka puitteissa kuntalaisen äänen tuli voida kuulua.

Käytännössä osallistuminen on usein jäänyt näennäiseksi. Viranomaisten toimet täyttävät kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain kirjallisen sisällön vaatimukset, mutta niiden todellinen vaikuttavuus on epävarmaa. Kuntalaiset kokevat usein vuorovaikutuksen olevan yksisuuntaista tiedottamista, ilman todellista vaikutusmahdollisuutta suunnitelmien sisältöön. Kahdensuuntaisen vuorovaikutuksen parantamiseksi yhteiskunnan on panostettava kaavahankkeiden valmisteluun uusien keinoin ja motivoitusti. Näin voidaan etukäteen saada selville hankkeiden epäkohtia, joihin voidaan puuttua jo valmisteluvaiheessa. Näin mahdollisuudet kaavan hyväksymisestä tehtyihin valituksiin vähenee.

Osana kaavojen valmistelua on kaavahankkeiden vireilletulosta ilmoittaminen ja kaavoitushankkeista tiedottaminen säännöllisesti ja saavutettavalla tavalla. Vireillä olevassa alueidenkäyttölain muutosehdotuksessa tältä osin esitetään muutosta. Erityisen huolestuttavana voidaan pitää ehdotuksia, joiden mukaan kaavoituskatsauksesta luovuttaisiin kokonaan ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä valittaminen olisi jatkossa mahdollista kunnan jäsenen osalta rajattua. Tämä siirtää painopistettä pois osallistumiseen kannustavasta sääntelyperinteestä kohti hallinnollisesti tehokkaampaa mutta demokraattisesti ohuempaa järjestelmää.

Opinnäytetyöni on luonteeltaan ympäristöoikeudellinen arviointitutkimus, jossa tarkastellaan kaavoitukseen liittyvää osallistumista ja kunnan jäsenen valitusoikeutta lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Kohteena on lausuntokierroksella ollut alueidenkäyttölain muutosehdotus, ei vielä eduskunnassa käsiteltävänä oleva laki. Menetelmä yhdistää oikeusdogmaattisen analyysin – voimassa olevan sääntelyn ja muutosehdotuksen sisällön täsmentämisen – sekä normatiivisen arvioinnin, jossa punnitaan ehdotusten vaikutuksia erityisesti kaavoituskatsauksesta luopumisen ja valitusoikeuden rajaamisen kannalta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta sitä, millaiset vaikutusmahdollisuudet kunnan jäsenellä tosiasiallisesti on osallistua asemakaavoitukseen. Tätä arvioidaan tarkastelemalla kahta alueidenkäyttölakiin ehdotettua muutosta: kaavoituskatsauksesta luopuminen ja kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaaminen yleiskaavan ohjausvaikutusta noudattavassa asemakaavassa.

Työssä hyödynnetään hallinto- ja ympäristöoikeuden normatiivista viitekehystä, oikeuskäytäntöä ja hallituksen esityksiä sekä osallistumista käsittelevää tutkimuskirjallisuutta. Osallistumisen toteutumista tarkastellaan myös konfliktien ja sovittelumahdollisuuksien näkökulmasta.

Tapio Määtä (2005)¹ mukaan ympäristöoikeudellinen arviointitutkimus yhdistää oikeusdogmaattisen analyysin ja normatiivisen arvioinnin. Ensin täsmennetään ja systematisoidaan sääntelyn sisältö lainsäädännön, esitöiden ja oikeuskäytännön avulla, minkä jälkeen arvioidaan sen toimivuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja funktioihin. Menetelmä soveltuu erityisen hyvin tilanteisiin, joissa tarkastellaan muutosehdotusten

¹ Tapio Määtä, Metodinen pluralismi ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa, Lakimies 6/2005, s. 1002–1020

vaikutuksia esimerkiksi osallistumisoikeuksiin ja demokratiaan, kuten tässä tutkimuksessa kaavoituskatsauksesta luopumisen ja valitusoikeuden rajaamisen osalta.

Oma suhteeni kaavoitukseen ja osallistumisen ehtoihin ei rajoitu ainoastaan päätöksenteon seuraamiseen, vaan ulottuu käytännön toimintaan useista näkökulmista. Olen toiminut luottamushenkilönä kunnallishallinnossa useina eri vuosikymmeninä: ensimmäisen kerran valtuutettuna 1981-1992 ja uudelleen vuodesta 2013 lähtien. Näinä vuosina olen osallistunut kaavoitusta, maankäyttöä ja osallistumista koskevaan päätöksentekoon niin kunnanhallituksen ja valtuuston jäsenenä kuin kaavoituksesta vastaavan kuntakehityslautakunnan puheenjohtajana. Vuosina 2017–2021 toimin Tuusulan sivistyksen apulaispormestarina, minkä aikana syvennyin kaavojen ja koulurakentamisen vuorovaikutukseen asukkaiden kanssa niin yhdyskuntasuunnittelun kuin palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Olen myös ollut mukana eri kaavahankkeiden valmistelussa, lausuntojen antamisessa ja strategisessa ohjauksessa.

Toisaalta olen tarkastellut osallistumismahdollisuuksia myös yksityisestä lähtökohdasta käsin. Aloitin tämän opinnäytetyön aiheen työstämisen jo yli vuosikymmen sitten, kun olin mukana edistämässä laajaa aluerakentamishanketta Espoossa. Tuolloin lähestyin suunnittelua yksityisenä kehittäjänä yhteistyökumppaninani suuri valtakunnallinen rakennusyhtiö. Havaitsin konkreettisesti, miten osallistumisen muodollinen kehyksellisyys ei takaa todellista vuorovaikutusta viranomaisten ja asukkaiden välillä, ei myöskään rakennuttajan näkökulmasta. Tämä kaksoisnäkökulma – kaavoittamista ohjaavan ja päättävän luottamushenkilön ja kehittämisintressin risteyskohdassa – on antanut minulle syvempää ymmärrystä osallistumisen jännitteistä ja dynamiikasta, niin oikeudellisesta kuin käytännöllisestäkin näkökulmasta.

Kokemukseni ja näkökulmani ovat muuttuneet. Oltuani nyt toista kautta – vuodesta 2013 alkaen – keskeisenä poliittisena luottamushenkilönä Tuusulan kunnassa, olen syventynyt kaavoituksen hallintaprosesseihin, osallisuuteen ja sen vaikutusvaltaan aivan uudella tavalla, kuntalaisten edustajana, heidän valitsemanaan luottamushenkilönä. Tämä tehtäväkenttä on avannut konkreettisesti, miten vaikeasti tavoitettavia kuntalaisen vaikuttamiskeinot voivat olla ja kuinka merkittävä rooli kunnallisella päätöksenteolla on yhteisen edun valvomisessa ja edistämisessä. Kuntalaisten aseman vahvistaminen on noussut omassa ajattelussani yhä keskeisemmäksi. Olen tullut vakuuttuneeksi siitä, että aidon osallisuuden toteutuminen edellyttää hallintokulttuurin muutosta, jossa luottamushenkilöt, virkamiehet ja asukkaat ovat

tasavertaisia toimijoita yhteisessä suunnittelussa. Keskeinen tekijä tässä on viestintä, ennakkoon tapahtuva tiedottaminen ja se, että kunnan jäsen kokee tulevansa kuulluksi.

Tutkimukseni tavoitteena on arvioida, kuinka ehdotetut muutokset vastaavat legitiimin, vaikuttavan ja oikeudenmukaisen kaavoitusprosessin edellytyksiä. Keskeinen tutkimusongelma liittyy siihen, heikentääkö alueidenkäyttölain muutos kuntalaisten oikeusturvaa rajaamalla valitusoikeutta ja poistamalla kaavoituskatsauksen velvoitteen. Tutkimuskysymyksenä on, miten kuntalaisen valitusoikeus ja tiedonsaantioikeus asemakaavoituksessa ovat muuttumassa, ja mitä vaikutuksia alueidenkäyttölain ehdotetulla uudistuksella on näihin oikeuksiin ja miten arvioin näitä ehdotuksia. Lisäksi tarkastellaan, miten kuntalaisen asemaa voidaan turvata tilanteessa, jossa myös ELY-keskusten valitusoikeutta on samanaikaisesti kavennettu. Tässä asetelmassa korostuu kunnanjäsenen rooli julkisen edun viimekätisenä valvojana – ei sen rajaamisen, vaan sen vahvistamisen tarpeessa.

2 Valitusoikeudesta maankäytön suunnittelussa MRL 1999 asti

Vajaan kahdensadan vuoden aikana maankäytön suunnittelua ovat määrittäneet vuoden 1856 asetus, asemakaavalaki vuodelta 1931, rakennuslaki vuodelta 1958 ja maankäyttö- ja rakennuslaki vuodelta 2000. Näissä on säädelty niin kaavoituksen prosesseja, sisältöä kuin myös osallisten piiriä, nähtävillä oloa ja valitusoikeutta. Kuntalaki niin nykyisessä kuin aikaisempina säädöksinä on antanut kunnan jäsenelle oikeuden valittaa viranomaisten tekemistä päätöksistä, siis myös valtuuston tekemistä kaavoituspäätöksistä.

2.1 Kunnan jäsenen valitusoikeus: kuntalaki ja MRL suhteessa toisiinsa

Kaavoituksen muutoksenhaku on rakentunut kahden peruseriaatteen varaan: kunnan jäsenen valitusoikeus kunnallisen lainsäädännön kautta ja erityislainsäädännön kautta kuten Maankäyttö- ja rakennuslaki.

Kunnan jäsenen oikeus valittaa kunnan viranomaisen päätöksistä on vakiintunut osa suomalaista kunnallisoikeutta jo vanhoista kunnallislajeista lähtien. Kunnan jäsenen valitusoikeuden juuret ulottuvat kauas. Valitusoikeus mainittiin jo vuoden 1917 kunnallislain säännöksissä, ja se vakiintui 1900-luvun aikana osaksi kunnallista itsehallintoa. Vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) 90 § sekä sitä edeltäneet lait sisälsivät kuntalaiselle oikeuden valittaa kunnan viranomaisen päätöksistä. Valitusoikeuden tarkoituksena on siten aina ollut paitsi suojata yksilön oikeutta, myös mahdollistaa julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta.

Toisaalta kaavoitus on erityissääntelyn alaista: maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) täsmentää, ketkä saavat valittaa kaavoista ja millä edellytyksillä. Tätä kaksoisrakennetta on 1990-luvulta alkaen muokattu vuoroin osallistumista avaavilla ja vuoroin prosesseja sujuvoittavilla toimilla. Jännite oikeusturvan ja tehokkuustavoitteiden välillä näkyy suoraan kunnanjäsenen valitusoikeuden kehityksessä.

Tällä hetkellä kunnan jäsenen oikeus valittaa perustuu ensinnäkin kuntalain (410/2015) 137 §:ään, jonka mukaan

oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Pykälä koskee valitusoikeuden subjektiivista ulottuvuutta eli sitä, kuka saa valittaa.

Maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvään lainsäädäntöön on tämän kunnan jäsenen valitusoikeuden päälle rakennettu erityissääntö kaava-asioihin. Kaavoituspäätösten osalta keskeinen erityislaki on maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999). Sen 191 § sisältää viittauksen valitusoikeudesta kaavoja koskeviin päätöksiin:

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta....”

MRL on tältä osin erityislaki, jota sovelletaan ensisijaisesti suhteessa kuntalain yleissäännökseen.

Lain 191 § kolmannessa momentissa on lainmuutoksella (29.12.2006/1441) säädetty, että

vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa

MRL:n säätämisen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) painotettiin, että kuntalaisen oikeus valittaa kaavapäätöksistä on tärkeä osa osallistumisen ja oikeusturvan toteutumista. Valitusoikeuden tavoitteena on paitsi suojata yksittäisen henkilön etua, myös vahvistaa kuntalaisten mahdollisuuksia valvoa kaavoituksen lainmukaisuutta ja yhteistä etua.

2.2 Maankäytön suunnittelua ennen voimassaolevaa lainsäädäntöä

Maankäytön suunnittelun alkua luonnehtivat toimet turvallisen kaupunkirakenteen aikaansaamiseksi. Lainsäädännön kehityksen myötä säädöksistä tuli monipuolia koosteita, joissa esillä oli alun lähinnä teknisten vaatimusten jälkeen kaavoituksen prosessiin, osallisuuteen ja tiedottamiseen liittyvät säännökset. Yhteiskunnallisen murroksen, voimakkaan kasvun ja sen ympäristölle aiheutuneen muutoksen, uhankin myötä lainsäädäntö joutui ottamaan maankäytön suunnitteluun yhä useampia ulottuvuuksia monimutkaistuvassa keskinäisriippuvuuden maailmassa.

2.2.1 Aikaisempien vaiheiden kehityskaari pääpiireittäin

Suomalainen kaavoitus alkoi turvallisuus- ja järjestyskysymyksistä (1856 asetus: paloturvallinen, säännöstelty ruutukaava; kunnalliset rakennusjärjestykset), ja kehittyi 1900-luvulla kohti yhä järjestelmällisempää julkisen vallan ohjaamaa suunnittelua. Asemakaavalaki 1931 vahvisti kaupunkien kaavoitusmonopolia, mutta piti osallistumisen ja muutoksenhaun pitkälti asianosaisperustaisena: vaikutuspiiri rajautui maanomistajiin ja muihin välittömiin

intresseihin². Rakennuslain (1958) voimaantultua kaavahierarkiaa laajennettiin (yleis-, seutu-, rakennus- ja rantakaavat), mutta osallisuuden periaate pysyi pitkään niukkana: nähtävillöolo ja muistutukset olivat keskeinen kanava, muutoksenhaku painottui asianosaisiin ja viranomaisiin.

Muutos kohti nykymallia käynnistyi 1990-luvulla: Rakennuslain mittava muutos (696/1990) laajensi osallisten piiriä ja toi kaavoituskatsauksen sekä kestävän kehityksen tavoitteen kaavoituksen lähtökohdaksi. Tämä loi perustan Maankäyttö- ja rakennuslaille, jossa osallistuminen ja vuorovaikutus nostettiin kaavatyön rakenteelliseksi osaksi: idea oli, että ennakoiva vaikutusten arviointi ja varhainen vuorovaikutus vähentävät jälkikäteisen muutoksenhaun tarvetta. Suunnitteluteoreettisesti taustalla oli siirtymä kohti kommunikatiivista ja kumppanuusperustaista suunnittelua, jossa laadukas valmistelu yhdessä eri sidosryhmien kanssa kantaa legitimitettä pidemmälle kuin pelkkä muodollinen kuuleminen.

2.2.2 Vuoden 1856 asetus – kaavoituksen alku, turvallisuuslähtökohta

Ensimmäiseen valtakunnallisen säädökseen³ syntyyn vaikutti suurelta osin Turun palo vuonna 1827. Asetuksen tavoitteena oli paloturvallisen kaupunkirakenteen aikaansaaminen. Tämä tapahtui osin katujen leveyksiä, korttelikokoa ja ruutukaavaa määrittelemällä. Myös toreja ja aukioita edellytettiin, istutuksia ja talojen rakentamista kivistä samaten.

Suuriruhtinaskunnan vuonna 1856 annettu asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista oli ensimmäinen kaikkia kaupunkeja koskeva yleinen rakentamissäädös. Sitä täydensivät kaupunkien omat rakennusjärjestykset, joiden laatiminen vilkastui 1800-luvun loppupuolella. Vuoden 1856 asetus keskittyi parantamaan puukaupunkien paloturvallisuutta muun muassa väljentämällä kaupunkirakennetta ja suurentamalla tonttien kokoa⁴.

² <https://www.sadanvuodensatoa.fi/artikkelit/asemakaavalaki-avasi-tieta-rakennusten-ja-kaupunkikuvan-suojelulle>

³ (Hans Keiserliga Majestäts nådiga förordning angående för städernes reglering och bebyggande i Storfurstendömet Finland).

⁴ Jääskeläinen <https://www.rakennustarkastusyhdistys.fi/rakentamismaaraykset-ja-hyvinvointi/>

2.2.3 Asemakaavalaki 1932-1959 – yksityisen maan ja julkisen vallan suhteen sääntelyä

Vuoden 1932 alussa voimaan tullut asemakaavalaki korvasi vuoden 1856 asetuksen. Lainsäädännön kehittämisen tarve oli tullut mm kaupunkien oikeudesta kaavoittaa myös muiden kuin kaupunkien omistamia alueita. Näin kaupungin ja yksityisen maanomistajan välien selvittäminen asemakaava toteutettaessa oli keskeinen asemakaavalain sisältö.

Uudessa laissa säädettiin yksityiskohtaisesti asemakaavan sisältövaatimukset ja kaavoitusmenettely. Lain mukaan kaupungilla oli asemakaavamonopoli, se voi siis laatia asemakaavan niin yksityisen kuin valtionkin omistamalle alueelle tietyin rajoituksin.

Laissa ei ollut kunnan jäsenille suotu osallisuutta eikä valitusoikeutta kuin sellaisissa tapauksissa, jossa kunnan jäsen on kaavoitettavan alueen maanomistaja tai haltija. Valitusoikeus oli myös kaupungilla. Kaupungistumisen kiihtyessä kasvoi tarve asemakaavoitukseen.

Kaavoitus oli asiantuntijoiden tekemää, viranomaispäätöksiä. Osallisuus koski maanomistajia ja niitä, joiden etua hanke koski, asianosaisia.

Valitusoikeudesta säädettiin asemakaavalain 71 pykälässä:

Maistraatin tämän lain nojalla antamasta päätöksestä voidaan valittaa (maaherralle) kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon.

Säädökset antoivat kaupungeille kaavoitusmonopolin, edistivät kaupunkisuunnittelun ammattimaistumista ja loivat tärkeän pohjan myös kaupunkikuvan, maiseman ja rakennusten suojelulle⁵.

2.2.4 Rakennuslain aika 1959-2000 – Kaavoituksen laajentuminen ja monitasoisuus

Heti sotien jälkeen ilmentyi uudistustarvetta asemakaavalakiin. Valmistelu alkoi jo vuonna 1944 ja esitys uudeksi rakennuslaiksi annettiin vuonna 1954. Vuonna 1959 voimaan tulleen rakennuslain (370/1958) ja rakennusasetuksen (266/1959) suuria uudistuksia oli kaavoituksen merkityksen korostaminen. Keskeisenä tavoitteena oli edistää säännöksillä toimivaa,

⁵ <https://www.sadanvuodensatoa.fi/artikkelit/asemakaavalaki-avasi-tieta-rakennusten-ja-kaupunkikuvan-suojelulle>

terveellistä ja turvallista yhdyskuntarakennetta ja kelvollista asuntokantaa⁶.

Kaavoituksen säädökset uudistuivat suuresti. Asemakaava säilyi, rakennussuunnitelma maaseudulla muuttui rakennuskaavaksi. Seutukaava ja yleiskaava säädeltiin, myöhemmin lisättiin vielä mahdollisuus rantakaavaan.

Lain alkuperäisessä muodossa osallisten piiri oli vastaava kuin aikaisemman asemakaavalain mukainen. Rakennuslain 125 pykälän 1 momentin mukaan:

Ennen kuin rakennusjärjestys, kaava tai tonttijako hyväksytään, on ehdotus sillä tavoin, kuin asetuksella säädetään, pantava julkisesti nähtäväksi, ja niille, joiden etua tai oikeutta se saattaa koskea, on varattava tilaisuus tehdä ehdotusta vastaan muistutuksia.

Lain 16 luvun Muutoksenhaku pykälän 138 mukaan:

Tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten taikka määräysten perusteella annetusta päätöksestä saa valittaa lääninhallitukselle, maistraatin ja järjestysoikeuden päätöksestä 14 päivän sekä rakennuslautakunnan päätöksestä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee, ja viereisen tai vastapäätä olevan tontin tahi rakennuspaikan haltijalla sekä kunnalla.

2.2.5 Rakennuslain muutos 696/1990 - kaavoituskatsaus

Maankäytön suunnittelun osallisuutta koskeva sääntely on kehittynyt huomattavasti viime vuosikymmeninä. Rakennuslaki (RakL 370/1958) keskittyi tullessaan voimaan lähinnä kuntien oikeuteen ja velvollisuuteen määrittää rakentamisesta alueellaan. Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet olivat rajalliset. Merkittävät uudistukset alkoivat 1970-luvulla, kun yhteiskunnallisen osallisuuden ja vuorovaikutuksen aatteet ja tavoitteet, kestävä kehitys alkoivat läpäistä yhteiskunnallista keskustelua aina lainsäädäntöä myöden.

Niinpä vuoden 1990 mittavassa muutoksessa Rakennuslain 1 pykälää täsmennettiin seuraavalla tavalla:

⁶ Jääskeläinen <https://www.rakennustarkastusyhdystys.fi/rakentamismaaraykset-ja-hyvinvointi/>

Alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävä kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään.

Osallisuuden kannalta suuri muutos oli pykälän 125 muutos, jossa korostettiin viranomaisten tiedottamista kaavoituksesta, laissa määrättiin tarkemmin asetuksella säädettävästä kaavoituskatsauksesta. Osallisten piiri laajeni ulottamaan kunnan jäseniin asti. Kaavaa valmisteltaessa on varattava tilaisuus joko kirjallisesti tai suullisesti lausua mielipiteensä asiasta myös niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. [\(17.8.1990/696\)](#)

Taulukko 2 Kolmen aikakauden vertailua

Aikakausi	Laki	Pääteema	Osallistumisen luonne
1856–1931	Asetus	Paloturvallisuus, tekninen ohjaus	Ei osallistumista; hallinnollinen ohjaus
1932–1958	Asemakaavalaki	Yksityismaan kaavoitus ja valtion valvonta	Poliittinen hyväksyntä valtuustossa, ei vielä oikeuksia kuntalaisille
1959–1999	Rakennuslaki	Seutu- ja yleiskaavoitus, ympäristönäkökulmat	Kuuleminen ja tiedottaminen, oikeusturvan orastava kehitys

3 Maankäyttö- ja rakennuslain 132/1999 aika: osallisuuden ja valitusoikeuden kehitys

Uuden vuosituhannen alkaessa 1.1.2000 koettiin käännekohta suomalaisessa maankäytön suunnittelussa ja kunnallisen itsehallinnon toteutuksessa, kun uusi Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) astui voimaan. Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus yhdistettiin. Uudistuksen keskeinen tavoite oli parantaa vuorovaikutusta, osallistumista ja kestävän kehityksen huomioon ottamista kaavoituksessa.

Uusi laki laajensi osallistumista ja vuorovaikutusta. Pohjana olivat vuoden 1990 muutokset. Kunnallislain uudistus v 1995 sekä perustuslain perusoikeussäännökset olivat vaikuttaneet lisääntyneeseen kansalaisen rooliin.

Lain 1 §:ssä säädettiin yleiseksi tavoitteeksi hyvän elinympäristön edistäminen sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävän kehityksen tukeminen.

Lain 5 § puolestaan täsmensi alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, joihin sisällytettiin muun muassa osallistumismahdollisuuksien turvaaminen, avoin tiedottaminen ja vuorovaikutteisuus. Tämä merkitsi paitsi kaavoitusjärjestelmän sisäistä uudistumista myös hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden muutosta: kaavoitus nähtiin ensimmäistä kertaa kunnallisen demokratian osana, ei vain teknisenä viranomaisprosessina ⁷.

Uudessa laissa tapahtui merkittävä päätösvallan siirto kunnille, kun valtion vahvistusmenettely poistettiin. Tämän vastapainona oli, että lain osallistumista koskevat säännökset antavat aidon mahdollisuuden kaavoitukseen eri vaiheisiin. Lain 6 ja 7 pykälät velvoittivat laatimaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS), jonka kautta osalliset voivat esittää mielipiteensä kaavoituksen valmisteluvaiheissa.

Juha Talvitien mukaan osallistumisvelvoitteiden lisääminen muodosti yhden merkittävimmistä eroista aikaisempaan rakennuslakiin verrattuna. Hän kuitenkin toteaa, että vaikka laki loi vahvan periaatteellisen perustan, sen käytännön vaikutus jäi riippuvaiseksi kuntien hallintokulttuurista, resursseista ja poliittisesta tahdosta. Monissa kunnissa osallistuminen jäi edelleen muodolliseksi — yleisötilaisuuksiksi ja kirjallisiksi lausunnoiksi

⁷ Talvitie, Juha: 100 vuotta kaavoitusta – muuttuva maankäyttö KAKS 2018

— eikä aidoksi neuvotteluksi tai yhteiskehittämiseksi.

Lain 188–193 §:t määrittivät valitusoikeuden piirin, joka laajeni huomattavasti aiemmasta. Oikeus valittaa annettiin paitsi asianosaisille myös rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille, joiden tarkoituksena on ympäristön- tai terveyden- tai asuinympäristön suojeleminen. Tämä laajennus oli linjassa Århusin yleissopimuksen kanssa, joka velvoitti turvaamaan kansalaisille ja yhteisöille laajat tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet.

Talvitie arvioi, että valitusoikeuden laajentaminen lisäsi ympäristöasioiden läpinäkyvyyttä ja vahvisti kansalaisten oikeussuojaa, mutta samalla se aiheutti kasvavaa painetta prosessien sujuvoittamiseen. Hallinnollisen valituksen määrän kasvu nähtiin paikoin suunnittelun hidasteena, mikä johti myöhemmin keskusteluun valitusoikeuden rajaamisesta ja valituslupajärjestelmän laajentamisesta. Tämä jännite osallistumisen ja hallinnollisen tehokkuuden välillä on sittemmin noussut keskeiseksi teemaksi myös hallituksen esitysluonnoksissa uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi (2025).

MRL:n henki oli vahvasti vuorovaikutteinen, mutta lain toimeenpanossa osallistumisen laatu osoittautui monin paikoin ongelmalliseksi. Lain vähimmäisvaatimukset oli mahdollista täyttää muodollisesti, ilman että asukkaiden näkemyksillä oli todellista vaikutusta kaavoituksen sisältöön. Tätä ilmiötä on kuvattu sekä Talvitien että Heinilän, Pölösen ja Belinskijn artikkeleissa: mitä enemmän muodollisia osallistumismahdollisuuksia luodaan, sitä helpommin syntyy kokemus vaikutusvallan puutteesta, jos osallistumisen lopputulos ei muutu.

Heinilä ym. korostavat, että yhteistoiminnallisuuden ja oikeusvaltiollisen sääntelyn välinen tasapaino on jäänyt epävakaaaksi. Lainsäädäntö painottaa menettelyllisiä oikeuksia, mutta sisällöllisen vuorovaikutuksen ja aidon dialogin käytännöt ovat jääneet kehittymättä. Tämä näkyy erityisesti kunnissa, joissa kaavoitus perustuu yhä viranomaisvetoon, ja joissa vuorovaikutus järjestetään myöhäisessä vaiheessa, kun keskeiset ratkaisut on jo tehty. Edelleen Heinilä ym. toteavat, että tämä yhteistoiminnallisuus on ennen kaikkea asenteisiin ja toimintakulttuureihin liittyvä kuin oikeudellisella sääntelyllä ratkaistavissa oleva kysymys⁸.

Talvitie tiivistää MRL-kauden keskeiseksi jännitteeksi edustuksellisen päätöksenteon,

⁸ Heinilä-Pölönen-Belinskij: Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä 2021

viranomaisvalmistelun ja kansalaisosallistumisen välisen suhteen. Kunnallisen demokratian legitimitetti edellyttää, että nämä kolme tasoa tukevat toisiaan. Jos osallistuminen jää muodolliseksi, kansalaiset siirtävät vaikuttamisensa oikeussuojakanaviin — ja jos valitusoikeutta kavennetaan, syntyy puolestaan epäluottamusta hallintoa kohtaan.

Talvitien analyysi osoittaa, että maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulo merkitsi osallistumisen ja oikeussuojan institutionaalistumista suomalaisessa maankäytön hallinnassa. Laki pyrki modernisoimaan kaavoitusprosessin, mutta sen täysimääräinen toteutuminen on jäänyt riippuvaiseksi paikallisista käytännöistä ja resursseista. Tämä kehitys on muodostanut perustan niille kriittisille arvioille, joita myöhemmissä tutkimuksissa on esitetty lain osallistumisjärjestelmän toimivuudesta ja valitusoikeuden tulevaisuudesta. Tämä analyysi on samansuuntainen Heinilän ym johtopäätösten kanssa.

3.1.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja kaavoituskatsaus

Lain yleistavoitteet määriteltiin lain 1 pykälässä seuraavasti:

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.⁹

Hallituksen esityksessä (HE101/1998) tavoitteeksi oli asetettu avoimen ja vuorovaikutteisen toimintatavan vahvistaminen. Kaavan vaikutuksia koskevien selvitysten arviointi korostui. Vuorovaikutuksen muodoista voitaisiin päättää aikaisempaa joustavammin kyseessä olevan kaavoituksen merkityksen ja vaikutusten mukaan. Aiemmin vuoden 1990 rakennusasetukseen sisältynyt velvollisuus sisältyi nyt uuteen Maankäyttö- ja rakennuslakiin.

HE101/1998:

Alueiden käytön suunnittelussa vahvistetaan avointa ja vuorovaikutteista toimintatapaa. Vuorovaikutuksen järjestäminen ja kaavan vaikutuksia koskevien selvitysten arviointi ovat ehdotuksen mukaan kaavoitustyön keskeisiä lähtökohtia. Vuorovaikutuksen muodot voisivat määräytyä aikaisempaa joustavammin kaavoituksen merkityksen ja vaikutusten mukaan. Uudeksi välineeksi ehdotetaan

⁹ HE101/1998

osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, jossa heti kaavoitukseen ryhdyttäessä selvitetäisiin ne tahot, jotka on kytkettävä valmisteluun, ja sopivimmat tavat vuorovaikutuksen järjestämiseksi.

MRL sisältyi velvollisuus kaavoituskatsausten laatimiseen pääosin samansisältöisinä kuin ne olivat sisältyneet vuodesta 1990 sisältyneeseen rakennusasetukseen

8 § (17.8.1990/697)

Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (kaavoituskatsaus). Siinä selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset kunnan päätökset ja toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin ja tavoitteisiin.

Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla.

3.1.2 Valitusoikeuden sisällyttäminen

MRL:n 191 pykälässä viitataan edelleen kunnan jäsenen valitusoikeuteen Kuntalain 92 pykälässä säädetyllä tavalla. Kunnan jäsen on silloisen kuntalain 4 pykälän, nykyisen 3 pykälän mukaan, mukaan 1) henkilö, jonka kotikuntalaisia ([201/1994](#)) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas); 2) yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Hallituksen esitys HE 101/1998 vp:

"Valitusoikeus valtuuston hyväksymistä kaavoista säädetään esityksen 191 §:ssä. Oikeus valittaa olisi kunnalla, viranomaisilla sekä sellaisilla yksityisillä henkilöillä ja yhteisöillä, joiden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kaavan hyväksymispäätös vaikuttaa. Lisäksi oikeus valittaa olisi jokaisella kunnan jäsenellä." (HE 101/1998 vp, s. 108)

"Tavoitteena on turvata riittävät oikeusturvakeinot erityisesti niille, joiden oikeuteen tai etuun päätös vaikuttaa. Samalla kunnan jäsenen valitusoikeus säilytetään laajana perustuslain 121 §:n sekä hallintopäätösten valvontaan liittyvien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti." (HE 101/1998 vp, s. 109)

3.1.3 Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoitus MRL 191§ 3 mom

Kunnan jäsenen oikeutta valittaa vaikutukseltaan vähäisen asemakaavan (ja rantakaavan) muutoksesta on rajattu vuonna 2006 tulleella lainmuutoksella (29.12.2006/1441). Tällaisen asemakaavan ollessa kyseessä valitusoikeus on vain niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen

tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pykälän 3 momentissa todetaan, että

”Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.”

3.2 Nykytilan arviointia normatiivisesti

Kunnan jäsenen valitusoikeus on keskeinen laillisuusvalvonnan muoto. Se toimii takaajana erityisesti tilanteissa, joissa kaavan yleiset vaikutukset ympäristöön, kulttuuriarvoihin, palveluverkkoon jne ovat suuria, mutta joissa yksittäisen asianosaisen oikeus- tai etusuhde on vaikeasti todistettavissa. MRL:n vuorovaikutuskeinot OAS ja kaavoituskatsaus on tarkoitettu ennelta ehkäisemään valitusriitoja. Kun vuorovaikutus on aitoa ja vaikutusarvioinnit suoritettu riittävällä tavalla ja aidosti, muutoksenhaun tarve vähenee ilman mitään valitusoikeuteen tehtäviä lakimuutoksia. Viime vuosien suuntaus kaavoituksen sujuvoittamisesta ovat painottamassa prosessien nopeutumista ja valitusoikeuden rajaamista. Kun näin on tapahtumassa, kehityssuunta korostaa edelleen valmistelun ja varhaisen vuorovaikutuksen, yhteistoiminnallisuuden merkitystä

4 Alueidenkäyttölain uudistaminen osana Orpon hallitusohjelmaa 2023-

Petteri Orpon hallituksen 2023- hallitusohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi” 20.6.2023 kirjattiin tavoitteita yhteiskunnan kehittämisessä mm julkisen talouden tasapainottamiseen, työllisyyden ja yrittäjyyden vahvistamiseen, turvallisuuteen, hyvinvointiyhteiskunnan uudistamiseen. Maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä tavoitteiden paino oli selkeydessä, sujuvuudessa ja kilpailukyvyn parantamisessa. Kääntöpuolena oli kansalaisten osallistumisoikeuksien tarkastelu, siis asetettiin tavoite kaavoitus-, lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseksi ja keventämiseksi.

”Ohjataan resursseja kaavoitukseen, rakennusvalvontaan, ympäristö- ja vesilupaviranomaisille sekä hallinto-oikeuksille niiden prosessien nopeuttamiseksi. Sujuvoitetaan kaavoitus- ja lupaprosesseja ja kevennetään niihin liittyvää menettelyä.”

”Selvitetään keinoja puuttua kaavoista ja rakennusluvista tehtyjen valitusten määrään ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Selvitetään esimerkiksi mahdollisuutta tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä.”

Lähde: Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 16.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 120. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

Mainitut tavoitteet olivat yhdensuuntaisia Orpon hallituksen muidenkin sääntelyn sekä normien purkamiseen liittyvien tavoitteiden kanssa. Julkisuudessa onkin käyty keskustelua niin alkoholin vähittäismyyntiin kuin rahapeleihin liittyvistä tavoitteista sääntelyn purkamisessa.

Opinnäytetyöni tutkimuskysymys on, miten nyt vireillä olevan alueidenkäytön lain muutosluonnos vaikuttaa kunnan jäsenen mahdollisuuteen vaikuttaa asemakaavoitukseen, kunnan jäsenen oikeuteen valittaa ja olla tietoinen kaavahankkeista. Tästä näkökulmasta olen havainnut kaksi muutosehdotusta, joihin vähentävät näitä mahdollisuuksia. Ensimmäinen on kunnanjäsenen valitusoikeuden vähentäminen asemakaavoituksessa ja toinen on kaavoituskatsauksesta luopuminen.

Ympäristöministeriö asetti luonnoksen ehdotukseksi alueidenkäyttölain muuttamiseksi lausunnoille kesän alussa 2025 siten, että viimeinen lausuntopäivä on 11.7.2025.

4.1 Ympäristöministeriön tilaama selvitys kaavoituksen valitusoikeuksien rajaamisesta 2024

Orpon hallituksen alueidenkäytön suunnittelua koskevista tavoitteista ympäristöministeriö tilasi useita selvityksiä. Tarkastelussani olevasta kuntalaisten yksityiskohtaiseen kaavoitukseen, asemakaavoitus, koskevasta valitusoikeuteen puuttumisesta ympäristöministeriön pyynnöstä tällaisen selvityksen teki maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori Martti Häkkänen.

Häkkäsen selvityksen johtopäätös oli, että kaavoituksen valitusoikeuksien rajaamisessa on suppeasti liikkumavaraa. Häkkänen selvityksessä merkityksellisin osa oli mahdollisuuksien selvittäminen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Tarkasteltavina oikeuslähteinä Häkkänen käytti Suomen perustuslakia, ihmisoikeusopimusta sekä Euroopan unionin oikeutta, jossa esillä oli Århusin sopimus, YVA-direktiivi muutoksineen, EU:n perusoikeuskirja sekä Ruotsin vuoden 2022 PBL:n muutos.

Ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä EUT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että näistä ei johdu vaatimusta actio popularis -tyyppiselle valitusoikeudelle ympäristöasioissa. Asianosaisen valitusoikeutta ei voida rajata, mutta sen käyttämisen edellytyksenä voidaan sallia säädettävän muistutusmenettelyn käytön.

4.2 Ympäristöministeriön näkemys Häkkäsen selvityksestä

Häkkäsen selvityksestä tehdyssä ympäristöministeriön koosteessa kiinnitti huomiota ilmaisu, jonka mukaan kunnan jäseneltä, ei asianosaiselta, voitaisiin evätä valitusoikeus asemakaavoissa, joilla ei olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4.3 Århusin prosessin vaikutus – omaa arviointiani

Keskeisin kansainvälinen sopimus ympäristöllisten osallistumisoikeuksien kehityksessä on vuonna 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Vuorovaikutuksen ja osallisuuden kannalta sopimuksessa on merkittävää se, että siinä on laajennettu intressien näkökulmaa. Perinteenä on ollut, että asianosaisen intressi on yksityinen ja yleistä etua valvoo ja edistää julkinen valta. Kumpula on 2004 todennut, että on olemassa

myös muita osallistahoja, joiden intressit eivät ole joko yksityisiä tai julkisia, vaan niissä on piirteitä kummastakin.

in sopimuksen mukaan yleisöllä tarkoitetaan luonnosten ja oikeushenkilöiden lisäksi myös näiden henkilöiden yhteenliittymiä. MRL 193 §:ssä tämä on saanut ilmauksensa mm valittamiseen oikeutettujen piirissä, joissa todetaan valitusoikeuden olevan pykälän 6-kohdan mukaan:

toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen

Ajatuksena on, että julkinen taho – viranomainen – ei ole aina kykeneväinen valvomaan julkista etua, vaan tarpeen on osallisten piiriä kasvattaa. Tämä viisaus on pidettävä mielessä etenkin, kun lakimuutosten myötä ELY-keskusten valitusoikeutta on vähennetty. Tehokkainta tämä on, kun kunnan jäsenten ja yhteisöjen valitusoikeus säilyy laajana.

5 Ehdotusluonnos alueidenkäyttölain muuttamiseksi – kunnan jäsenen valitusoikeus

Viime vuosikymmenten aikana yleinen suuntaus on ollut kunnan asukkaiden mukaan saaminen kaavoitushankkeisiin kunnan jäsenille suunnattua tiedottamista ja osallisuutta kasvattaen. Tämä linjaus on kytkeytynyt laajempaan suunnittelun kommunikatiiviseen käännteeseen, jossa kansalaisten osallistumisella ja vaikutusmahdollisuuksilla nähtiin olevan keskeinen merkitys päätöksenteon oikeutuksessa. Nyt esillä olevan alueidenkäytön lain muutosehdotuksella on nähtävissä muutos tähän kehitykseen.

5.1 Lakiehdotuksen muutos kunnan jäsenen valitusoikeuteen asemakaavapäätöksestä

Lakiluonnoksen mukaan valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa tai yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeuteen sovelletaan mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään.

Kuntalain 137 pykälässä säädetään seuraavaa:

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Kunnan jäsenellä olkoonpa hän asianosainen tai ei, on valitusoikeus siis asemakaavasta, joka poikkeaa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta. Kaavan ohjausvaikutus tarkoittaa sitä, kuinka kaava vaikuttaa rakentamiseen ja maankäyttöön alueella. Näin ollen asemakaavan poiketessa yleiskaavan määräyksestä A (asuntorakentaminen) esimerkiksi määrittelemällä alueen työpaikkarakentamiseen tai keskustatoimintojen alueeksi, asemakaavan hyväksymispäätöksestä kunnan jäsenellä on valitusoikeus.

Mainittakoon vielä, että yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta, joissa asemakaavahankkeella on todennäköisesti suuria ympäristövaikutuksia..

5.2 Lakiehdotuksen perusteluja – *olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa yleiskaavaan valitusteitse*

Lausunnolla olevassa esityksessä kunnan jäsenille säilytetään suuri tehtävä olla hereillä jo yleiskaavoituksen yhteydessä. Kunnan jäsenen olisi jo tässä vaiheessa oltava aktiivinen ja tehtävä valitus. Tämä olisi kunnan jäsenen viimeinen mahdollisuus vaikuttaa tulevaan kuntansa ympäristön kaavoitukseen, kun asemakaavassa hänellä ei enää perussäännön mukaan olisi valitusoikeutta.

Hallituksen esityksessä: Muutoksenhaku sivulla 143 koskien pykälää 114 todetaan seuraavaa:

Säännöksen mukaan valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laadittaisiin voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeutta ei siis olisi kunnan jäsenillä, vaan ainoastaan asianosaisilla. Vaikka valitusoikeus rajattaisiin näissä asemakaavan hyväksymispäätöksissä asianosaisiin, olisi kunnan jäsenillä ollut mahdollisuus vaikuttaa myös valitusteitse alueen kaavoitukseen yleiskaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan:

Jos asemakaava laadittaisiin alueelle, jolla ei olisi voimassa yleiskaavaa tai jos asemakaava laadittaisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeuteen sovellettaisiin mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään, eli näissä tilanteissa valitusoikeus olisi kaikilla kunnan jäsenillä. Yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen tarkoittaisi sekä tilanteita, joissa asemakaava on laadittu 38 §:n 4 momentin mukaisesti yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, että tilanteita, joissa asemakaava on laadittu lainvastaisesti yleiskaavasta poiketen. Laajemman valitusoikeuden säilyttäminen olisi näissä tilanteissa tarpeen, koska tilanteet rinnastuvat tällöin yleiskaavoitukseen.

5.3 Arviointia ehdotuksesta

Lakiehdotuksen rajaus kunnan jäsenen valitusoikeudesta olisi suuri muutos viime vuosikymmenten tavoitteeseen kunnan jäsenten osallisuuden, vaikutusvallan ja vuorovaikutuksen kasvattamisessa. Valitusoikeus poistuisi niissä asemakaavoissa, jotka poikkeavat yleiskaavan ohjausvaikutuksesta. Oman kokemuksen Tuusulan kaavoituksessa mukana olleena osoittaa suurimman osan asemakaavoista olevan sellaisia, jotka noudattavat yleiskaavan ohjausvaikutusta. Näin ollen kunnan jäsenen oikeus valittaa asemakaavapäätöksistä vähenisi suuresti.

Perusteluissa tuodaan esille, että kunnan jäsenellä olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa aikaisemmin yleiskaavaan valittamalla. Tätä perustelua vastaan voi argumentoida usealla tavalla.

Ensinnäkin yleiskaavoissa on ollut havaittavissa suuntautumista strategisempaan suuntaan, joka vähentää aiemmin yleiskaavoissa olleiden tarkkojen rajausten ja määräysten merkitystä ja vaikuttavuutta. Yleiskaava on enenemässä määrin suuntaviiva tulevaisuuteen, ei tarkka ohje yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

Toiseksi yleiskaavoitus on kunnassa harvoin tapahtuva kaavoitusprosessi, jonka kesto on vuosikausia. Näin kunnan jäsenen mahdollisuus vaikuttaa ympäristönsä kaavoittamiseen olisi harvoin esillä.

Kolmanneksi kunnan jäsenten mielenkiinto laadittavaan yleiskaavaan on vähäistä verrattuna asemakaavoitushankkeisiin. Yleiskaava on nimensä mukaan yleispiirteinen ja usein miten kattaa koko kunnan alueen. Suuren kunnan oloissa etäisyyttä kunnan osien välillä voi olla kymmeniäkin kilometrejä. Näin etäällä alueella elävien kiinnostus ei usein kohdistu kuin omaan asuinpiiriinsä.

Neljänneksi yleiskaavamerkinnöissä on ollut myös suuntaus suuripiirteisempiin merkintöihin. Asuinrakentamisen alueilla voidaan yleiskaavassa merkitä yksinkertaisesti A-merkinnällä, joka ilman erityisen täsmäntäviä lisämääreitä voi mahdollistaa asuinrakentamisen kerrostaloista pientaloihin. Näin kunnan jäsenen on hyvin hankalaa tässä vaiheessa arvioida näkemystään yleiskaavan vaikutuksista yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

Viidenneksi kunnan jäsenelle suurin merkitys on asuinalueensa kaavoituksessa ja siinä juuri se, millaista ympäristöä kaavoituksen perusteella on tulossa; pientaloja, rivitaloja, kerroskorkeuksia, puistojen pihojen määrittelyä, määräyksiä puiden, luonnon säilyttämisestä. Tätä kaikkea määritellään juuri yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, asemakaavoituksessa.

Kuudenneksi kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaamisella on merkitystä myös luottamukseen kunnan hallintoon, legitimitettiin ja haluun ylipäänsä vaikuttaa kuntansa päätöksiin, toimintaan. Jo liian usein kuullaan sanontoja, ettei ole mitään väliä mitä lausutaan, kun sillä ei kuitenkaan ole mitään merkitystä. Tällä on sanottu olevan myös vaikutusta äänestysaktiivisuuden laskusuuntaukseen.

Johtopäätöksenä totean, että kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaamaan lakiehdotuksen mukaisella tavalla on torjuttava. Edellä olevien argumenttien lisäksi Hallituksen esityksessä ja Martti Häkkäsen selvityksessä on tuotu esille tällaisten nyt rajattavaksi esitettyjen valitusten määrän olevan vain 7 prosenttia kaikista valituksista eikä rajauksella todennäköisesti juurikaan valitusten määrää pystyttäisi vähentämään.

Mikäli tämä rajaus toteutuisi kunnan jäsen voisi myös asemakaavoissa, joissa kaavoittaja näkee noudatetun yleiskaavan ohjausvaikutusta, tästä huolimatta tehdä valituksen hallinto-oikeuteen esittäen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketun. Hallinto-oikeus joutuu ottamaan tähän kantaa, tekemää päätöksen. Tämä prosessi kestää helposti vuoden kaksi. Näin esityksessä tavoitteeksi annettu kaavoitusmenettelyjen sujuvoittaminen (lue nopeuttaminen) ei toteutuisi.

5.4 Esimerkki Tuusulan Rykmentinpuiston osayleiskaavasta, asemakaavasta havainnekuvineen ja lopullinen toteutus

Tämän esimerkin voimin, kuvien avulla voin osoittaa sen, että kunnan jäsenen on mahdotonta yleiskaavan laatimisvaiheessa arvioida, millaista ympäristöä tuleva asemakaavoitus tulee tuottamaan. Rykmentinpuiston osayleiskaavan¹⁰ määräykset eivät suurimmalta osalta antaneet riittävää osviittaa siitä, millaista ympäristöä asemakaavoituksen jälkeen alueesta tulee.

Osayleiskaavavaiheen materiaalista kaavamääräyksineen, kaavakarttoineen, selostuksineen¹¹ ja havainnekuvineen ei ollut mahdollista mitenkään arvioida tulevaa asemakaavan, sen sisältöä, korttelirakennetta, rakentamisen tapoja, korkeuksia, massoja. Lopullinen toteutus poikkesi suurelta osin siitä, mitä osayleiskaavaa päätettäessä odotettiin.

Kunnan jäsenen olisi tässä vaiheessa ollut hyvin vaikea ensinnäkään arvioida osayleiskaavaa sen suurpiirteisyyden takia ja toisaalta myöskään harkita, millaista valitusta tästä olisi tehtävä.

Ainoa tehokas kunnan jäsenen vaikutus olisi ollut juuri asemakaavavaiheessa, siinä kaavan laatimisen prosessissa ja lopulta halutessaan vaikuttaa asemakaavaan valittamalla.

Puustellinmetsän asemakaava-alueella, etenkin alueen lounaisnurkka, osoittaa konkreettisella

¹⁰ https://evermade-rykmentinpuisto.s3.eu-north-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/20074814/RYK_OYK-5000-lainvoimainen_150dpi.pdf

¹¹ https://tuusula.fi/wp-content/uploads/2025/05/R_OYK_selostus-120417-xs.pdf

tavalla sen, miten vähän edes kunnan luottamushenkilö valtuutetun asemassaan voi vaikuttaa alueen lopulliseen toteutukseen. Tonttien luovutus toteutui kunnan viranhaltijoiden hallintosäännössä annetulla toimivallalla tontinluovutuksin rakentajille, jotka toteuttivat alueen asemakaavan mukaisesti, mutta toisin kuin alueen kehittämisen tavoitteet olivat. Toteuttajat olivat suuria vapaarahoitteisia asuntorahastoja, jotka rakensivat vuosina 2021-2023 tälle korttelialueelle noin 500 pientä vuokra-asuntoa.



Kuva 1 Rykmentinpuiston osayleiskaava, valtuuston 7.5.2012 hyväksymä, lainvoimainen KHO 13.10.2014, osa osayleiskaavasta



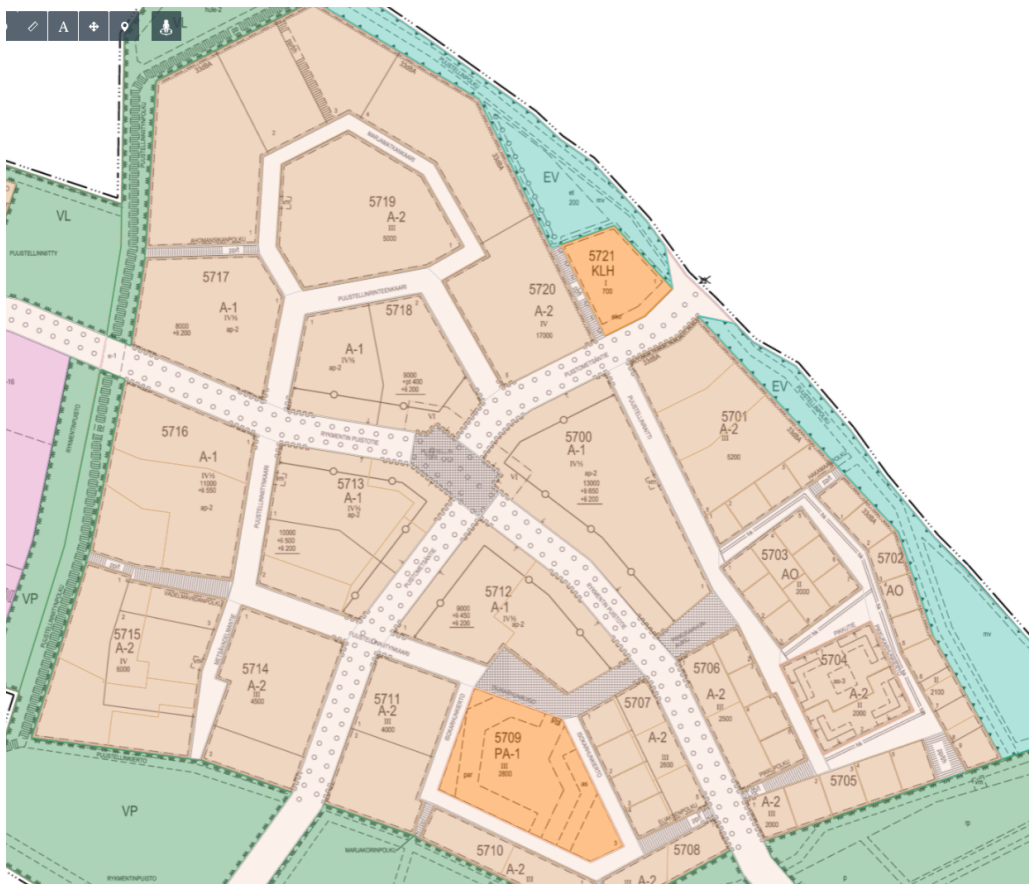
Kuva 2 ote Rykmentipuiston osayleiskaavan havainnekuvasta

AK

Asuinkerrostalovaltainen alue.

Alue varataan pääasiassa asuinkerrostaloille. Alueella voidaan sallia myös asuinympäristöön soveltuvia palvelu- ja työpaikkatoimintoja sekä kerrostalokortteleita täydentäviä rivitaloasuntoja ja kytettyjä asuinpientaloasuntoja. Alue tulee toteuttaa viihtyisänä ja kaupunkimaisena alueena. Ohjeellinen aluetehokkuus 0,5. Keskustatoimintojen alueiden yhteydessä tehokkuus voi olla korkeampi, kuitenkin enintään 0,8. Suurin kerrosluku 5.

Kuva 3 Osayleiskaavan AK-kaavamääräys



Kuva 4 Lainvoimainen Puustellinmetsän asemakaava. AK-alueet ovat muuttuneet A-1, A-2 ja AO-alueiksi, C-merkintää ei ole enää

Tuusulan kunta

Puustellinmetsän asemakaava

15. kunnanosa, Rytmintipuisto

Asemakaavalla muodostuu kortteitit 5700-5721, viharakelta, katu- ja autoakuelta sekä tieluetta.

Tämän asemakaavan alueella tonttijat laaditaan sitovina ja erillisinä.

ASEMAKAAVAMERKINNÄT JA -MÄÄRÄYKSET:

- | | |
|-----|---|
| A-1 | Tehokas asuinrakennusten korttelialue. Alue on osoitettu pääasiassa asuinkerrostalojen, rivitalojen ja muiden kytkettyjen rakennusten korttelialueeksi. |
| A-2 | Asuinrakennusten korttelialue. |
| AO | Erihispienalojen korttelialue. Tontille saa rakentaa sivuasunnon, jonka kokonaisala saa olla enintään 25% pääasunnon kerrosalasta. |
| Y | Yleisten rakennusten korttelialue. Alueelle saa sijoittaa julkisia ja yksityisiä palveluita kuten päiväkodin ja asukastalon. |

Kuva 5 Osa Puustellinmetsän asemakaavan kaavamääräyksistä



Kuva 6 Puustellinmetsän asemakaavan havainnekuva: pienimuotoista, vaihtelevaa rakentamista



Kuva 7 Todellisuus: etenkin lounaisnurkan kerrostaloalueiden muutos kaavasta, havainnekuvesta rakennettuun todellisuuteen.

6 Muutos alueidenkäyttölakiin – kaavoituskatsauksesta luopuminen

Kunnan velvollisuudesta laatia kaavoituskatsaus luovuttaisiin ja sen sijasta säädettäisiin, että kunnan olisi pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista. Kunnan olisi pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa myös lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta.

6.1 Kuntalaisten tiedottaminen kaavoituksesta voimassaolevan lain mukaan

Alueidenkäyttölain 6,7 ja 63 pykälissä käsitellään tiedottamista kaavoituksesta. Viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta siten, että niillä, joita kaavoitu koskee on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen (MRL 6§). Kunnan on kerran vuodessa laadittava katsaus (kaavoituskatsaus) kunnan ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (MRL 7§). 63 pykälässä säädetään osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Samassa pykälässä säädetään kaavoituksen vireilletulosta ja sen tiedottamisesta.

Kuntalain 29 pykälä antaa kunnalle velvoitteen tiedottamisesta.

Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kaavoituskatsauksen tarkoituksena on tiedottaa kaikille kunnan asukkaille vireillä olevista maankäytön suunnitelmista. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kuntalaki korostavat kansalaisten tiedonsaannin merkitystä ja kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon. Kaavoituskatsaus pyrkii omalta osaltaan edistämään näitä päämääriä.

6.2 Lakimuutoksen käytännön toteutuksia

Lakiehdotuksen mukaan kaavoituskatsausten vuosittaisesta julkaisemisesta luovutaan. Ne korvataan kunnan yleisissä tietoverkoissa tapahtuvalla tiedottamisella. Käytännössä tämä merkitsee seuraavia mahdollisuuksia:

1. kunnan yleisessä tietoverkossa, nettisivulla, on luettelo linkkeineen vireillä oleviin ja vireille tuleviin hankkeisiin tai
2. kunnan mahdollisessa karttapalvelussa on nämä vireillä olevat suunnitelmat löydettävissä. tai
3. tiedot on saatavilla olemalla yhteydessä kunnan hallintoon tai
4. etsimällä tiedot kunnan kokousten pöytäkirjoista.

6.3 Käytäntöä nykyisen lain aikana - Tuusula

Kunnallisessa päätöksenteossa - esimerkkinä on hyvin tuntemani Tuusulan kunta - vuosittain valtuusto päättää kaavoitussuunnitelmasta, jossa on listattuna vireillä olevat kaavoitushankkeet, niiden mahdollinen ryhmittely kiireellisyys ja/tai tärkeysjärjestykseen. Kaavoitussuunnitelma ei ole pakollinen, mutta se on osatoimi vuotuisen kaavoituskatsauksen valmistelussa. Kunnat voivat laatia kaavoituskatsauksesta laajemman suunnittelu- ja tiedotusvälineen, esimerkiksi **kaavoitusohjelman** tai **kaavoitussuunnitelman**, mutta näille ei ole säädetty virallista muotoa tai nimeä.

Tuusulan kunnan nettisivuilla¹² on esillä niin kaavoituskatsaus kuin kaavoitussuunnitelma. Sivulla todetaan seuraavaa:

Kaavoituskatsaus on kerran vuodessa julkaistava tiedote. Siinä esitetään lyhyesti vireillä olevien ja lähiaikoina vireille tulevien kaavatöiden tavoitteet sekä seuraava arvioitu käsittelyvaihe. Kaavoitussuunnitelmassa esitetään myös neljän seuraavan vuoden aikana aloitettavat kaavatyöt ja töiden kiireellisyysjärjestys.

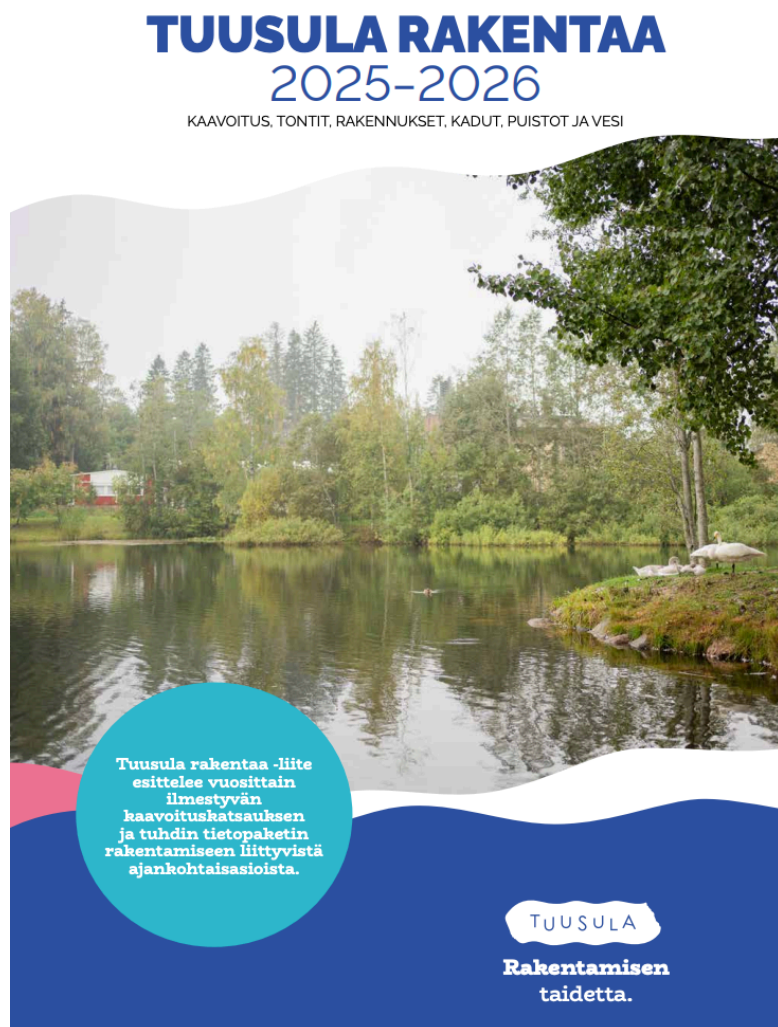
Kun useimmissa kunnissa päätetään vuosittain kaavoitussuunnitelmasta¹³, on osa valtuuston ja kunnanhallituksen vuotuista toimintaa ja joka ei ole lain edellyttämä dokumentti, mutta joka useimmiten sisältää jo suuren osan kaavoituskatsauksessa vaadittavasta tiedoista, pidän luopumista kaavoituskatsauksesta harkitsemattomana toimena. Perusteluina Kuntalain ja MRL:N vaatimukset kaavoituksen, maankäytön suunnittelun viestinnästä. Työmäärä ei juurikaan kasva tästä, kun edelleen kaavoituskatsaus laaditaan.

Lisäksi kyseisessä dokumentissa on mahdollista tiedottaa kuntalain mukaisesti myös muista kuntaa ja kuntalaisia koskevista asioista. Näin edistää myös kuntalain yleisiä tavoitteita, samoin Perustuslain tavoitteita. Tuusulan kunnan kaavoituskatsaus osana laajempaa Tuusulan kunnan niin sähköistä kuin fyysistäkin dokumenttia [Tuusula rakentaa 2025-2026](#)¹⁴ on hyvä käytännön esimerkki.

¹² <https://tuusula.fi/etusivu/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/kaavoituskatsaus-ja-kaavoitussuunnitelma/>

¹³ [§ 109 Kaavoitussuunnitelma 2025-2028](#)

¹⁴ <https://tuusula.fi/wp-content/uploads/2025/06/Tuusula-kaavoitusliite-260x380-1-2025-final-web.pdf>



Kuva 8 Tuusulan kunnan vuotuisen kuntalaisille suunnattu Tuusula rakentaa 2025-2026, jonka osana on kaavoituskatsaus lyhennettynä

Sisältö	
KAAVOITUSKATSAUS	3
Kaavoituskatsaus 2025-2028	3
Kaavoitussuunnitelma 2025-2028	4
Kaavoituksen eteneminen	4
Yleiskaavat ja -suunnitelmat	4
Asemakaavat	5
RAKENTAMINEN	8
Hyvän elämän hankkeita	8
Särmää syntyy	9
Pääkirjasto jatkoajalla	10
PALVELUVERKKO	11
Uimahalli suljettu korjauksen takia	11
Sote-palveluille tulevaisuuden tilat	11
Elävää kaupunkiympäristöä	12
ELINVOIMA	13
Focus – mielenkiinnon ja toiminnan kohde	13
Odotukset täyttyvässä Rykmentinportissa	14
ASUMINEN	15
Vanhoille kiinteistöille uusi elämä	15
RAKENTAMINEN	15
Rakentamisluvasta vapautettu rakentaminen tuo vastuuta	15
Hyödynnä avustuksia arvokasrakennusten ylläpidossa	16
TUUSULAN VESI	16
Vesitili uudistui	16
TONTIT, MAANKÄYTTÖ JA PAIKKATIETO	17
Monipuolisen tonttitarjonnan avaimet	17
Työtä sujuvan arjen hyväksi	18
Palvelukysely toi esiin arvokkaita näkemyksiä laadun kehittämiseksi	20
Asiakaspalvelu TuusInfo	20

Kuva 9 Lehden sisällysluettelo kertoo monipuolisesta tiedosta kuntalaisille

Tuusulan kunnanvaltuuston kokouksessaan päättämä kaavoitussuunnitelma löytyy valtuuston kokouksen pykälän liitteestä. Kaavoitussuunnitelman valmistelee kunnan asemakaavapäällikkö kuntakehityslautakunnalle¹⁵ edelleen kunnanhallituksen kautta valtuuston päätettäväksi. Valtuuston päättämä kaavoitussuunnitelma on valtuuston kokouksen pöytäkirjasta kyseinen pykälän¹⁶ liitteenä¹⁷. Se löytyy myös kunnan nettisivuilta kaavoituksen osassa kokonaisuudessaan¹⁸.

Edellä kuvattu kaavoituskatsauksen ja kaavoitussuunnitelman rakenteen ymmärtäminen tavalliselle kunnan jäsenelle voi muodostua vaikeaksi.. Kaavoituskatsauksen – vireillä olevat ja lähiaikoina vireille tulevat kaavatyöt – ja Kaavoituskatsauksen – neljä seuraavaa vuotta – välinen suhde aiheuttaa usein epäselvyyttä. Niinpä kuntien viestinnässä on syytä keskittyä valmisteilla olevien kaavoitus- ja muiden maankäytön suunnittelun hankkeiden helposti saavutettavaan viestintään

¹⁵ [https://tuusula.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kuntakehityslautakunta/Kokous_2592024/Kaavoitussuunnitelma_20252028\(67620\)](https://tuusula.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kuntakehityslautakunta/Kokous_2592024/Kaavoitussuunnitelma_20252028(67620))

¹⁶ [https://tuusula.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Valtuusto/Kokous_11112024/Kaavoitussuunnitelma_20252028\(69568\)](https://tuusula.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Valtuusto/Kokous_11112024/Kaavoitussuunnitelma_20252028(69568))

¹⁷ <https://tuusula.cloudnc.fi/download/noname/%7B871f0b04-94bd-470c-9eec-3dea6b32961d%7D/109715>

¹⁸ [Tutustu kaavoitussuunnitelmaan 2025–2028](#)

7 Digitaalinen osallistuminen maankäytön suunnittelussa

COVID-19-pandemia vauhditti laajaa muutosta vuorovaikutuksen ja osallisuuden tavoissa. Fyysisistä kokoontumisista siirryttiin nopeasti etäyhteyksiin, mikä teki verkkotyökaluista, videoneuvotteluista ja digitaalisista alustoista arkipäiväisiä osallisuuden välineitä. Tämä kehitys näkyi kaikilla hallinnon ja päätöksenteon tasoilla: osallistumisen tavat monipuolistuivat, ja digitaalisista kanavista tuli pysyvä osa julkisen vuorovaikutuksen infrastruktuuria. Kokemukset etäosallistumisesta toivat esiin sekä digitaalisuuden saavutettavuuden haasteet että sen mahdollisuudet laajentaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ajasta ja paikasta riippumatta.

Digitaalisten osallistumismenetelmien kehittyminen on muuttanut myös maankäytön suunnittelun toimintaympäristöä ja demokratian käytäntöjä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) myötä vuorovaikutus ja osallistumisoikeudet laajenivat, mutta käytännön sovellukset jäivät usein muodollisiksi ja viranomaisvetoisiksi.¹⁹ Uudet digitaaliset välineet – kuten paikkatietopohjaiset karttapalvelut, verkkofoorumit, kyselyalustat ja virtuaaliset suunnittelu ympäristöt – tarjoavat nyt aiempaa avoimemman ja jatkuvamman tavan osallistua suunnitteluun. Ne voivat lisätä läpinäkyvyyttä, tuoda esiin paikallistietoa ja vahvistaa deliberatiivista demokratiaa, jos niitä käytetään aidosti vuorovaikutteisesti eikä pelkästään muodollisina kuulemiskanavina.²⁰

Pilvi Nummen (2022) Aalto-yliopistossa tarkastettu väitöskirja *Digital Participation and the Transformation of Urban Planning Culture* osoittaa, että digitaalinen osallistuminen ei ole vain perinteisen kuulemisen sähköistä muotoa, vaan kulttuurinen murros.²¹ Sosiaalinen media, erityisesti paikalliset Facebook-ryhmät ja verkkoalustat, ovat luoneet uusia epävirallisia osallistumisen areenoita, joissa kuntalaiset tuottavat ja jakavat tietoa sekä muokkaavat suunnittelun agenda. Nummen mukaan digitaalinen osallistuminen hajauttaa valtaa, tekee suunnittelusta läpinäkyvämpää ja jatkuvampaa, mutta edellyttää myös viranomaisilta uusia

¹⁹ Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014

²⁰ Peltonen, Lasse – Verkasalo, Aino – Mynttinen, Eeva – Kangasoja, Jonna: Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa – SOMARI-hankkeen kokemuksia, tuloksia ja arviointia. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 9/2012.

²¹ ³ Nummi, Pilvi: *Digital Participation and the Transformation of Urban Planning Culture*. Aalto University, School of Arts, Design and Architecture, Doctoral Dissertations 34/2022.

vuorovaikutustaitoja ja kykyä toimia monikanavaisessa ympäristössä.⁴

7.1 Tarkkailija.fi – vanhan kokeilun uudistaminen ja mukaan ottaminen

Ympäristöministeriö teki vuonna 2013 tarkkailija-sivustokokeilun. Julkinen [Tarkkailija-sivusto](#)²² oli karttapohjainen tietopalvelu, joka lähettää käyttäjilleen tietoa lähitienoon muutoksista. Tarkkailija keräsi sisältöä yli neljältä sadalta sivustolta. Näitä ovat muun muassa kuntien, ely-keskusten ja maakuntaliittojen verkkosivut. Käyttäjä määritteli verkossa häntä itseään kiinnostavat aiheet ja rajasi tietyn maantieteellisen alueen. Palvelu oli osa ympäristöministeriön hanketta, jossa tuotetaan asumiseen ja rakennettuun ympäristöön liittyviä sähköisiä palveluita.²³

Tarkoituksena oli, että kokeiluajan jälkeen palvelu olisi jatkunut kaupalliselta pohjalta. Valitettavasti mukana olleet IBM ja Solita sekä Sito eivät tätä jatkaneet.²⁴

Runsas vuosikymmen on kulunut. Tänä aikana kansalaisten kiinnostus lähiympäristöönsä on kasvanut suuresti. Luontokato, ilmastonmuutos ja näiden vastustamisen toimet ovat useinmiten saaneet alkunsa kansalaisyhteiskunnasta, kansalaisten heräämisen myötä. Julkinen sektori, yksityinenkin ovat olleet hitaampia huomaamaan tämän kehityksen ja reagoimiseen toimin. Kun samaan aikaan kuntalaiset kokevat yllätyksenä lähiympäristössään olevan muutokset rakentamisessa, teitten rakentamisessa, niin tällaisen palvelun kautta nämä yllätykset olisivat vältettävissä.

Jo toteutuneen rakentamislain muutoksen ja nyt vireillä olevan aluekäyttölain muutosehdotuksen yksiä tavoitteita on saada kunnan jäsenten ja asianosaisten mukanaolo kaavoitushankkeissa aikaisempaan vaiheeseen ja siellä vaikuttamaan. Tätäkin tavoitetta ehdotus tarkkailija-alustan uudistamisesta käyttöön edistäisi.

Ehdotetun uudistuksen myötä korostuu se, että osallistuminen tulisi tapahtua entistä enemmän valmisteluvaiheessa, ennen päätöksentekoa, mutta tämä edellyttää kunnissa resursseja, osaamista ja tahtoa aidon vuorovaikutuksen toteuttamiseen. Tätäkin tarkkailija-alusta edistäisi.

22 3.6.2013 YM-tiedote: <https://ym.fi/-/tarkkaile-elinymparistoasi-uuden-sahkoisen-palvelun-avulla>

23 Tarkkailija ja Liiteri – asumisen ja rakentamisen uusia sähköisiä palveluja 2014 Vartiainen Kaarina, Koivunen Johanna

24 Markku Tahvanainen, puhelinhaastattelut heinäkuu 2025

7.2 Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä ja tekoälyn mahdollisuudet

Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023) loi valtakunnallisen digitaalisen tietojärjestelmän, johon kootaan kaavoitusta, rakentamista ja rakennettua ympäristöä koskevat tiedot yhtenäiseen, avoimeen ja koneluettavaan muotoon.²⁵ Lain tavoitteena on tehostaa viranomaisten yhteistyötä, lisätä tiedon saatavuutta ja sujuvoittaa maankäytön ja rakentamisen prosesseja.²⁶ Järjestelmä tarjoaa samalla uuden teknisen perustan kansalaisten sähköiselle osallistumiselle ja tiedonsaannille.

Lain mahdollistama yhtenäinen tietorakenne luo myös perustan tekoälyn ja data-analytiikan hyödyntämiselle maankäytön suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kun kaava- ja rakennustiedot ovat koneluettavia ja valtakunnallisesti yhteentoimivia, voidaan kehittää sovelluksia, jotka tukevat vaikutusten ennakoarviointia, vaihtoehtojen vertailua ja osallistumisaineistojen analysointia. Tekoäly voi tunnistaa osallistumisen dokumenteista ja verkkokeskusteluista toistuvia teemoja, paikallisia huolenaiheita ja arvoristiriitoja, mikä auttaa viranomaisia suuntaamaan vuoropuhelua ja päätöksentekoa tietoperustaisemmin. Näin digitalisaation ja tekoälyn yhdistyminen voi vahvistaa sekä hallinnon tehokkuutta että kansalaisten osallisuuden vaikuttavuutta.

Huomionarvoista kuitenkin on, että alueidenkäyttölain muutohdotuksessa näitä digitaalisia mahdollisuuksia ja niiden hyödyntämistä osallisuuden ja vuorovaikutuksen vahvistamisessa ei juuri käsitellä, vaikka tietojärjestelmälaki loisi siihen selkeän tiedollisen ja teknisen perustan.²⁷

²⁵ Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä 431/2023

²⁶ Ympäristöministeriö 2023: *Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ) – lainsäädäntö*

²⁷ Ympäristöministeriö: *Sidosryhmätilaisuus alueidenkäyttölain uudistamisesta 6.6.2025*, esitysmateriaali

8 Osallistumisen kehittämistarpeet maankäyttölainsäädännössä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteet maankäyttöä koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa painottuvat ennen kaikkea prosessien sujuvoittamiseen ja hallinnollisen tehokkuuden lisäämiseen. Uudesta alueidenkäyttölaista annetun esityksen perusteella keskeisiä tavoitteita ovat kaavatasojen selkeyttäminen, maakuntakaavojen yksityiskohtaisuuden keventäminen, valituskäytäntöjen uudistaminen ja viranomaisten keskinäisten valitusoikeuksien rajoittaminen. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet tai niiden kehittäminen eivät esiinny näissä aineistoissa lainkaan itsenäisenä tavoitteena. Ainoa maininta on yleisluonteinen toteamus, jonka mukaan ”kansalaisten osallistumismahdollisuuksista ja oikeusturvasta huolehditaan”, minkä rinnalla korostetaan muutoksenhaun nopeutta ja valitusten määrän rajoittamista. Kokonaisuutena painopiste siirtyy näin oikeusturvan ja osallistumisen vahvistamisesta hallinnon tehokkuuteen.

Heinilä, Pölönen ja Belinskij (2021) ovat todenneet, että ympäristöoikeudellisten suunnittelumenettelyjen legitimitetti perustuu vuorovaikutteisuuteen ja yhteistoiminnallisuuteen. Heidän mukaansa lakisääteiset osallistumismenettelyt eivät tällä hetkellä tarjoa riittäviä mahdollisuuksia todelliseen vuoropuheluun julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä, ja tarvittaisiin sääntelyä, joka tukee alhaalta ylöspäin rakentuvaa ympäristöhallintaa ja yhteisen tiedon tuottamista jo ennen luonnosvaihetta²⁸

Osallistumisen näennäisyys ja muodolliseksi muuttunut kuuleminen voivat heikentää kansalaisten luottamusta ja osallistumishalukkuutta: kun osallistumisen ei koeta aidosti vaikuttavan, syntyy turhautumista ja etäntymistä suunnitteluprosesseista.

Samaa linjaa tukee Suomen ympäristökeskuksen raportti *Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa* (SYKE 2012), jonka mukaan osallistuminen käynnistyy useimmiten liian myöhään ja jää muodolliseksi, kun suunnitelmat ovat jo pitkälti lukkiutuneet. Raportissa esitetään, että sovittelun ja dialogin menetelmiä tulisi hyödyntää jo ennen luonnosvaihetta, jolloin ristiriidat ovat vielä ratkaistavissa ja luottamusta voidaan rakentaa. Varhainen vuorovaikutus vähentää konfliktien kärjistymistä ja myöhempiä valituksia²⁹.

²⁸ Heinilä ym. 2021, s. 55–56

²⁹ SYKE 2012, s. 10–12

Samana ongelmaa tuo esiin myös *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi* (SY 1/2014), jonka mukaan MRL:n muodolliset kuulemis- ja nähtävilläolomenettelyt eivät ole riittäneet takaamaan todellista vaikutusmahdollisuutta, vaan ne ovat usein jääneet hallinnon järjestämäksi tiedottamiseksi. Arvioinnin mukaan osallistumisen painopistettä tulisi siirtää suunnittelun valmisteluvaiheeseen ja kunnille kehittää menetelmiä varhaisen vuorovaikutuksen ja yhteissuunnittelun mahdollistamiseksi³⁰.

Näiden kolmen lähteen yhteinen johtopäätös on selvä: osallistumisen vahvistaminen edellyttää, että kuntalaiset ja muut osalliset pääsevät vaikuttamaan jo ennen kuin vaihtoehdot ja tavoitteet ovat valmiiksi rajautuneet. Tämä linja on ollut esillä 2010-luvun alusta alkaen, mutta ministeriön vuoden 2025 lakivalmistelussa ei ole merkkejä siitä, että näitä suosituksia olisi otettu huomioon.

Heinilän ym esittämää kuntalaisten luottamuksen heikentymistä osallistumisen näennäisyyden ja muodollisen kuulemisen olen pystynyt todistamaan useissa kaavoitushankkeissa, joissa suurimmassa osassa olen ollut luottamushenkilön roolissa, joissain kunnan jäsenen ominaisuudessa. Etenkin viimevuosien aikana yleistyneiden ympäristön suuresti muuttavien, luontoarvoja vähentävien kaavoitushankkeiden ympärille on alkanut muodostua kuntalaisten epämuodollisesti organisoituneita ryhmiä. Nämä ryhmät teettävät vaihtoehtoishdotuksia ja osallistuvat aktiivisesti kaavoitushankkeiden vuorovaikutusosuuksiin sekä tekevät ehdotuksista perusteltuja muistutuksia. Silloin kun nämä eivät juurikaan vaikuta kaavoituksen sisältöön, niin turhautuminen on yleinen tunne.

Luottamushenkilönä voin tyydytyksellä todeta kaavoituksen työntekijöiden yhä enemmän panostavan kunnan jäsenten ja osallisten etukäteiseen vuorovaikutukseen ajatuksella, jonka Heinilä yms on myös huomannut: tällaisilla menettelyillä voidaan tukea alhaalta ylöspäin rakentuvaa hallintaa ja yhteisen tiedon tuottamista jo ennen luonnosvaihetta. Tämän edistämiseksi tarvitaan sääntelyä, jota nykyisessä lainsäädännössä ei ole.

³⁰ SY 1/2014, s. 112–115

9 Johtopäätökset: Osallistumisoikeuden kaventamisen suunta

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) merkitsi merkittävää muutosta kaavoitukseen liittyvän osallistumisoikeuden näkökulmasta. Laki säädettiin Lipposen I hallituksen (1995–1999) aikana, jonka muodostivat SDP, Keskusta, Vasemmistoliitto, RKP ja Vihreät. Uudistuksen taustalla oli siirtymä kohti ns. kommunikatiivista suunnittelua, jossa painottuivat vuorovaikutus, neuvottelu ja kansalaisten osallistuminen yhdyskuntasuunnitteluun.

Keskeisiä osallistumisoikeuksia vahvistaneita uudistuksia olivat valitusoikeuden laajentaminen kaikkiin osallisiin – myös yhdistyksiin – sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) ja kaavoituskatsauksen käyttöön ottaminen. Nämä välineet vahvistivat tiedonsaantia ja mahdollistivat kuntalaisten aidon vaikuttamisen kaavoitushankkeisiin jo varhaisessa vaiheessa.

Tätä kehitystä ollaan kuitenkin kääntämässä toiseen suuntaan nykyisen Orpon hallituksen (kokoomus, perussuomalaiset, kristillisdemokraatit ja RKP) lainsäädäntöhankkeissa. Hallitusohjelman mukaan kaavoituksen "sujuvoittaminen" on keskeinen tavoite. Lausuntokierroksella ollut alueidenkäyttölain luonnos esittää valitusoikeuden rajaamista vain niihin osallisiin, joihin päätös kohdistuu oikeudellisesti tai tosiasiallisesti. Tämä voi käytännössä sulkea pois monet kansalaisjärjestöt sekä yksittäiset kuntalaiset, joiden oikeusasema ei ole suoraan sidoksissa kaavan toteutukseen.

Samanaikaisesti esitetään, että kaavoituskatsauksen laatimisesta luovutaan kokonaan. Kaavoituskatsaus on ollut keskeinen väline kunnallisen kaavoituksen avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä. Sen avulla kuntalaiset ovat voineet seurata suunnitteilla olevia hankkeita ja valmistautua vaikuttamaan niihin. Katsauksesta luopuminen heikentäisi merkittävästi kuntalaisten mahdollisuuksia saada tietoa kaavoituksen tulevista vaiheista ja osallistua niihin ajallaan.

Esitys siitä, että jatkossa tieto kaavoitussuunnitelmista ja -hankkeista julkaistaisiin vain yleisessä tietoverkossa, ei myöskään ole ongelmaton tosiasiallisen saavutettavuuden näkökulmasta. Väestön ikääntyessä on yhä tärkeämpää huolehtia siitä, että tiedonsaanti on mahdollista myös muilla kuin sähköisillä kanavilla – esimerkiksi kirjastoissa, kuntatiedotteissa tai paikallislehdistä. Kaikilla ei ole digitaalisia valmiuksia tai pääsyä sähköisiin palveluihin.

Sähköiset alustat voivat kuitenkin toimia tärkeänä lisänä. Esimerkiksi *tarkkailija.fi* on käyttökelpoinen ja kehitettävä työkalu, joka mahdollistaa ajantasaisen tiedonsaannin kaavoitushankkeista halutulla alueella. Tällaiset alustat helpottavat erityisesti aktiivisten kansalaisten osallistumista ja mahdollistavat kohdennetun seurannan. *Tarkkailija.fi*-kaltaisten järjestelmien käyttöönottoa tulisikin edistää valtakunnallisesti, ei korvaamaan vaan täydentämään muuta tiedottamista ja osallisuutta – tarjoten tehokas sähköinen kanava niille, joilla on siihen valmiudet.

Kokonaisuudessaan kyseessä on poliittisesti ja oikeudellisesti merkittävä suunnanmuutos. Siinä missä vuoden 2000 MRL edusti osallistumisen ja oikeusturvan laajentamista osana demokraattista yhdyskuntasuunnittelua, edustaa Orpon hallituksen esittämä linja pyrkimystä kaventaa osallistumisoikeuksia hallinnollisen tehokkuuden ja rakentamisen nopeuttamisen nimissä. Tämä kehitys herättää kysymyksen siitä, pystyykö uusi lainsäädäntö enää täyttämään hyvän hallinnon periaatteita, kuten osallistumista, avoimuutta ja oikeusturvaa.

Erityistä huolta on kannettava siitä, että kaavoituspäätökset voivat vaikuttaa merkittävästi ihmisten elinympäristöön, maisemaan ja asumiseen – sekä laajemmin luonnon monimuotoisuuteen, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja luontokadon ehkäisyyn. Kun viranomaisten, kuten ELY-keskusten, valitusoikeutta on jo aiemmin kavennettu, olisi pikemminkin tarpeen vahvistaa kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten mahdollisuuksia valvoa kaavoitusta. Orpon hallituksen ehdottama valitusoikeuden kaventaminen asemakaavoissa on täsmälleen päinvastainen kehityssuunta.

Osallistumisoikeuden turvaaminen edellyttääkin sekä perinteisten että uusien välineiden yhteensovittamista sekä aitoa tahtoa – ei toisen kustannuksella luopumista.