

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus metsien käytön ohjauksessa  
MRL 32.2 §:n mukaan

Itä-Suomen Yliopisto  
Oikeustieteiden laitos  
Ympäristöoikeuden pro gradu -tutkielma  
26.10.2011  
Kimmo Huttunen, 165 230  
Ohjaaja: Tapio Määttä

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Kimmo Huttunen</b>			
Työn nimi <b>Maakuntakaavan viranomaisvaikutus metsien käytön ohjauksessa MRL 32.2 §:n mukaan</b>			
Pääaine <b>Ympäristöoikeus (HTM)</b>	Työn laji <b>Pro gradu -tutkielma</b>	Aika <b>26.10.2011</b>	Sivuja <b>XIII + 83 s.</b>
Tiivistelmä <p>Metsien käyttö on hyvin keskeinen maankäyttömuoto Suomessa. Metsien käyttöä koskeva suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä on kuitenkin yleiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään nähden jokseenkin irrallinen kokonaisuus. Yleisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että siinä laaditut tavoitteet välittyvät myös metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.</p> <p>Tässä tutkimuksessa arvioidaan sitä, kuinka maakuntakaavoituksen tavoitteet välittyvät metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Avainasemassa tutkimuskysymyksen selvittämisen kannalta on MRL 32.2 §:n mukainen <i>maakuntakaavan viranomaisvaikutus</i>, jonka mukaan ”viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista”. Tutkimuksessa selvitetään metsien käytön kannalta, mitä tahoja ja mitä toimintaa maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee. Tämän lisäksi tutkimuksessa pohditaan myös sitä, millä tavalla MRL 32.2 § vaikuttaa eri tilanteissa.</p> <p>Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ulottuu muodollisen viranomaisaseman omaavia tahoja laajemmalle. Viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta tarkasteltaessa lähtökohdaksi tulisi ottaa funktionaalinen viranomaiskäsitelmä, jossa eri organisaatioiden viranomaisasema määritellään tehtäväkohtaisesti. Funktionaalisen viranomaiskäsitelmän raameja voidaan hahmottaa <i>julkinen tehtävä</i> -käsitteen avulla.</p> <p>Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee muun muassa suurinta osaa metsäkeskusten ja Metsähallituksen toiminnasta. Tällä on suuri merkitys maakuntakaavan tavoitteiden toteutumisen kannalta, koska nimenomaan metsäkeskukset ja Metsähallitus ovat keskeisiä toimijoita metsäalueiden käyttöön liittyen. Sen sijaan esimerkiksi metsänhoitoyhdistyksiä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei voitane katsoa koskevan.</p>			
Avainsanat: Kaavoitusoikeus, maakuntakaava, viranomaisvaikutus, metsien käyttö, metsätalous.			

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENNELUETTELO .....	XII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen tausta .....	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja menetelmä .....	3
2 METSIEN KÄYTÖN OHJAUS MAAKUNTAKAAVALLA .....	6
2.1 Maakuntakaavoituksen lähtökohdat .....	6
2.2 Maakuntakaavan sisältö .....	9
2.3 Maakuntakaavamerkinnot .....	11
2.4 Kaavamääräykset .....	14
2.5 Maakuntakaavan vaikutustavat metsien käytön ohjauksessa.....	16
2.5.1 Maakuntakaavan ohjausvaikutus .....	16
2.5.2 Suoraan maanomistajaan kohdistuvat vaikutukset .....	18
2.5.3 Maakuntakaavan viranomaisvaikutus.....	19
3 MAAKUNTAKAAVAN VIRANOMAISVAIKUTUKSEN PERUSTEET .....	20
3.1 Mitä tahoja viranomaisvaikutus koskee? .....	20
3.2 Mitä toimintaa viranomaisvaikutus koskee? .....	25
3.3 Miten viranomaisvaikutus vaikuttaa? .....	28
4 MAAKUNTAKAAVAN VIRANOMAISVAIKUTUS METSIEN KÄYTTÖÖN LIITTYVÄSSÄ TOIMINNASSA .....	34
4.1 Metsäkeskukset .....	34
4.1.1 Metsäkeskuksista annetussa laissa säädetyt tehtävät.....	34
4.1.2 Elinkeinotoiminta .....	38
4.1.3 Suomen metsäkeskukselle säädetyt tehtävät .....	40
4.1.4 KEMERA-lain mukaiset tehtävät.....	43
4.1.5 Uuden KMRL:n mukaiset tehtävät.....	52
4.1.6 Metsälaissa metsäkeskuksille säädetyt tehtävät .....	53
4.1.7 Muissa laeissa metsäkeskukselle säädetyt tehtävät .....	59
4.2 Metsänhoitoyhdistykset.....	60

4.3 Metsähallitus .....	63
4.3.1 Yleistä.....	63
4.3.2 Julkiset hallintotehtävät .....	65
4.3.3 Liiketoiminta .....	66
4.3.4 Metsähallituksen suunnittelu .....	67
4.4 Kunnat ja seurakunnat .....	69
4.5 Tutkimuslaitokset .....	73
4.6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä aluehallintovirastot .....	75
4.6.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät.....	75
4.6.2 Aluehallintovirastojen tehtävät.....	77
4.7 Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio .....	77
4.8 Valtioneuvosto ja ministeriöt .....	79
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	82

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Anttoora, Marjo:* Metsänhoitomaksu. www.edilex.fi. (26.9.2011)

*Donner-Amnell, Jakob – Pykäläinen, Jouni – Tuuva-Hongisto, Sari – Miina, Saija:* Maailman kehitys ja sen vaikutukset metsäalaa. Teoksessa Donner-Amnell, Jakob – Miina, Saija – Pykäläinen, Jouni – Tuuva-Hongisto, Sari (toim.): Maailma haastaa. Metsä tulevaisuuden ratkaisuihin. Tampere 2011, s. 206–253. (*Donner-Amnell ym.* 2011)

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki 2005.

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006. (*Hallberg ym.* 2006)

*Hanna, Kevin S. – Pölönen, Ismo – Raitio, Kaisa:* A Potential Role for EIA in Finnish Forest Planning: Learning from Experiences in Ontario, Canada. Impact Assessment and Project Appraisal (29) 2011, s. 99–108. (*Hanna ym.* 2011)

*Hollo, Erkki J.:*

- Maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristösäätelyyn. YJ 4/2000, s. 8–32.
- Suomi ja yhteisön metsästrategian tulevaisuus. YJ 3–4/2004, s. 3–7.
- Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

*Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari:* Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Helsinki 1989.

*Husa, Jaakko:*

- Perustuslaki ja julkishallinto. Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasa 2000.
- Maailman oikeusperheiden luokittelu 2000-luvulla. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Herler, Casper – Boucht, Johan (toim.): Nykyajan muuttuva oikeus. SLY:n julkaisuja, E-sarja, n:o 5. Saarijärvi 2001, s. 67–82.

*Hyvönen, Veikko O.:* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Espoo 1988.

*Jauhiainen, Jussi S. – Niemenmaa, Vivi:* Alueellinen suunnittelu. Tampere 2006.

- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Hämeenlinna 2010.
- Kangas, Jyrki – Hänninen, Harri:* Tilakohtainen metsäsuunnittelu – metsäpolitiikkaa vai metsänomistajan päätöstukea? Teoksessa *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2003, s.153–156.
- Karhu, Juha:* Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi. Teoksessa: *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen. 2005, s. 25–38.
- Keravuori-Rusanen, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Kiviniemi, Matti:* Metsäoikeus. Hämeenlinna 2004.
- Kouki, Jari – Niemelä, Pekka:* The Biological Heritage of Finnish Forests. Teoksessa *Opas, Lisa Lena* (toim.): *Finnish Forests*. 2. painos. Sulkava 2004, s. 13–33.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede Jurisprudencia* (2001) XXXIV, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. 2. uudistettu painos. Jyväskylä 2000. (*Kuusiniemi ym.* 2000)
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Juva 2001. (*Kuusiniemi ym.* 2001)
- Laine, Ritva:* Hyvä ympäristö – yhteinen etu. Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Leppänen, Tanja:* Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikkokset. Teoksessa *Metsäoikeudellisia tutkielmia I*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 4. Joensuu 2003, s. 117–211.
- Lähteenoja, Pentti:* Metsänhoitomaksu – veroko? *LM* 4/2004, s. 679–698.
- Majamaa, Vesa:* Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. *DL* 4/2003, s. 599–607.
- Mattila, Ulla – Korhonen, Kari T.:* Yleiskaavamerkintöjen ja -määräysten aiheuttamat puuntuotannon rajoitukset Pohjois-Karjalassa valtakunnan metsien 10. inventoinnin mukaan. *Metsätieteen aikakauskirja* 1/2010, s. 5–18.
- Merikoski, Veli:* Julkisoikeus pääpiirteittäin I. *SLY:n julkaisuja, B-sarja N:o 90*. Porvoo 1956.

*Metsäntutkimuslaitos: Metsätilastollinen vuosikirja 2010. Sastamala 2010.*

*Mikkola, Nella – Pykäläinen, Jouni – Löfström, Irja – Kurttila, Mikko – Tikkanen, Jukka: Kuntametsien suunnittelun tiekartta -hankkeen loppuraportti. Metlan työraportteja 68 (2008). [http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2008/mwp068.pdf] (23.8.2011) (Mikkola ym. 2008)*

*Mäenpää, Olli:*

- Hallinto-oikeus. Porvoo 2000.
- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.
- Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.

*Määttä, Tapio:*

- Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 336–460.
- Ristiriidoista yhteensovittamiseen. Ostiensis. Tiedettä ja tutkimusta Joensuun yliopistosta 2/2007, s. 8–11. [http://www.joensuu.fi/viestinta/tiedotuslehdet/Ostiensis/ostiensis\_2\_07.pdf] (8.6.2011)

*Pohjolainen, Teuvo – Uitamo, Janne: The Development of Finnish Forest Legislation. Teoksessa Opas, Lisa Lena (toim.): Finnish Forests. 2. painos. Sulkava 2004, s. 75–86.*

*Pukkala, Timo: Metsäsuunnittelun menetelmät. Vaajakoski 2007.*

*Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V (2011). Hyväksytty käsikirjoitus.*

*Raitio, Kaisa: ”You can’t please everyone” – Conflict management practices, frames and institutions in Finnish state forests. Joensuu 2008.*

*Salila, Jari: Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. SLY:n julkaisuja. A-sarja n:o 266. Vammala 2005.*

*Suksi, Markku:*

- Medelbar offentlig förvaltning del I–III. En analys av utanför stats- och självstyrelseförvaltning stående offentlig maktutövning och förvaltningsverksamhet. Turku 1985.
- Välillisen julkisen hallinnon rakenteesta. LM 1988, s. 390–412.

*Syrjänen, Olavi:*

- Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. LM 5/2001, s. 830–851.

*Tapion taskukirja.* Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Jyväskylä 2002.

*Tapion taskukirja.* Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Hämeenlinna 2008.

*Tenhola, Tommi – Kiviniemi, Matti:* Metsätalous kaavoitusalueilla. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Helsinki 2005.

*Tikkanen, Jukka – Hänninen, Harri – Isokääntä, Tarja – Alahuhta, Janne:* Sidosryhmäyhteistyö alueellisessa metsäsuunnittelussa. Metsätieteen aikakauskirja 2/2005, s. 139–162.

*Tolvanen, Jukka-Pekka:* Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Jyväskylä 1998.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentointia. LM 7–8/2004, s. 1196–1224.

*Vierula, Jorma:* Metsäsuunnittelun muutos ja tavoitteet lähivuosille. Teoksessa: Saramäki, Jussi – Tikkanen, Jukka – Heino, Esa (toim.): Yksityismetsien suunnittelun uudet tuulet. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 900, s. 9–12.

*Vihervuori, Pekka:* Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Helsinki 1989.

*Wilhelmsson, Thomas:* Yksityisoikeuden uudet mahdollisuudet. Teoksessa: Wilhelmsson, Thomas ym.: Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta Vantaa 2000, s. 19–44.

*YM:*

- Kaavamerkinnot. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 1. Ympäristöministeriö 2000.  
[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=6240&lan=fi>] (19.7.2011)
- Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 6. Ympäristöministeriö 2002.  
[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=4307&lan=fi>] (16.7.2011)  
(YM 2002a)
- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 7. Ympäristöministeriö 2002.  
[<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=4309&lan=fi>] (22.7.2011)  
(YM 2002b)



- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 9. Ympäristöministeriö 2003. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=5409&lan=fi>] (15.7.2011) (YM 2003a)
- Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö ja rakennuslaki 2000 -sarja. Opas 10. Ympäristöministeriö 2003. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=4313>] (22.10.2011) (YM 2003b)
- METSO-ohjelman luonnontieteelliset valintaperusteet. Suomen Ympäristö 26. Ympäristöministeriö 2008. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=87512&lan=FI>] (26.9.2011)
- Maakuntakaavat maa- ja metsätalousalueilla. Ympäristöministeriön raportteja 18/2009. Ympäristöministeriö 2009. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=105881&lan=fi>] (25.7.2011)

## **VIRALLISLÄHTEET**

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 117/1995 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta.

*HE 63/1996 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävä metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

*HE 171/1997 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsänhoitoyhdistyksistä.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 61/1999 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Metsäntutkimuslaitoksesta.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 12/2003 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

*HE 154/2004 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta.

*HE 175/2005 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain muuttamisesta.

*HE 177/2006 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle metsätalouden rahoituslaiksi ja laiksi tuloverolain muuttamisesta.

*HE 178/2006 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*HE 59/2009 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.

*HE 63/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskeväksi lainsäädännöksi.

*HE 260/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksesta.

*MMM:*

- Maa- ja metsätalousministeriön määräys (1560/633/99) kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla tapahtuvasta suunnittelusta. Maa- ja metsätalousministeriö 1999. [<http://www.finlex.fi/data/normit/5219-99050fi.pdf>] (22.10.2011)
- Maa- ja metsätalousministeriön määräys (495/14/2011) metsäkeskusten ja maa-seutuviraston suorittamasta metsälakien valvonta- ja tarkastustoiminnasta sekä metsätalouden kehittämiskeskus Tapion suorittamasta tarkastustulosten raportoinnista. Maa- ja metsätalousministeriö 2011. [<http://www.finlex.fi/data/normit/36822-11009fi.pdf>] (23.10.2011)
- Tilaaja–tuottaja -malli metsäkeskuksissa. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2006:05. Maa- ja metsätalousministeriö 2006. [[http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmuistiot/2006/trm2006\\_5.pdf](http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmuistiot/2006/trm2006_5.pdf)] (13.10.2011)
- Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015. Maa- ja metsätalousministeriö 2008. [[http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/5ze9UDdSF/MMn\\_metsavaratiedon\\_ja\\_metsasuunnittelun\\_strategia\\_2008-2015.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/5ze9UDdSF/MMn_metsavaratiedon_ja_metsasuunnittelun_strategia_2008-2015.pdf)] (19.10.2010)

*PeVL 7/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 295/1993 vp.) tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 1/1998 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 171/1997 vp.) laiksi metsänhoitoyhdistyksistä.

*PeVL 45/2006 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 178/2006 vp.) laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*Valtioneuvosto*: Valtioneuvoston periaatepäätös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmasta 2008–2016. Valtioneuvosto 2008. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=82673&lan=sv>] (26.9.2011)

*Valtiontalouden tarkastusvirasto*: Metsähallitus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 162/2008. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008. [[http://www.vtv.fi/files/135/1622008\\_Metsahallitus\\_NETTI.pdf](http://www.vtv.fi/files/135/1622008_Metsahallitus_NETTI.pdf)] (26.9.2011)

*Valtiovarainministeriö*: Välillinen valtionhallinto -hankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 29/1999. Valtiovarainministeriö 1999. [[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/8010\\_fi.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/8010_fi.pdf)] (23.11.2011)

*VNp 30.11.2000*: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

*VNp 28.9.2006*: Valtioneuvoston päätös Kanta-Hämeen maakuntakaavan vahvistamisesta.

*VNp 29.3.2007*: Valtioneuvoston päätös Pirkanmaan maakuntakaavan vahvistamisesta.

*VNp 27.12.2007*: Valtioneuvoston päätös Pohjois-Lapin maakuntakaavan vahvistamisesta.

*VNp 13.11.2008*: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

## **INTERNET-LÄHTEET**

*Metsäkeskusten sähköinen asiointi etenee – metsävaratiedon keruu ja rahoitushakemusten käsittely sähköistyvät*. Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 27.4.2010. Maa- ja metsätalousministeriö 2010. [[http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/100427\\_aarni.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/100427_aarni.html)] (26.9.2011)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1982 A II 49

KHO 1996 A 14

KHO 1999:3

KHO 2002:4

KHO 2009:58

KHO 2009:90

KHO 2011:54

KHO 28.4.2004 t. 936

KHO 15.8.2007 t. 1995

KHO 28.12.2007 t. 3417

KHO 2.4.2008 t. 678

KHO 11.12.2009 t. 3530 (LRS)

KHO 6.4.2011 t. 918

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset**

*EOA 2432/4/99 (22.5.2001):* Eduskunnan oikeusasiamiehen vastaus kanteluun omaisuudenhoitoyhtiön tarkastusvaliokuntaa koskevassa asiassa.

## **LYHENNELUETTELO**

AMO	alueellinen metsäohjelma
AVI	aluehallintovirasto
DL	Defensor Legis -aikakauskirja
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
KEMERA-laki	laki kestävän metsätalouden rahoituksesta (1094/1996)

KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KMO	kansallinen metsäohjelma
KMRL	kestävän metsätalouden rahoituslaki (544/2007, voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana)
LM	Lakimies-aikakauskirja
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
Metla	Metsäntutkimuslaitos
Metso-ohjelma	Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MMMp	maa- ja metsätalousministeriön päätös (144/2000)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
VNp	valtioneuvoston päätös
vp	valtiopäivät
YJ	Ympäristöjuridiikka-aikakauskirja
YM	ympäristöministeriö



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Ennen teollista metsien hyödyntämistä Suomen metsien käyttöön ei kohdistunut suuria paineita. Metsissä oli puuta yltäkyläisesti pienen väestömäärän tarpeisiin nähden. Kuitenkin 1800-luvulle tultaessa erityisesti järeästä tukkipuusta oli pulaa laajoilla alueilla. Pahimmilla alueilla, jotka sijaitsivat yleensä hyvien vesiliikenneyhteyksien varrella, oli puutetta kaikenkokoisesta puusta.<sup>1</sup> Puuvaroja hyödynnettiin huomattavasti yli niiden kestävän käytön, mikä johti lopulta metsien käyttöä koskevan oikeudellisen sääntelyn laajentumiseen 1800-luvun loppupuolella.<sup>2</sup>

Nykyisin metsien käyttöön liittyvät ongelmat ovat varsin erityyppisiä kuin puolitoista vuosisataa sitten, jolloin metsiä koskeva oikeudellinen sääntely alkoi kehittyä.<sup>3</sup> 2000-luvulla metsät ovat pikemminkin olleet *vajaakäytössä* sen sijaan, että niitä olisi kulutettu yli kestävän käytön.<sup>4</sup> Viimeistään 1990-luvulla metsäpolitiikassa tapahtui murros, jonka seurauksena metsien käytössä alkoivat taloudellisen näkökulman ohella painottua yhä enemmän myös metsien muut arvot. Nykyisin metsien käytöltä edellytetään ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä.

Muuttunut tavoitteenasettelu metsien käytön suhteen edellyttää, että erilaiset metsien käyttöön liittyvät näkökulmat voidaan ottaa tehokkaasti huomioon kaikessa alueiden käyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Metsälaki (1093/1996) on keskeinen metsien käyttöä koskeva säädös, jossa säännellään osaltaan metsien käytön oikeudellisista reunaehdoista. Metsälain lisäksi metsien käytön kannalta relevanttia sääntelyä sisältyy myös useisiin muihin lakeihin. Erityisesti metsien käytön ekologisen kestävyyden turvaamisen kannalta olennainen säädös on luonnonsuojelulaki (1096/1996, LSL). Kestävän metsätalouden rahoi-

---

<sup>1</sup> Ks. esim. *Kouki – Niemelä* 2004, s. 18–20.

<sup>2</sup> Ks. *Pohjolainen – Uitamo* 2004, s. 77.

<sup>3</sup> Joskin *Hollon* (2004, s. 3) mukaan eräät nykyisen metsälain (1093/1996) johtavat metsänkäytön periaatteet tunnettiin jo 1800-luvulla.

<sup>4</sup> Vajaakäytöllä tarkoitan tässä sitä, että metsien puuntuotosta ei käytetä täysimääräisesti hyväksi.

tuksesta annettu laki (1094/1996, KEMERA-laki)<sup>5</sup> puolestaan on tärkeä säännös metsätalouden taloudellisen kestävyiden kannalta.

Metsien käytön sosiaalisen kestävyiden kannalta maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) on hyvin keskeinen säädös. MRL:iin sisältyvän kaavajärjestelmän avulla metsien käyttö voidaan sovittaa yhteen muiden alueidenkäyttötarpeiden kanssa.<sup>6</sup> Suurella osalla maa- ja metsätalousvaltaisista alueista maakuntakaava on ainoa voimassa oleva MRL:n mukainen kaava, jolla on oikeudellisia vaikutuksia kyseessä olevien alueiden käyttöön.<sup>7</sup> Oikeusvaikutteinen yleiskaava ja asemakaava vaikuttavat metsätalouden harjoittamiseen maakuntakaavaa intensiivisemmin, mutta melko pieni osa metsätaloukskäytössä olevista metsistä sijoittuu niiden alueelle. Perinteisesti kaavoituksen käyttöön metsäalueiden käytön ohjauksessa on suhtauduttu varauksella.<sup>8</sup> *Pölösen ja Malinin* mukaan muun muassa MRL:n ekologisten ja sosiaalisten ulottuvuuksien myötä kaavoituksella on yhä enemmän vaikutusta myös metsäalueiden käyttöön.<sup>9</sup>

Metsätalouden käytännön toimijoille on usein epäselvää, miten kaavat vaikuttavat metsien käyttöön ja metsätalouden harjoittamiseen.<sup>10</sup> Metsänomistajien keskuudessa on viime aikoina esiintynyt huolta kaavaohjauksen ulottumisesta yhä laajemmin talousmetsiin.<sup>11</sup> Yleiskaavalla voidaan puuttua metsien käyttöön maakuntakaavaa intensiivisemmin, ja pääasiassa metsänomistajien huoli onkin koskenut kuntien harjoittamaa yleiskaavoitusta. Kuitenkin jo maakuntakaavassa tehdään monia maankäytöllisiä ratkaisuja, joista poikkeamiseen kunnalla ei käytännössä aina ole kovin suuria mahdollisuuksia. Näin ollen jo maakuntakaavassa tehdyillä ratkaisuilla voi olla merkitystä metsien käyttöön. Maakuntakaavalla voi tietyissä tapauksissa lisäksi olla suoraan metsänomistajaan kohdistuvia vaikutuksia, minkä lisäksi maakuntakaava voi epäsuorasti vaikuttaa MRL:ssä määritellyn viranomaisvaikutuksen kautta.

---

<sup>5</sup> KEMERA-laki on kumottu kestävän metsätalouden rahoituslailla (544/2007, KMRL), joka tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

<sup>6</sup> *Hollon* (2000, s. 10) mukaan ympäristövaikutusten selvittämisen ja arvioimisen tarve on lähentänyt maankäytön suunnittelumekanismia ympäristölliseen päätöksentekoon, mutta silti on vaikea luoda suoranaista riippuvuussuhdetta maankäytön suunnittelun ja varsinaisen ympäristösääntelyn, kuten luonnonvarojen käytön ohjauksen välille.

<sup>7</sup> *YM* 2009, s. 3.

<sup>8</sup> Ks. esim. *Salila* 294–295.

<sup>9</sup> Ks. *Pölönen – Malin* 2011.

<sup>10</sup> *Pölönen – Malin* 2011.

<sup>11</sup> Ks. esim. *Mattila – Korhonen* 2010.



Maakuntakaava on luonteeltaan yleinen alueiden käyttöä koskeva suunnitelma, joka lähtökohtaisesti kattaa kaikki maankäyttömuodot, myös metsätalouden. Metsätalouteen on kuitenkin kehittynyt oma, varsin eriytynyt suunnittelujärjestelmänsä, jossa huomioidaan pääasiassa metsätaloudelliset näkökohdat. Tämä ei kuitenkaan ole kestävä lähtökohta enää nykytilanteessa, jossa ei löydy perusteita asettaa tiettyjä käyttömuotoja selvästi toisten edelle metsien käytön ohjauksessa.<sup>12</sup> Metsätalous on Suomessa erittäin merkittävä alueidenkäyttömuoto, ja myös maakuntakaavoitukselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta on tärkeää, että maakuntakaavoitus välittyy myös metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Metsätalouden toimenpiteet liittyvät oleellisesti alueidenkäyttöön, mutta toimenpiteiden suunnittelusta ja suorittamisesta säännellään pääasiassa muualla kuin MRL:ssa. MRL:n mukainen kokonaisvaltainen suunnitteluideologia edellyttää, että yleiset alueiden käyttöön liittyvät tavoitteet voidaan ottaa huomioon myös metsäalueita koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset ovat pääasiassa kolmenlaisia. Ensimmäkin maakuntakaavan oikeusvaikutukset voivat kohdistua yksityiseen metsänomistajaan. Metsäalueiden käytössä yksityistä metsänomistajaa koskevat oikeusvaikutukset liittyvät yleensä suojelumääräyksiin. Toiseksi, maakuntakaavan oikeusvaikutukset liittyvät maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, eli maakuntakaavan on oltava ohjeena kuntien laatiessa yleis- ja asemakaavoja. Kolmantena maakuntakaavan oikeusvaikutukset perustuvat sen viranomaisvaikutukseen. MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaa-  
van toteuttamista.

## **1.2 Tutkimuksen tavoite ja menetelmä**

Tutkimuksessa yritetään selvittää *kuinka maakuntakaavoitus välittyy metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon*. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna maakuntakaavan kuntatason suunnittelua ohjaava vaikutus sekä suoraan yksittäiseen maanomistajaan kohdistuvat vaikutukset eivät ole erityisen mielenkiinnon kohteena. Sen sijaan maakuntakaavan viranomaisvaikutus on tutkimuskysymyksen selvittämisen kannalta avainasemassa. Nimen-

---

<sup>12</sup> Donner-Amnell ym. 2011, s. 236–237.

omaan maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kautta maakuntakaavan tavoitteet voivat kanavoitua metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun.

Jotta tutkimuskysymykseen voitaisiin tämän tutkimuksen perusteella vastata, täytyy määritellä ensinnäkin se, mitä tahoja maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee. Tämän jälkeen on vielä erikseen määriteltävä, mitä toimintaa viranomaisvaikutus koskee, koska viranomaisvaikutusta ei voida tyhjentävästi määritellä pelkästään luettelemalla ne tahot, joihin viranomaisvaikutus ulottuu.<sup>13</sup> Tähän mennessä esimerkiksi *Kiviniemi* on todennut maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen koskevan metsäkeskuksissa ainoastaan niiden harjoittamaa viranomais-toimintaa.<sup>14</sup> Lisäksi muun muassa *Kuusiniemi ym.* ovat esittäneet, että viranomaisvaikutus koskee ainoastaan julkisyhteisöjä.<sup>15</sup> Tässä tutkimuksessa on tarkoitus muun muassa tutkia näiden väitteiden paikkansapitävyyttä.

Tutkimus on metodiltaan lainoppia. Tällä hetkellä oikeudellisesti hieman epäselvänä avautuva maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys analysoidaan sikäli kun sillä on merkitystä metsien käytön ohjaamisen kannalta.<sup>16</sup> Tutkimuksen oikeuslähdeopillisena erityispiirteenä voidaan pitää ympäristöministeriön oppaiden korostunutta merkitystä tulkinnan apuna.<sup>17</sup>

Toisessa pääluvussa esitellään yleispiirteisesti maakuntakaavoituksen lähtökohdat. Luvussa kuvataan myös sitä, millä tavoin ja millaisissa asioissa maakuntakaavaa voidaan käyttää metsien käytön ohjaamisessa. Luku on pääosin voimassa olevan oikeuden kuvailua, mutta se on välttämätöntä käydä läpi tutkimuksen myöhemmän analyysin pohjaksi. Kolmannessa päälu-

---

<sup>13</sup> Lähtökohtaisesti viranomaisvaikutus ulottuu ainoastaan viranomaisiin. Viime aikoina kuitenkin toiminnalliset ja muodollis-organisatoriset erot julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välillä ovat lieventyneet.

<sup>14</sup> Ks. *Kiviniemi* 2004, s. 119.

<sup>15</sup> Ks. *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384.

<sup>16</sup> Tässä tutkimuksessa keskitytään selkeyden vuoksi ainoastaan MRL 32.2 §:n mukaiseen viranomaisvaikutukseen, mutta tutkimuksessa esitetty pätee soveltuvin osin myös MRL 42.2 §:ssä määriteltyyn yleiskaavan viranomaisvaikutukseen. Lainkohdan mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa käsitellyt ympäristöministeriön oppaat kuuluvat Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarjaan. Oppaat ovat luonteeltaan pääsääntöisesti yleisohjetyyppisiä, joissa pyritään muuan muassa tarjoamaan tulkintoja MRL:n maakuntakaavalle asettamista vaatimuksista. KHO on esimerkiksi ratkaisuissaan 15.8.2007 t. 1995 ja 28.12.2007 t. 3417 viitannut Maankäyttö- ja rakennuslaki -sarjan oppaaseen, mutta todennut samalla formaalisti, että oppaat ovat oikeudellisesti sitomattomia. Tällaisella soft law -tyyppisellä aineistolla voi kuitenkin tosiasiallisesti olla oikeudellisia vaikutuksia, vaikka aineisto ei olisi muodollisesti velvoittavaa. Oppaat voidaan lukea kuuluvaksi myös heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin niiden ratkaisukäytäntöjä ohjaavasta tosiasiallisesta merkityksestä johtuen. Aiheesta ks. *Määttä* 2005, s. 381–400.

vussa tutkitaan sitä, mikä on maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys metsien käytön kannalta. Päähuomio kiinnittyy yleisellä tasolla siihen, mitä tahoja ja mitä toimintaa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan. Luvussa arvioidaan erityisesti niitä perusteita, joiden kautta viranomaisvaikutuksen ulottuvuus määräytyy. Neljännessä luvussa käydään läpi viranomaisvaikutuksen merkitys tiettyjen metsäalueiden käyttöön vaikuttavien organisaatioiden toiminnan osalta. Viidennessä ja samalla viimeisessä pääluvussa esitetään tutkimuksen keskeisimmät tulokset.

## 2 METSIEN KÄYTÖN OHJAUS MAAKUNTAKAAVALLA

### 2.1 Maakuntakaavoituksen lähtökohdat

MRL on ympäristönkäytön suunnittelun yleislaki, ja sitä sovelletaan kaikilla maa- ja vesialueilla.<sup>18</sup> MRL:n tavoitesäännöksen mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle. Alueiden käytössä ja rakentamisessa pyritään edistämään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lisäksi lain tavoitteena on turvata osallistumismahdollisuudet asioiden valmistelussa, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, monipuolinen asiantuntemus sekä tiedottamisen avoimuus käsiteltävänä olevissa asioissa. Luonteeltaan MRL on selkeästi erilaisten intressien yhteensovittamiseen tähtäävä laki. Hyvin usein eri tahojen erilaiset maankäyttöintressit ovat keskenään ristiriitaisia, mistä syystä tarvitaan useiden eri tahojen näkökulmat huomioivaa suunnittelujärjestelmää.

Yleisen alueiden käytön suunnittelujärjestelmän tarkoitus on ohjata alueiden käyttöä yhteiskunnan kulloistenkin tarpeiden mukaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä perustuu tarkentuvan suunnittelun periaatteelle. Suunnittelujärjestelmän ylimpänä ovat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), joita pyritään toteuttamaan kaikessa alueiden käytön suunnittelussa.<sup>19</sup> Maakuntakaavat puolestaan ovat ohjeena, kun kuntatasolla laaditaan yleis- ja asemakaavoja. Yleiskaava on vielä ohjeena asemakaavan laatimisessa. Tällä tavoin valtakunnan tasolla laadittavat yleispiirteiset tavoitteet välittyvät aina kunnissa laadittaviin yksityiskohtaisiin suunnitelmiin saakka. Asemakaavojen lisäksi maakunta- ja yleiskaavoilla voidaan myös suoraan ohjata maankäyttöä. *Majamaan* mukaan maan eri alueilla tarve suunnitella maankäyttöä ja ohjata rakentamista vaihtelee tosiasiasuuresti.<sup>20</sup> Kaavajärjestelmälle onkin tyypillistä, että kullekin alueelle laaditaan kaava, joka vastaa alueen sääntelytarvetta.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ks. esim. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 88. *Salilan* (2005, s. 10) mukaan yleiset alueiden käytön ohjausmekanismien vaikutukset riippuvat olennaisesti suunnittelun yleispiirteisyyden asteesta. Mitä yksityiskohtaisemmasta alueiden käytön suunnittelusta on kysymys, sitä konkreettisemmin myös metsätalouden toimintaedellytykset muovautuvat. Lopulta alue sulkeutuu kokonaan metsälainsäädännön ulkopuolelle.

<sup>19</sup> Ks. *VNp 30.11.2000*; *VNp 13.11.2008*. Ks. aiheesta myös *YM 2003a*.

<sup>20</sup> *Majamaa* 2003, s. 599.

<sup>21</sup> *Tolvanen* 1998, s. 311.

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat MRL 25.1 §:n mukaan maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja kehittämisohjelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan MRL 25.2 §:n mukana huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovitaan ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten alueiden käyttöön liittyvien tavoitteiden kanssa.<sup>22</sup> Maakuntakaavan laatii MRL 26 §:n mukaan maakunnan liitto, jossa alueen kuntien on oltava jäseniä.<sup>23</sup> Kaava hyväksytään MRL 31 §:n mukaan liiton ylimmässä päättävässä toimielimessä ja vahvistetaan ympäristöministeriössä. Maakunnan liiton on MRL 27 §:n mukaan huolehdittava kaavan tarpeellisen laatimisen lisäksi kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. MRL 17.1 §:n mukaan asianomainen ministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta. Asianomaisella ministeriöllä tarkoitetaan MRL 17.3 §:n mukaan ympäristöministeriötä, ellei asetuksella toisin säädetä.

Sen jälkeen, kun maakunnan liitto on hyväksynyt maakuntakaavan, kaava saatetaan MRL 31.1 §:n mukaisesti ympäristöministeriön vahvistettavaksi.<sup>24</sup> Ympäristöministeriön on MRL 31.3 §:n mukaan jätettävä kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jos se ei täytä sille asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös on muuten lainvastainen. Muussa tapauksessa ympäristöministeriön on vahvistettava päätös.<sup>25</sup>

Maakuntakaava voidaan MRL 27.2 §:n mukaan laatia kokonaisvaltaisena, vaiheittain tai osa-alueittain. Kokonaismaakuntakaavaa laadittaessa otetaan huomioon valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön tavoitteet ja esitetään niiden mukaiset alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja tarpeelliset aluevaraukset.<sup>26</sup> Osa-alueittainen maakuntakaava koskee maakunnan osaa, esimerkiksi yhtä seutukuntaa tai vesistöaluetta, mutta sisällöllisesti lähestymistapa on kokonaisvaltainen.<sup>27</sup> Vaihemmaakuntakaavassa sen sijaan kä-

---

<sup>22</sup> *Hyvönen* (1988, s. 529) kuvaili maakuntasuunnittelua rakennuslain (370/1958) aikana vastanneen seutusuunnittelun monia erilaisia tehtäviä osuvasti: ”Seutusuunnittelu on pohjimmiltaan maankäytön suunnittelua, mutta sen yhteydet toiminnalliseen ja taloudelliseen suunnitteluun sekä muuhun fyysiseen suunnitteluun ovat läheiset ja monipuoliset sekä sektorikohtaisesti eri aloille että myös valtakunnansuunnitteluun, lääninsuunnitteluun, naapurialueiden seutusuunnitteluun ja kuntasuunnitteluun.”

<sup>23</sup> *Jauhiaisen – Nimenmaan* (2006, s. 205) mukaan maakuntien asema on EU-jäsenyyden myötä kasvanut Suomessa.

<sup>24</sup> Myös kuntien yhteiset yleiskaavat alistetaan MRL 47.3 §:n nojalla ympäristöministeriölle vahvistettavaksi.

<sup>25</sup> Lain esitöiden mukaan (*HE 101/1998 vp*, s. 71) 31.3 §:n säännös ympäristöministeriön toimivallasta muutti lainsäädäntöön vanhastaan sisältyneitä periaatteita vahvistusviranomaisen toimivallasta. Enää vahvistusviranomaisen ei voi jättää päätöstä vahvistamatta tarkoituksenmukaisuusperusteella.

<sup>26</sup> *YM 2002a*, s. 31.

<sup>27</sup> *YM 2002a*, s. 31.

sitellään yhtä tai useampaa asiakokonaisuutta tai hanketta, joilla on merkitystä useamman kuin yhden kunnan alueidenkäyttötarpeiden yhteen sovittamiseksi.<sup>28</sup> Alueiden käyttöä koskevat ratkaisut pyritään tekemään osallisten kannalta lähimmällä mahdollisella suunnittelutasolla, jolla ne ovat parhaiten tehtävissä, kun otetaan huomioon ratkaisun sisältö ja vaikutukset. Maakunnalliset ja seudulliset alueidenkäyttökysymykset on näin ollen ratkaistava lähtökohtaisesti maakuntakaavassa.<sup>29</sup>

Alueiden käyttö voi olla maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää useasta eri syystä. Seuraavaksi esitettävä jaottelu perustuu ympäristöministeriön oppaaseen.<sup>30</sup> *Ensiksikin*, alueiden käyttö voi olla maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää, jos alueiden käytön järjestäminen edellyttää samanaikaisia tai keskenään muuten yhteen sovitettuja ratkaisuja usean kunnan alueella. Tällaisesta alueiden käytöstä voi olla kysymys esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta ja ekologisia verkostoja turvaavissa alueidenkäyttöratkaisuissa. *Toiseksi*, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävästä alueiden käytöstä voi olla kysymys silloin, kun alueidenkäyttöratkaisujen vaikutukset ulottuvat usean kunnan alueelle. Usein tällaisilla suurilla hankkeilla on vaikutusta myös ympäristökuntien alueiden käyttöön, jotka liittyvät esimerkiksi liikennejärjestelyihin tai voimansiirtoverkoston rakentamiseen. Metsätaloudessa tällaiset hankkeet ovat harvinaisia.

*Kolmanneksi*, alueiden käyttö voi olla maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää, kun pyrkimys alueellista omavaraisuutta tukeviin ratkaisuihin edellyttää usean kunnan yhteisiä alueidenkäyttöratkaisuja. Esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen asukkaiden lähivirkistykseen liittyvät tarpeet saattavat edellyttää laaja-alaisia virkistysaluevarauksia kaupunkikeskusten ympäristökunnissa. *Neljänneksi*, alueiden käyttö voi olla maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää silloin, kun alueiden käytöllä turvataan maakunnallisesti tai seudullisesti tyypillisiä tai ainutlaatuisia kulttuuri- ja luonnonympäristöön liittyviä arvoja. Esimerkiksi jonkin kohteen tai aluekokonaisuuden arvottaminen joko ainutlaatuisuuden tai alueellisena vahvuutena pidettävän ominaispiirteen näkökulmasta on usein perusteltua tehdä maakuntakaavassa. *Viidenneksi*, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävää voi olla sellainen alueiden käyttö, johon liittyvän kuntien välisen kilpailutilanteen ratkaiseminen edellyttää maakunnallisesti tai

<sup>28</sup> YM 2002a, s. 31. Ks. myös YM 2009, s. 10.

<sup>29</sup> YM 2002a, s. 19.

<sup>30</sup> YM 2002a, s. 23–24.

seudullisesti yhteen sovitettuja ratkaisuja. Esimerkiksi elinkeinoelämän hankkeet, joilla on myös merkittäviä alueidenkäytöllisiä tai yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia, saattavat edellyttää maakuntakaavatasoista suunnittelua. Lisäksi tällaisina voidaan mainita hankkeet, joihin liittyy kuntien erilaisia tarpeellisen toiminnan sijoittamiseen liittyviä etunäkökohtia.

## 2.2 Maakuntakaavan sisältö

MRL 4.3 §:n mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. MRL 25.4 §:n mukaan alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet osoitetaan maakuntakaavassa. Lisäksi maakuntakaavassa osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia maakuntakaavassa voidaan osoittaa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Näin ollen maakuntakaavassa ei tule käsitellä vain kunnan sisäisen alueiden käytön kannalta merkityksellisiä asioita.<sup>31</sup>

Maakunnan liitto voi laissa määritellyissä puitteissa varsin itsenäisesti päättää maakuntakaavan sisällöstä. MRL asettaa kuitenkin vaatimuksia ja reunaehtoja maakuntakaavan sisällölle ja esitystavalle. Maakuntakaavan on täytettävä MRL 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset, jotka puolestaan toteuttavat yleisiä alueiden käytön suunnittelulle MRL:ssä asetettuja tavoitteita.<sup>32</sup> Kaavan sisältönormien soveltamiseen vaikuttavat MRL 1.1 §:ssä asetetun kestävän kehityksen tavoitteen lisäksi MRL 5 §:ssä mainitut alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.<sup>33</sup> Ne on otettava huomioon eritasoisia kaavoja laadittaessa, koska lain esitöiden mukaan ne ovat yhteisiä kaikille kaavamuodoille. MRL 5 §:ään sisältyy 11-kohtainen luettelo alueiden käytön suunnittelun tavoitteista, jotka ovat yhteisiä kaikille kaavamuodoille.<sup>34</sup>

Valtioneuvoston MRL 22 §:n nojalla päättämät VAT:t on MRL 28 §:n mukaan otettava huomioon maakuntakaavaa laadittaessa. MRL 24 §:n mukaan se on tehtävä siten, että ediste-

<sup>31</sup> YM 2002a, s. 31.

<sup>32</sup> Syrjäsen (2001, s. 832) mukaan kaavojen sisältövaatimukset ovat muodoltaan usein optimointikäskyn luonteisia, koska säännön eri osat sisältävät ristiriitaisia, keskenään punnittavia argumentteja.

<sup>33</sup> Ks. myös Syrjänen 1999, s. 177.

<sup>34</sup> MRL 5.1 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on muun muassa edistää turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä.

tään niiden toteuttamista. VAT:iden yhtenä tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden toteutuminen maakuntien suunnittelussa.<sup>35</sup>

MRL 28.1 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin, ja kaava on mahdollisuuksien mukaan sovittava yhteen maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Maakunnan oloista johtuvat erityiset tarpeet ovat perusteena maakunnallisille ja seudullisille tavoitteille, jotka maakuntakaavalle asetetaan. Lisäksi maakunnan oloista johtuvat erityiset tarpeet vaikuttavat siihen, miten MRL:n mukaiset sisältövaatimukset painottuvat suunnittelun lähtökohtina ja yhteen sovittaessa niiden mukaisia alueidenkäyttötarpeita toisiinsa.<sup>36</sup> MRL 28.1 §:n mukainen vaatimus maakuntakaavan sovittamisesta yhteen maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa liittyy erityisesti ylimaakunnallisiin tai valtakunnallisiin alueidenkäyttötarpeisiin. Maakuntakaavaa valmisteltaessa on suunnittelun lähtökohtana otettava huomioon naapurimaakuntien maakunta- ja seutukaavat tai, mikäli nämä eivät riittävästi anna perusteita alueiden käytön yhteen sovittamiselle, kaavan valmistelussa on oltava vuorovaikutuksessa naapurimaakuntien liittojen kanssa.<sup>37</sup> Lisäksi LSL 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäästösten tulee olla ohjeena laadittaessa maakuntakaavaa.

Maakuntakaavan erityisistä sisältövaatimuksista säännellään maakuntakaavan osalta lain 28.3 §:ssä. Kaavaa laadittaessa on MRL 28.3 §:n mukaan kiinnitettävä huomiota 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyys, 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön, 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksilla pyritään siihen, että maakuntakaavassa maakunnan kehittämistä lähestyttäisiin kokonaisvaltaisesti. Näin ollen maakuntakaavan sisältövaatimukset voivat olla keskenään ristiriidassa. Maakuntakaavassa tehtävät aluevaraukset ovat komp-

<sup>35</sup> YM 2002a, s. 25. Ks. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 190.

<sup>36</sup> YM 2002a, s. 40–41.

<sup>37</sup> YM 2002a, s. 41.



romisseja eri maankäyttöintressien suhteen. Kaikkia kaavan sisällölle asetettuja tavoitteita sekä kaikkia MRL:n sisältövaatimuksia ei voida saavuttaa täysimääräisinä johtuen maakuntakaavan yhteen sovittavasta luonteesta.<sup>38</sup>

MRL 28.4 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei kaavasta aiheudu kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle. Lisäksi maakuntakaavan laadinnan yhteydessä on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. MRL 28 §:n viimeisen momentin mukaan edellä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maakunnan liiton päätösharkintaa maakuntakaavan sisällön suhteen rajoittavat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteet.<sup>39</sup> Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista päätösharkintaa rajoittavat ainakin tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.<sup>40</sup> Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaatimus edellyttää muun muassa sitä, että alueiden omistajia ei aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen ole maankäytöllisiä perusteita kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen.<sup>41</sup> Lisäksi maakuntakaava ei luonnollisesti saa olla ristiriidassa muiden lakien asettamisen vaatimusten kanssa.

### 2.3 Maakuntakaavamerkinnot

Maakuntakaava esitetään MRL 29.1 §:n mukaan kartalla. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 9 §:n mukaan kaava esitetään sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueidenkäytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset.<sup>42</sup> Ympäristöministeriö on antanut asetuksen MRL:n mukaisissa kaavoissa

<sup>38</sup> YM 2002a, s. 35.

<sup>39</sup> Syrjänen 1999, s. 177.

<sup>40</sup> Hallinto-oikeudellisista periaatteista ks. esim. Mäenpää 2003, s. 79–97.

<sup>41</sup> YM 2009, s. 8. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja kaavoituksen suhde ilmenee myös KHO:n ratkaisukäytännöstä (KHO 2009:58, KHO 2009:90, KHO 2011:54). Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamistapa riippuu KHO:n mukaan viime kädessä kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta. Periaate edellyttää muun ohella, ”ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita”.

<sup>42</sup> Sen sijaan maakuntakaavaan liittyvä *selostus* ei ole osa kaavaa. Selostuksessa esitetään MRL 29.2 §:n mukaan kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Myöskään maakuntakaavamerkintöihin mahdolli-

käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000, kaavamerkintäasetus).<sup>43</sup> Asetuksen 1 §:n mukaan kaavoissa käytetään kyseisen asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä. Kaavoissa voidaan tosin käyttää muitakin merkintöjä, mutta käytettäessä asetuksen mukaisia merkintöjä niitä tulee käyttää asetuksessa esitetystä tarkoituksessa. Edelleen asetuksen 1 §:n mukaan merkintää voidaan täsmentää kaavamääräyksillä. Asetuksen liitteessä maakuntakaavamerkinnät jaetaan alueiden käytön kehittämisperiaatteisiin, osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaiseviin merkintöihin, aluevarauksiin, kohde- ja viivamerkintöihin sekä ympäristömuutoksia kuvaaviin merkintöihin, joita voidaan käyttää tarvittaessa.

Ympäristöministeriön oppaan mukaan *kehittämisperiaatemerkinnot* voivat koskea alueiden käyttökysymyksiä, jotka ovat tärkeitä maakunnan kehittämisen kannalta. Kehittämisperiaatteisiin liittyvät yksityiskohtaisemmat aluevaraustarpeet ja muut alueiden käytön järjestelyt on tutkittava kuntatasolla tai muun toteutettavan suunnittelun yhteydessä. Näin ollen kehittämisperiaatteisiin liittyvät maakuntakaavamerkinnät koskevat lähes aina toteutettavaa suunnittelua.<sup>44</sup> Kehittämisperiaatemerkinnot ovat muiden kaavamerkintöjen kanssa päällekkäisiä.<sup>45</sup> Metsätalouteen vaikuttavia kehittämisperiaatemerkinnot ovat muun muassa maaseudun kehittämisen kohdealue (mk), matkailun ja virkistämisen kehittämisen kohdealue (mv) ja viheryhteystarvemerkinnot.<sup>46</sup>

Maakuntakaavan osa-alueiden *erityisominaisuuksia* koskevat kaavamerkinnät voivat ympäristöministeriön oppaan mukaan liittyä luonnon- tai kulttuuriympäristön, maiseman sekä luonnonvarojen käytön erityisiin arvoihin. Myös osa-alueiden alueidenkäyttöä rajoittavat ominaisuudet, kuten suojavyöhykkeet, voivat olla erityisominaisuuksia. Jotkin osa-alueita kuvaavat merkinnät liittyvät tarpeisiin, joiden toteutus tapahtuu erityislainsäädännön kautta. Tällöin merkinnän tarkoitus on lähinnä informatiivinen. Myös osa-alueiden erityisominaisuuksia ilmaisevat merkinnät voivat olla muiden merkintöjen kanssa päällekkäisiä.<sup>47</sup> Metsätalouteen vaikuttavia merkintöjä ovat muun muassa kulttuuriympäristön tai maiseman vaali-

---

sesti liitettävillä *suosituksilla* ei ole sitovia oikeusvaikutuksia (ks. esim. *VNp:t* 28.9.2006, s. 85, 29.3.2007, s. 108 ja 27.12.2007, s. 6). Maakuntakaavaselvityksellä ja -suosituksilla ei näin ollen ole sitovaa merkitystä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta.

<sup>43</sup> Asetus on julkaistu Suomen rakentamismääräyskokoelman lisäksi ympäristöministeriön oppaassa *Kaavamerkinnät* (YM 2000).

<sup>44</sup> YM 2003b, s. 18.

<sup>45</sup> YM 2003b, s. 19.

<sup>46</sup> YM 2009, s. 14–15.

<sup>47</sup> YM 2003b, s. 19.

misen kannalta arvokkaat alueet (ma), arvokkaat harjualueet tai muut geologiset muodostumat (ge), tärkeät tai vedenhankintakäyttöön soveltuvat pohjavesialueet (pv), Natura 2000 -verkostoon kuuluvat tai osoitetut alueet (nat), luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät alueet (luo), suojavyöhykkeet (sv), perinnemaisema-alueet ja hiljaiset alueet.<sup>48</sup>

*Aluevarausmerkinnöillä* osoitetaan ympäristöministeriön oppaan mukaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarausmerkintöjä voidaan lisäksi käyttää täsmentämään kehittämissperiaatteita tai osa-alueiden erityisominaisuuksia. Alueen pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan aluevarausmerkinnöillä. Samalla alueella ei voi samanaikaisesti olla voimassa kahta eri aluevarausmerkintää.<sup>49</sup> Aluevarausmerkinnät määrittävät alueiden käyttötarkoituksen yleispiirteisesti pääasiallisen käytön perusteella maakuntakaavan tehtävän ja luonteen edellyttämällä tavalla.<sup>50</sup> Tietyllä alueella saattaa siis sen pääasialliseen käyttöön osoitetun aluevarauksen lisäksi olla muutakin alueidenkäyttöä, joka voidaan ilmaista pääasialliselle aluevarausmerkinnälle määriteltävän alaluokan avulla. Metsätalouteen vaikuttavia aluevarausmerkintöjä ovat esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaiset alueet (M), maa- ja metsätalousvaltaiset alueet, joilla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta (MU), maa- ja metsätalousvaltaiset alueet, joilla on erityisiä ympäristöarvoja (MY), virkistysalueet (V), suojelualueet (S), luonnonsuojelualueet (SL) sekä muinaismuistoalueet (SM).<sup>51</sup>

*Kohdemerkinnät* rinnastuvat ympäristöministeriön oppaan mukaan aluevarauksiin, ja niitä käytetään osoitettaessa kaavan mittakaavaan nähden pienialaisia alueita, tai kun aluevarauksen ulottuvuudella ei ole ylikunnallisen ohjaustarpeen tai maakuntakaavan muun sisällön kannalta merkitystä. *Viivamerkinnöillä* osoitetaan liikenneyhteyksiä, johtoja ja osa-alueita. Kohde- ja viivamerkinnät ovat kaavan muihin merkintöihin nähden päällekkäisiä.<sup>52</sup> Metsätalouteen vaikuttavat viivamerkinnät liittyvät lähinnä reitistöihin, kuten ulkoilu- ja moottorikelkkareitteihin.

<sup>48</sup> Ks. YM 2009, s. 15–17. Perinnemaisema-alueille sekä hiljaisille alueille ei ympäristöministeriön kaavamerkintäasetuksessa ole osoitettu omaa merkintää.

<sup>49</sup> YM 2003b, s. 19–20. MRL 25.4 §:n mukaan aluevarauksia voidaan kaavassa osoittaa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

<sup>50</sup> YM 2003b, s. 60

<sup>51</sup> Ks. myös YM 2009, s. 17–19.

<sup>52</sup> YM 2003b, s. 19–20.

## 2.4 Kaavamääräykset

Kaavamerkintöihin on mahdollista liittää myös kaavamääräyksiä, joilla kaavamerkinnöillä ilmoitettua alueen käyttötarkoitusta ja -periaatetta voidaan täsmentää.<sup>53</sup> Maakuntakaavassa voidaan MRL 30 §:n mukaan antaa *maakuntakaava-* ja *suojelumääräyksiä*. Maakuntakaavamääräysten on MRL 30.1 §:n mukaan oltava sellaisia, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan suunniteltaessa tai rakennettaessa maakuntakaava-alueita.<sup>54</sup> Maakuntakaavamääräykset jakaantuvat näin ollen alemmanasteista suunnittelua ohjaaviin *suunnittelumääräyksiin* ja rakentamista koskeviin *rakentamismääräyksiin*. Olennaista on, että maakuntakaavamääräysten tulee olla *tarpeellisia* ottaen huomioon kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetetut vaatimukset. Yleis- ja osa-aluekohtaiset määräykset maakuntakaavassa voivat koskea myös kaavan valkoisia alueita.<sup>55</sup>

*Suojelumääräysten* antaminen maakuntakaavassa on MRL 30.2 §:n mukaan mahdollista tapauksissa, jos jotakin aluetta on suojeltava maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi. Tällöin maakuntakaavassa voidaan antaa aluetta koskevia tarpeellisia suojelumääräyksiä. Suojelumääräykset ovat ehdottomia, minkä vuoksi niiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.<sup>56</sup> Suojelumääräyksiä ei erikseen tarvitse perustella kaavan tarkoituksella eikä sisältövaatimuksilla.

Maakuntakaavaan liitetyt suojelumääräykset voivat koskea myös metsien käsittelyä. Suojelumääräykset voivat olla luonteeltaan hyvin erityyppisiä.<sup>57</sup> Ne voivat koskea esimerkiksi metsien käsittelyä, ojitusta, metsätien tekemistä tai muita toimenpiteitä, joilla on vaikutusta maisemaan tai luonnonolosuhteisiin.<sup>58</sup> Suojelumääräysten tulee perustua MRL 30.2 §:ssä

---

<sup>53</sup> YM 2002b, s. 29.

<sup>54</sup> Yleiskaavamääräysten antamisperusteet ovat maakuntakaavamääräysten antamisperusteita laajemmat. Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle annettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-alueita suunniteltaessa, rakennettaessa tai *muutoin käytettäessä*. Suojelumääräyksiä voidaan molemmissa kaavamuodoissa antaa lähes samoin perustein.

<sup>55</sup> YM 2002b, s. 39. Maakuntakaavassa käsitellään vain niitä alueidenkäyttökysymyksiä, joilla on vähintään ylikunnallinen merkitys. Tästä syystä maakuntakaavaan jää myös niin sanottuja valkoisia alueita, jotka kertovat siitä, että alueelle ei kohdistu maakuntakaavassa tutkittuja valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä.

<sup>56</sup> HE 101/1998 vp, s. 71.

<sup>57</sup> Suojelumääräysten monimuotoisuus lienee ensisijainen syy siihen, minkä vuoksi suojelumääräysten yksittäiseen maanomistajaan kohdistamat oikeusvaikutukset koetaan usein vaikeaselkoisiksi.

<sup>58</sup> Ks. myös YM 2003b, s. 26.

mainittuihin seikkoihin – muilla perusteilla suojelumääräyksiä ei voida antaa.<sup>59</sup> Virkistysalueella tyypillinen suojelumääräys voi koskea esimerkiksi maisemaa. Virkistysaluevaraus siinä ei nähdäkseni kuitenkaan voi olla suojelumääräyksen antamisen peruste, vaikka virkistysalueen virkistysarvon kannalta maisemalla onkin olennainen merkitys.

Suojelumääräysten kohtuullisuuteen voidaan vaikuttaa määräyksen alueellisella rajaamisella, sisällöllisesti lievällä määräyksellä tai rajaamalla ajallisesti määräyksen soveltamisaikaa.<sup>60</sup> Ympäristöministeriön oppaan mukaan ajallisesti rajoitetut suojelumääräykset tulevat kysymykseen lähinnä tilanteissa, joissa on tarpeen turvata alueen ympäristöarvoja jo ennen kuin ryhdytään maakuntakaavan toteuttamiseen esimerkiksi yksityiskohtaisemman kaavoituksen tai erityislainsäädännön nojalla. Suojelumääräykset ovat käyttökelpoisia myös tilanteissa, joissa ympäristöarvojen suojelu on tarkoitus toteuttaa pelkästään maakuntakaavalla.<sup>61</sup> Tällaisissa tilanteissa on nähdäkseni keskityttävä enemmän määräysten alueelliseen ja sisällölliseen rajaamiseen. Esimerkiksi virkistysalueella voitaneen hyvin antaa sisällöllisesti lieviä määräyksiä, jotka liittyvät hakkuiden toteuttamistapaan, hakkualueen rajaukseen, hakkuuajankohtaan, maanmuokkausmenetelmään tai uudistamisessa käytettävään puulajiin. Jos jollain alueella joudutaan antamaan määräyksiä, jotka puuttuvat voimakkaasti esimerkiksi metsätalouden harjoittamisen edellytyksiin, määräykset tulee rajata alueellisesti suppeiksi.

Suojelumääräysten alueellisella rajaamisella voidaan virkistysalueella tarkoittaa esimerkiksi määräysten rajaamista koskemaan ainoastaan virkistysalueen ympäristöarvoiltaan herkimpiä osia. Lisäksi virkistysalueiden suojelumääräyksillä voitaneen myös rajoittaa uudistushakkuiden pinta-alaa. Koska suojelumääräykset ovat ehdottomia, suojelumääräyksiä annettaessa tulisi etenkin yksityisten maanomistajien alueilla nähdäkseni lähtökohtana olla suojelumääräysten alueellinen, sisällöllinen ja ajallinen rajaaminen niin suppeiksi, kun se on mahdollista ilman, että alueen suojelutavoitteet vaarantuvat. Aiemmin erityislainsäädännön nojalla toteutettujen suojelu- tai maisema-alueiden osalta alueen erityiset arvot on yleensä riittävästi otettu huomioon jo alueiden perustamisvaiheessa. Erityislainsäädännön nojalla suojeltujen aluei-

---

<sup>59</sup> Ympäristöministeriön oppaassa (YM 2003b, s. 27) korostetaan ympäristöarvojen todentamis- ja yksilöintitarvetta maakuntakaava-asiakirjoissa suojelumääräyksiin liittyvien oikeusvaikutusten merkittävyyden vuoksi. Myös ympäristöarvojen tunnistamiseksi laadittujen selvitysten riittävyys korostuu.

<sup>60</sup> HE 101/1998 vp, s. 71.

<sup>61</sup> YM 2003b, s. 27.

den ja kohteiden lähialueilla voi olla tarpeen antaa niiden käyttöä koskevia suojelumääräyksiä.<sup>62</sup>

## 2.5 Maakuntakaavan vaikutustavat metsien käytön ohjauksessa

### 2.5.1 Maakuntakaavan ohjausvaikutus

Maakuntakaavan vaikuttavuus perustuu olennaisesti sen alemmaa suunnittelua ohjaavaan vaikutukseen.<sup>63</sup> MRL 32.1 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena silloin, kun laaditaan ja muutetaan yleis- ja asemakaavaa sekä silloin, kun ryhdytään muihin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.<sup>64</sup> Tässä yhteydessä puhutaan maakuntakaavan *ohjausvaikutuksesta*. MRL 32.3 §:n mukaan maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella muutoin kuin 32.1 §:ssä tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Metsien käytön ohjaamisen kannalta tämä tarkoittaa, että alueille, joille on laadittu oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava, maakuntakaavoitus välittyy juuri maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta. Koska maakuntakaava ei oikeusvaikutteisten yleiskaavojen ja asemakaavojen alueella ole voimassa, sillä ei myöskään ole suoraa vaikutusta näiden alueiden käyttöön.

Pääasiassa maakuntakaavoituksen tavoitteet välittyvät kuntien alueidenkäytön suunnitteluun yleiskaavoituksen kautta, mutta maakuntakaava on osaltaan ohjeena myös laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. Sen lisäksi, että maakuntakaava on ohjeena yleis- ja asemakaavan laatimisessa, MRL 32.1 §:n mukaan se on ohjeena myös silloin, kun ryhdytään *muihin toimenpiteisiin* alueiden käytön järjestämiseksi. Vaikka lain sanamuoto on melko väljä, muilla toimenpiteillä ei tarkoiteta mitä hyvänsä toimenpiteitä alueiden käytön järjestämiseksi.

---

<sup>62</sup> YM 2003b, s. 27.

<sup>63</sup> MRL:n esitöiden (*HE 101/1998 vp*, s. 72) mukaan maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan alueiden käytön suunnittelussa.

<sup>64</sup> Lainkohdan perustelujen mukaan (*HE 101/1998 vp*, s. 72) sanonta *on ohjeena* kuvaa maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii joustavuuden, joka on tarpeellista kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta. Kun alueelle on hyväksytty oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava, maakuntakaava ei kyseisellä alueella ole MRL 32.3 §:n mukaan voimassa muuta kuin MRL 32.1 §:n mukaisen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Lainkohdan esitöiden mukaan säännös vastaa rakennuslaissa ollutta säännöstä<sup>65</sup>, ja se koskee nimenomaan MRL:n nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa.<sup>66</sup>

MRL:n esitöiden mukaan maakuntakaavan yleispiirteinen luonne on otettava huomioon kaavan ohjausvaikutuksia koskevan säännöksen soveltamisessa. Maakuntakaavan ”ohjeena oleminen” sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden.<sup>67</sup> Kunnan kaavoituksessa ei voida hyväksyä maakuntakaavassa osoitetusta periaatteita syrjäyttävää ratkaisua, mutta pienemmät muutokset ovat mahdollisia.<sup>68</sup> *Hallbergin ym.* mukaan kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden melko pitkällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisusta, jos poikkeaminen voidaan pätevästi perustella, eikä se johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen.<sup>69</sup>

Kunnan mahdollisuudet poiketa maakuntakaavasta riippuvat myös maankäyttömuodon *erityisyydestä*. Metsätalous ei ole erityinen maankäyttömuoto, joten maakuntakaavassa metsätalouteen varatuille alueille on mahdollista suunnitella jonkin verran muutakin toimintaa.<sup>70</sup> Maankäyttömuodon erityisyys riippuu muun muassa siitä, kuinka paljon se edellyttää yksityiskohtaista suunnittelua. Esimerkiksi maakuntakaavassa teollisuudelle varatuilla alueilla maankäyttö voi olla sillä tavoin erityistä, että sille ei voi kuntakaavoituksessa suunnitella muuta maankäyttöä.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus perustuu maakuntakaavassa esitettyihin kaavamerkintöihin ja kaavamääräyksiin. Suojelumääräykset velvoittavat esimerkiksi yksityisiä maanomistajia jo suoraan maakuntakaavan nojalla, mutta suunnittelumääräykset konkretisoituvat vasta kuntakaavoituksen yhteydessä.

---

<sup>65</sup> HE 101/1998 vp, s. 72

<sup>66</sup> YM 2002b, s. 43–44. Oppaan mukaan muulla alueiden käytön järjestämisellä tarkoitetaan lähinnä rakennusjärjestyksen laatimista ja muuttamista.

<sup>67</sup> HE 101/1998 vp, s. 72.

<sup>68</sup> Ks. esim. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 248.

<sup>69</sup> *Hallberg ym.* 2006, s. 160

<sup>70</sup> Ympäristöministeriön oppaan (YM 2002b, s. 40) mukaan esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisen alueen osan täsmentyminen kuntakaavoituksen yhteydessä talouskeskuksen alueeksi ei ole käyttötarkoituksen muuttamista, vaan kyseessä on normaali maakuntakaavan täsmentyminen. Ks. myös *Kuusiniemi ym.* 2000, s. 94, jonka mukaan muu maankäyttö ei saa kuitenkaan olla niin laajaa, että se vaarantaisi alueen pääkäyttötarkoitusta.

### 2.5.2 Suoraan maanomistajaan kohdistuvat vaikutukset

Maakuntakaavan tavoitteet voidaan kaavan yleispiirteisyydestä johtuen yleensä sovittaa yhteen siten, ettei maakuntakaavasta aiheudu maanomistajalle kohtuutonta haittaa.<sup>71</sup> Maakuntakaavan yleispiirteisestä luonteesta huolimatta muun muassa oikeusturvanäkökohtien vuoksi maakuntakaavalta voidaan edellyttää tarkkuutta erityisesti niiltä osin kuin kaavan oikeusvaikutukset koskevat yksityisiä maanomistajia. Tällaisia osia voivat olla esimerkiksi rakentamisrajoituksen alueet.<sup>72</sup> Maakuntakaavassa virkistys- ja suojelualueeksi osoitetuilla alueilla on MRL 33 §:n mukaan voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Lisäksi suojelumääräyksillä on suoraan maanomistajaa sitova vaikutus. Maakuntakaavalla ei kuitenkaan voida velvoittaa maanomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin. Näin ollen esimerkiksi maakuntakaavan suunnittelumääräyksillä ei lähtökohtaisesti voi olla suoraan maanomistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia.

MRL 33 §:n mukaisen ehdollisen rakentamisrajoituksen johdosta maakuntakaava voinee vain harvoin aiheuttaa kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle. Tämä johtuu MRL 33.2 §:n säännöksestä, jonka mukaan rakentamisrajoituksen alueella lupa rakentamiseen on myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä haitasta suoriteta kohtuullista korvausta eikä aluetta lunasteta. Koska rakentamisrajoituksen aiheuttama huomattava haitta on mahdollista kompensoida rakennusluvan hakemisen yhteydessä, eivät maakuntakaavan ehdolliset rakentamisrajoitukset esimerkiksi virkistysalueella voine helposti tehdä kaavasta kohtuutonta. *Ympäristöministeriön oppaan* mukaan kohtuuton haitta maakuntakaavan tapauksessa voi konkretisoitua lähinnä tilanteissa, joissa on kyse maanomistajan tai oikeudenhaltijan muun toiminnan ja erityisesti elinkeinotoiminnan estymisestä tai muodostumisesta kohtuuttoman hankalaksi tai kalliiksi.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> YM 2002a, s. 87. KHO:n mukaan (6.4.2011 t. 918) ”vaatimus siitä, että kaavaa laadittaessa on muun ohella pidettävä silmällä sitä, ettei maanomistajalle aiheudu kohtuutonta haittaa, on suhteutettava kaavan sisältövaatimukseen ja kaavaratkaisun muodostamaan kokonaisuuteen maanomistajan kannalta”.

<sup>72</sup> YM 2002b, s. 34.

<sup>73</sup> YM 2002b, s. 26.



### 2.5.3 Maakuntakaavan viranomaisvaikutus

Kaavoitus on kokonaisvaltaista alueiden käytön suunnittelua, ja se ohjaa muun lainsäädännön mukaista suunnittelua ja päätöksentekoa.<sup>74</sup> Maakuntakaavan tavoitteiden toteuttamisen kannalta tärkeässä asemassa on myös niin sanottu maakuntakaavan viranomaisvaikutus. MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisen on alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä suunnitellessaan ja niiden toteuttamisesta päättäessään otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista. Viranomaisen on myös katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Tässä yhteydessä puhutaan kaavan *viranomaisvaikutuksesta*.<sup>75</sup>

Kun tutkitaan maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitystä, on ensinnäkin tärkeää määritellä viranomaisvaikutuksen ulottuvuus eli se, ketä viranomaisvaikutus koskee. Maakuntakaavan merkitys metsien käytön ohjauksessa riippuu olennaisesti siitä, mihin tahoihin maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen katsotaan ulottuvan. Onko esimerkiksi metsäkeskuksilla toiminnassaan velvollisuus ottaa maakuntakaava huomioon, edistää sen toteutumista ja katsoa, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista?<sup>76</sup> Vasta sen jälkeen, kun viranomaisvaikutuksen ulottuvuus on määritelty, voidaan tarkastella sitä, mitä eri toimintoja maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee. Näitä kysymyksiä käsitellään seuraavassa pääluvussa.

<sup>74</sup> Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, s. 192.

<sup>75</sup> Maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista koskeva kielto korvasi rakennuslain (370/1958) 26.2 §:ään (493/1968) sisältyneen seutukaavan toteutumisen vaikeuttamista koskevan kiellon. Maakuntakaavan huomioon ottamista ja sen toteuttamisen edistämistä koskeva säännös tulivat MRL:iin uutena. Kuitenkaan maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista koskeva normikaan ei tarkalleen ottaen sisällöltään vastaa rakennuslain aikaisista vastaavaa normia samasta sanamuodosta huolimatta. Tämä johtuu siitä, että maakuntakaava on seutukaavaa *selkeästi yleispiirteisempi* (ks. esim. *Laine* 1999, s. 28), minkä vuoksi seutukaavan toteuttamista vaikeuttaneiden toimenpiteiden ei välttämättä voida sanoa vaikeuttavan myös maakuntakaavan toteuttamista. Vrt. kuitenkin *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384.

<sup>76</sup> Metsäkeskukset eivät ole viranomaisia, mutta ne on perinteisesti luettu kuuluvaksi niin sanottuun välilliseen julkiseen hallintoon (*HE 117/1995 vp*, s. 3). Metsäkeskuksille on metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (1474/1995) säädetty eräitä julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Myös käynnissä olevassa metsäkeskusuudistuksessa lähdetään siitä, että uuden lain myötä muodostettava Suomen metsäkeskus kuuluisi jatkossakin välilliseen julkiseen hallintoon (ks. *HE 260/2010 vp*, s. 22).

### 3 MAAKUNTAKAAVAN VIRANOMAISVAIKUTUKSEN PERUSTEET

#### 3.1 Mitä tahoja viranomaisvaikutus koskee?

Pelkästään MRL 32.2 §:n sanamuotoon tukeutuvan tulkinnan mukaan maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi ainoastaan valtion ja kuntien ”varsinaisia” viranomaisia. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta ei kuitenkaan voida määritellä näin suppeasti, vaan nähdäkseni sen voidaan katsoa ulottuvan varsinaisten viranomaisten lisäksi myös perinteistä viranomaiskoneistoa laajemmalle välilliseen julkiseen hallintoon. Välillisen julkisen hallinnon yksiköt ovat säännösperustaisesti monessa suhteessa valtioista riippuvia orgaaneja. Julkisia tehtäviä hoitaessaan ne ovat pääosin samojen julkisoikeudellisten säännösten ja periaatteiden alaisia kuin vastaavia tehtäviä hoitavat viranomaiset.<sup>77</sup> Muun muassa perustuslain (731/1999, PL) 124 §, jossa säännellään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, on aiheuttanut tarpeen julkisoikeudessa vaille vakiintunutta määritelmää jääneen viranomaiskäsitteen rekonstruointiin.<sup>78</sup>

Maakuntakaavan MRL 32.2 §:n mukainen viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan ensinnäkin sekä valtion että kuntien ”varsinaisia” viranomaisia. *Ekroosin ja Majamaan* näkemyksen mukaan on selvää, että viranomaisvaikutus koskee *ainoastaan julkisyhteisöjä*, eikä vastaavaa velvollisuutta ole yritysten tai kansalaisten suunnitelmia ja ohjelmia koskien.<sup>79</sup> Nähdäkseni on kuitenkin hieman ongelmallista määritellä maakuntakaavan viranomaisvaikutus perustamalla määrittely Ekroosin ja Majamaan tavoin pelkästään organisaation muodolliseen asemaan tai organisaatioiden epäyhtenäiseen ja jopa hieman keinotekoiseenkin luokitteluun. Hallinnollista toimivaltaa ja julkisia tehtäviä on nykyisin melko yleisesti määritelty myös sellaisille itsenäisille oikeushenkilöille, jotka eivät kuulu valtion- eivätkä kunnallishallintoon. Kuten *Mäenpääkin* toteaa, näin muodostunut välillinen julkishallinto on rakenteeltaan ja asemaltaan hyvin epäyhtenäinen.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 52–53.

<sup>78</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 22. Keravuori-Rusasen mukaan (2008, s. 22) aina ei ole ollut selvää, mitä on pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettuna ”muuna kuin viranomaisena”.

<sup>79</sup> Ekroos – Majamaa 2005, s. 164. Ks. myös Kuusiniemi ym. 2001, s. 384. Periaatteessa kanta, että viranomaisvaikutus koskee kaikkia julkisyhteisöjä, on perusteltu. Tällä tavoin maakuntakaavassa asetettujen tavoitteiden toteutuminen käytännössä tehostuu.

<sup>80</sup> Mäenpää 2000, s. 116

Puolestaan *Kiviniemen* käsitys siitä, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuu metsäkeskuksissa ainoastaan niiden harjoittamaan viranomaistoimintaan, liittyy nähdäkseni perinteiseen yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliseen kahtiajakoon.<sup>81</sup> Oikeudenalojen erillisyyttä määrittävät kriteerit ovat kuitenkin osittain vanhentuneita,<sup>82</sup> ja oikeudenalojen välisen rajan voidaan katsoa joiltakin osin lieventyneen.<sup>83</sup> *Husan* mukaan oikeudenalojen määrittävät piirteet eivät ole päämääriä, vaan keinoja jäsentää ja ottaa haltuun oikeudellisen järjestelmän kokonaisuus.<sup>84</sup>

Julkishallinnon perusrakenne koostuu pääosin kolmesta erillisestä toimielinten kokonaisuudesta, joita ovat valtionhallinto, kunnallishallinto ja välillinen julkishallinto. Varsinaisia viranomaisia ovat valtion ja kunnan toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Sellaisetkin toimielimet, joille kuuluu vain palvelutehtäviä, ovat viranomaisia. Viranomaisen käsite ei ole yksiselitteinen, ja viranomaisella voidaan tarkoittaa eri asioita eri laeissa.<sup>85</sup> Perinteisesti julkisia tehtäviä on annettu pääasiassa viranomaisille, mutta perustuslakivaliokunta on jo hallitusmuotoa koskevissa tulkinnoissaan lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkisia hallintotehtäviä myös muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille.<sup>86</sup> Nykyisin julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille säännellään PL 124 §:ssä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Menettely ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos tehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, se voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.

Hallinnollista toimivaltaa ja julkisia tehtäviä on nykyisin melko yleisesti määritelty itsenäisille oikeushenkilöille, jotka eivät hallinnollisesti kuulu valtion- eivätkä kunnallishallintoon.

<sup>81</sup> Ks. *Kiviniemi* 2004, s. 119.

<sup>82</sup> Ks. aiheesta *Tuori* 2004, s. 1196–1224.

<sup>83</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 33. *Wilhelmsson* (2000, s. 33) näkee yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisen suhteen jatkumona, jonka toisessa päässä on puhdas yksityisoikeus ja toisessa päässä puhdas julkisoikeus. Ääripäiden väliin mahtuu monta erilaista välimuotoa.

<sup>84</sup> *Husa* 2001, s. 71.

<sup>85</sup> *Mäenpää* 2000, s. 99.

<sup>86</sup> Ks. *PeVL 7/1994 vp*, s. 1, jonka mukaan ”(l)ainsäädäntökäytännössä onkin varsin usein pidetty mahdollisena uskoa julkisia tehtäviä varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on silloin tähdentänyt, että perustuslaeissa on joitain virkamieshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia, mutta yksin niiden perusteella ei voida sanoa jonkin yksittäisen toimivaltajärjestelyn olevan vastoin perustuslakia”.

Kyseiset oikeushenkilöt sijoittuvat julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välimaastossa olevaan välilliseen julkishallintoon.<sup>87</sup> Välilliseen julkishallintoon kuuluu *Mäenpään* mukaan kolmenlaisia organisaatioita. *Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset* ovat sekä tehtäviensä sisällön että organisatorisen asemansa mukaan lähimpänä julkisyhteisöä. *Julkisoikeudellinen yhdistys* on yhdistys, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Yleensä lakisäätteiset yhdistykset huolehtivat pääasiassa vapaasta jäsenoiminnasta ja jäsentensä edunvalvonnasta, mutta niillä voi olla myös lainsäädännössä määriteltyjä julkisia tehtäviä. Kolmantena välilliseen julkishallintoon kuuluvat myös yhtiön muodossa toimivat ja julkista valtaa käyttävät yhteisöt, joiden yhteys julkishallintoon on kuitenkin yleensä etäinen. Organisaatiomuoto tässä ryhmässä voi olla myös säätiö tai rahasto. Lisäksi julkinen tehtävä voi joissakin tapauksissa olla uskottu myös *yksityiselle henkilölle*. Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa toiminta kuuluu välilliseen julkishallintoon vain siltä osin kuin siinä käytetään julkista valtaa tai muuten hoidetaan julkista tehtävää.<sup>88</sup>

Välilliseen julkishallintoon kuuluvien elinten toiminta voi olla tavanomaista yksityisen oikeussubjektin toimintaa, mutta niille on tämän ohella määritelty julkisen vallan käyttövaltaa tai uskottu muunlaisen hallinnollisen tehtävän hoitaminen.<sup>89</sup> Valtiovarainministeriön asettaman Välillinen valtionhallinto -hankkeen selvityksessä välillisen julkisen hallinnon yksiköiden toimintaa luonnehdittiin sekä taloudellisessa että toiminnallisessa merkityksessä erittäin laajaksi.<sup>90</sup> Perusoikeusuudistus sekä PL:n voimaantulo ovat merkinneet oikeudellisen kiinnostuksen kohdistumista aiempaa enemmän välillisen julkisen hallinnon organisaatiomuotojen ja rakenteiden sijasta sen hoitamiin *tehtäviin ja toimintaan*.<sup>91</sup>

Julkisten tehtävien piiri on laajentunut ja moninaistunut suhteellisen lyhyessä ajassa. Julkisen sektorin rakenteet ovat uusiutuneet samanaikaisesti. Kehityksen seurauksena säännönmukaisesti julkiselle hallinnolle kuuluvia tehtäviä on siirretty yhä enemmän valtion tai kuntien viranomaisorganisaation ulkopuolisille tahoille. Järjestelyillä on pyritty hallintotoiminnan te-

<sup>87</sup> *Mäenpää* 2000, s. 116. Välillisen julkishallinnon sektori on hajanainen, mutta yhdistävänä tekijänä on nimenomaan siihen kuuluvien elimien mahdollisuus käyttää julkista valtaa tai suorittaa julkisia tehtäviä. (*Mäenpää* 2000, s. 97) Myös *Keravuori-Rusasen* (2008, s. 48) mukaan välillinen julkinen hallinto muodostaa sekä organisatorisesti että toiminnallisesti varsin heterogeenisen kokonaisuuden.

<sup>88</sup> *Mäenpää* 2000, s. 117–118.

<sup>89</sup> *Mäenpää* 2000, s. 116.

<sup>90</sup> *Valtiovarainministeriö* 1999, s. 8.

<sup>91</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 52.

hostamiseen sekä julkisten palvelujen joustavampaan ja laadukkaampaan tarjontaan.<sup>92</sup> Aiemmin julkisten tehtävien piirin määrittely perustui lähes poikkeuksetta organisatoriseen tulkintamalliin. Sen mukaan tehtävä oli julkinen, jos sitä hoiti valtion tai lailla tunnustetun itsehallintoyhdyskunnan viranomainen. Viime aikoina tapahtuneet muutokset julkisen hallinnon rakenteessa yhdessä yksityistämiskehityksen kanssa ovat johtaneet muodollisen organisaatioperustaisen julkisuuskäsityksen väistymiseen.<sup>93</sup>

Julkisessa hallinnossa viime aikoina tapahtuneiden muutosten seurauksena myöskään maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta määriteltäessä ei ole syytä tukeutua perinteiseen viranomaiskäsitteeseen. Perinteisen, muodolliseen organisaatioperustaan nojaavan, viranomaiskäsitteeseen sijaan tässä tutkimuksessa tukeudutaan *funktionaaliseen viranomaiskäsitteeseen*, jossa olennaista on määrittellä kunkin organisaation viranomaisasema tehtäväkohtaisesti. Julkisen hallinnon funktionaalinen ajattelumalli on sidottu sellaisten normatiivisten käsitteiden tulkintaan kuin ”julkinen tehtävä”, ”julkinen hallintotehtävä” ja ”julkinen valtakäyttö”.<sup>94</sup>

Julkisten hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille säännellään PL 124 §:ssä. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan PL:n esitöiden mukaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.<sup>95</sup> *Keravuori-Rusasen* mukaan lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti.<sup>96</sup> PL 124 §:n mukaan lähtökohtana on, että julkisia hallintotehtäviä annetaan vain viranomaisille, mutta niitä voidaan antaa myös muille kuin viranomaisille, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>97</sup> Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaisille.

<sup>92</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 12.

<sup>93</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 154.

<sup>94</sup> Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 53.

<sup>95</sup> *HE 1/1998 vp*, s. 179. Hallintolain (434/2003) 2.3 §:n perustelujen (*HE 72/2002 vp*, s. 48) mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä.

<sup>96</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 166.

<sup>97</sup> PL:n esitöiden (*HE 1/1998 vp*, s. 179) mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten

PL 124 §:n mukaisten julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille ilman erityisiä perusteita on siis *kiellettyä*. Näin ollen julkisten hallintotehtävien hoitaminen on ensisijaisesti ja pääsääntöisesti viranomaisten vastuulla.<sup>98</sup> PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen *tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi* eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>99</sup> Sillä asialla, onko lähtökohtaisesti viranomaiselle kuuluva tehtävä tarkoituksenmukaisinta hoitaa viranomaisen vai jonkun muun tahon toimesta, ei voi olla merkitystä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta. Näin ollen maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan varauksetta julkisten hallintotehtävien hoitamista.

Nähdäkseni maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta määriteltäessä lähtökohdaksi voidaan kuitenkin ottaa se, että välillisen julkisen hallinnon kohdalla maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee *julkisten tehtävien* hoitamista riippumatta siitä, mikä organisaatio kyseisiä tehtäviä hoitaa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen määrittelyssä ei siis nähdäkseni tarvitse tukeutua PL 124 §:stä johdettuun julkisen hallintotehtävän käsitteeseen, joka tosin pitkälti on päällekkäinen käsite julkisen tehtävän kanssa.<sup>100</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi näin ollen *julkisten tehtävien hoitamista* sikäli kuin niillä on merkitystä maakunnan alueiden käytön kannalta. Julkisten tehtävien käsite sisältää kaikki julkiset hallintotehtävät, mutta on alaltaan ainakin jonkin verran julkisten hallintotehtävien määrittelmää laajempi.<sup>101</sup> *Keravuori-Rusasen* mukaan tehtävien yksityistämiseksi PL 124 §:ssä asetetut lainsäädännölliset vaikutukset eivät koske kaikkia julkisia tehtäviä, vaan ainoastaan niitä,

---

henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös hallintotehtävän luonne. Näin ollen palveluiden tuottamisen kohdalla tarkoituksenmukaisuusvaatimus voisi täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

<sup>98</sup> PL:n esitöiden (*HE 1/1998 vp*, s. 179) mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee *pääsääntöisesti* kuulua viranomaisille, ja tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

<sup>99</sup> Metsäkeskuksille kuuluvat julkiset hallintotehtävät saatettiin vastaamaan PL:n vaatimuksia vuonna 2007 voimaan tulleella lailla (313/2007). Perustuslakivaliokunta totesi lakiesityksestä (*HE 178/2006 vp*) antamassaan lausunnossa (*PeVL 45/2006 vp*, s. 2), että julkisen hallintotehtävän antamisen perusteet muulle kuin viranomaiselle täytyvät. Valiokunta piti tosin lainsäädäntöteknisesti ongelmallisena lakiesityksessä tehtyä erottelua metsäkeskuksen edistämisen- ja viranomaistehtäviin, koska sääntelyssä on erheellisesti yhdistetty tehtävä ja toimivalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan kunkin tehtävän merkityksen ja sisällön osalta tulee kuitenkin erikseen arvioida, sisältyykö siihen julkisen vallan käyttöä.

<sup>100</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta ei nähdäkseni ole merkitystä myöskään sillä, sisältääkö toiminta julkisen vallan käyttöä vai ei. PL:n esitöissä (*HE 1/1998 vp*, s. 74) julkisen vallankäytön määrittelymiksi esitettiin kaksi tulkintaa ohjaavaa argumenttia. Ensinnäkin, julkisella vallan käytöllä tulee olla yksityisiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi julkisen vallan haltijan tulee voida käyttää valtaa yksipuolisesti.

<sup>101</sup> Ks. myös *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 166.

joita voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettulla tavalla ”hallinnollisina”. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa julkisen tehtävän käsitteen alaan on katsottu kuuluvan kaikki ne tehtävät, jotka ”ovat perinteisesti kuuluneet julkiselle hallinnolle tai joiden hoitaminen perustuu lakiin tai asetukseen”.<sup>102</sup> Lähtökohtaisesti myös julkiset tehtävät kuuluvat valtion- tai kunnallishallinnon toteuttamisvastuulle, vaikkei mikään varsinaisesti estä yksityisiä toiminnanharjoittajia hoitamasta julkisia tehtäviä.

### 3.2 Mitä toimintaa viranomaisvaikutus koskee?

Maakuntakaavoitus vaikuttaa luonnollisesti MRL:n mukaiseen päätöksentekoon, minkä lisäksi lainsäädännössä voi olla säännöksiä, jotka velvoittavat maakuntakaavan tietynlaiseen huomioon ottamiseen.<sup>103</sup> Lisäksi maakuntakaava voi MRL 32.2 §:ssä määritellyn viranomaisvaikutuksen kautta vaikuttaa myös tietyissä erityislaeissa säänneltyyn suunnitteluun ja päätöksentekoon, vaikka kyseisissä erityislaeissa ei erikseen säänneltäisi kaavojen huomioonottamisvelvollisuudesta. Itse asiassa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa ulottuvan myös sellaiseen viranomaisten tekemään suunnitteluun ja päätöksentekoon, joista laissa ei ole täsmällisiä säännöksiä.<sup>104</sup>

Viranomaisia koskeva velvollisuus ottaa maakuntakaava huomioon vaikuttaa muun lainsäädännön mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Muun lainsäädännön mukaiset alueiden käyttöä koskevat ratkaisut on pyrittävä sopeuttamaan maakuntakaavoitukseen.<sup>105</sup> Sekä maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista koskeva kielto sekä kaavan toteuttamisen edistämistä koskeva velvollisuus liittyvät läheisesti muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon, joten niitä noudatetaan rinnakkain muun lainsäädännön mukaisen päätöksenteon kanssa.<sup>106</sup> *Ekroosin ja Majamaan* mukaan maakuntakaava on otettava huomioon muun muassa metsälain mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa.<sup>107</sup> Viranomaisia koskevan velvoit-

<sup>102</sup> Ks. *EOA 2432/4/1999* (22.5.2001).

<sup>103</sup> Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, s. 192–196. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 6 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoituspaikan valinnassa on otettava huomioon oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.

<sup>104</sup> Esimerkiksi Metsähallituksen metsäsuunnittelusta ei ole laissa tarkkoja säännöksiä, mutta tämä ei vielä tarkoita sitä, ettei maakuntakaavan viranomaisvaikutus voisi koskea Metsähallituksen harjoittamaa metsäsuunnittelua.

<sup>105</sup> *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384.

<sup>106</sup> *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 385.

<sup>107</sup> *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 165. He mainitsevat, että ”huomioon ottamisen luonne vaihtelee melkoisesti eri lakien mukaisessa päätöksenteossa”, mutta eivät tarkemmin erittele huomioon ottamisen luonnetta metsälain osalta.

teen on ympäristöministeriön oppaan mukaan katsottava koskevan ensinnäkin viranomaisen oman hallinnonalan suunnittelua, järjestämistä ja toteuttamista. Lisäksi viranomaisvaikutus koskee viranomaisten ulospäin suuntautuvaa toimintaa, kuten erilaisten lupien käsittelyä ja esimerkiksi valtion rahoitusta koskevien päätösten tekemistä.<sup>108</sup>

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuuden määrittely on varsin selkeää silloin, kun on kysymys ”varsinaisista viranomaisista”. Sen sijaan välillisen julkisen hallinnon kyseessä ollessa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys on ratkaistava tapaus- ja tehtäväkohtaisesti tukeutumalla edellä esitettyyn funktionaaliseen viranomaiskäsitukseen. Edellä todettiin, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan varsinaisten viranomaisten lisäksi myös välillistä julkista hallintoa silloin, kun on kysymys *julkisen tehtävän hoitamisesta*. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta määriteltäessä keskeistä on siis julkisen tehtävän määrittely. Julkisen tehtävän käsite on alaltaan laaja ja joustava, eikä sille ole katsottu voitavan esittää täsmällisiä kriteereitä tai yksiselitteistä sijaintia julkisen toiminnan oikeudellisessa systematiikassa.<sup>109</sup> Julkisen tehtävän määrittelyssä on turvauduttava julkiselle tehtävälle ominaisiin piirteisiin, joita julkisilla tehtävillä voidaan yleensä katsoa olevan.<sup>110</sup> Ominaispiirteiden avulla voidaan tehdä päätelmiä siitä, voidaanko tietty tehtävä määritellä julkiseksi tehtäväksi vai ei. *Keravuori-Rusasen* esitykseen perustuen julkiselle tehtävälle voidaan määritellä ainakin seuraavat ominaispiirteet: 1) julkinen tehtävänanto, 2) julkinen luonne ja 3) julkisen tehtävän suhde julkisen vallan käyttöön.<sup>111</sup>

Perinteisesti on lähdetty siitä, että tehtävä voi olla julkinen vain, jos se perustuu jonkinlaiseen julkiseen tehtävänantoon.<sup>112</sup> Julkinen tehtävänanto ei ole yksiselitteinen ilmaus, mutta pääsääntöisesti julkisen tehtävän tulee nojautua normatiiviseen perustaan. Julkisella tehtävällä tulee olla määritelty kohde ja julkiseen intressiin kohdistuva tarkoitus.<sup>113</sup> Julkisia tehtäviä

<sup>108</sup> YM 2002b, s. 46–47. Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 252.

<sup>109</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 139.

<sup>110</sup> Julkinen tehtävä on yhteydessä myös laillisuusvalvontaan. PL 108 ja 109 §:issä määritellään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät, joihin kuuluu julkista tehtävää hoitavien tahojen valvominen.

<sup>111</sup> Ks. *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 147–159 viitteineen.

<sup>112</sup> *Husa* 2000, s. 27.

<sup>113</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 149. *Keravuori-Rusasen* mukaan lainsäädännölliset tehtävänannot ovat kuitenkin usein väljiä ja yleislausekkeenomaisia oikeusnormeja, joiden perusteella saattaa jäädä epäselväksi, mitkä yksittäiset tehtävät ovat tietyn tahon vastuulla.



ovat myös sellaiset tehtävät, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkiseen hallinnonpiiriin.<sup>114</sup> Kunnan kohdalla voi olla epäselvää, ovatko kunnan yleisen toimialan tehtävät julkisia tehtäviä vai kunnan itsehallintonsa nojalla hoidettavia ”kunnan omia” tehtäviä.<sup>115</sup> *Suksen* mukaan tehtävä on julkinen, jos kunnanvaltuusto on nimenomaisella päätöksellään osoittanut tehtävän tietyn toimielimen hoidettavaksi.<sup>116</sup>

Tehtävän julkista luonnetta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota ainakin tehtävien julkisen intressin toteutumiseen tähtäävään tarkoitukseen sekä siihen, että toiminnalla ei tavoitella taloudellista hyötyä.<sup>117</sup> Lisäksi yksityisoikeudellisen toiminnan ja julkisen tehtävän erottelussa painoarvoa voidaan oikeuskäytännön valossa antaa toiminnan rahoitukselle:

KHO perusteli vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:4 koulujen sisäliikuntatilojen vuokraamisen luonnetta julkisena tehtävänä sillä, että liikuntatilat ja niiden ylläpitäminen rahoitetaan pääosin verovaroilla.

Lisäksi julkisten tehtävien piiriä voidaan hahmottaa edustusvallan ja oikeussuhteen luonteen konstruktioiden pohjalta.<sup>118</sup> *Keravuori-Rusasen* mukaan asetelma tiivistyy ”julkisoikeudelliseen alaisuussuhteeseen, joka toteutuu valtio-organin sisällä yhtäältä viranomaisten ja muiden hallintokoneistoon kuuluvien saattamisena valtioneuvoston ohjaus- ja määräysvallan alaiseksi sekä toisaalta virkamiesten palvelussuhteeseen perustuvana alaisuussuhteena valtiotyönantajaan nähden”. Edustussuhde on yleensä julkisoikeudellinen, vaikka julkista tehtävää hoitava ei olisikaan organisatorinen osa julkisyhteisöä. Tehtäväperusteisen alaisuussuhteen sisältö on ymmärrettävä laajasti, ja erityisesti palvelusuhteen laadun kannalta siinä voi olla erilaisia variaatioita.<sup>119</sup>

Tiivistetysti voidaan sanoa, että julkiselle tehtävälle on tyypillistä tehtävän normatiivinen perusta ja julkiseen intressiin perustuva tarkoitus. Julkisella tehtävällä ei tyypillisesti tavoitella taloudellista hyötyä. Julkiselle tehtävälle voi olla ominaista myös toiminnan rahoitus julkisista varoista. Huomiota tulee kiinnittää myös julkista tehtävää hoitavan riippumattomuuteen

<sup>114</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 152.

<sup>115</sup> Ks. *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 151.

<sup>116</sup> *Suksi* 1985, s. 309.

<sup>117</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 156. Kyseiset kriteerit ovat kuitenkin parhaimmillaankin vain suuntaa-antavia ohjeita siihen, millaisia tehtäviä on pidettävä julkisina tehtävinä.

<sup>118</sup> Ks. *Suksi* 1988, s. 400–405.

<sup>119</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 158.

valtion tai kunnan ohjauksella. Tässä esitetyt julkisen tehtävän ominaispiirteet ovat kuitenkin parhaimmillaankin vain suuntaa antavia ohjeita siitä, millaisia tehtäviä on pidettävä julkisina tehtävinä. Käsitykseni mukaan kyseisiä kriteerejä käyttämällä voidaan enemmän tai vähemmän vakuuttavasti perustella se, onko jokin tehtävä julkinen vai ei, ja koskeeko maakuntakaavan viranomaisvaikutus näin ollen tehtävän hoitamista.<sup>120</sup> Kriteerien avulla tässä tutkimuksessa voidaan myös tarkastella sitä, mitä metsien käyttöön liittyvää toimintaa maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee.

### 3.3 Miten viranomaisvaikutus vaikuttaa?

MRL 32.2 §:n mukainen viranomaisvaikutus koskee lähinnä erityislakien nojalla tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa.<sup>121</sup> MRL 32.2 §:n mukainen maakuntakaavan huomioon ottamista koskeva säännös velvoittaa suhteellisen voimakkaasti, mutta velvoittavuus ei kuitenkaan ole ehdotonta, koska kysymys voi olla maakuntakaavan ja erityislainsäädännön soveltamisesta rinnakkain.<sup>122</sup> *Ekroosin ja Majamaan* mukaan maakuntakaavan mukaiset vaatimukset on sovittava yhteen erityislainsäädännön mukaisten vaatimusten kanssa. Mikäli vaatimukset ovat ristiriitaisia, päätöksentekijän on pyrittävä löytämään niiden välille optimaalinen suhde siten, että kumpiakaan vaatimuksia ei kokonaan syrjäytettäisi. Näin ollen ristiriitatilanne jättää viranomaisille harkintavaltaa maakuntakaavan suhteen.<sup>123</sup>

Mikäli viranomaisen toiminta koskee aluetta, jota koskeva maankäyttöratkaisu on osoitettu maakuntakaavassa, viranomaisen on edistämismääräyksen mukaisesti pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista myös erityislain mukaisessa päätöksenteossa.<sup>124</sup> *Kuusiniemen ym.* mukaan maakuntakaavan edistämismääräys on maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamiskieltoa heikompi määräys.<sup>125</sup> Lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että maakuntakaava ei voi syrjäyttää päätöksenteon perustana olevaa lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa, että maakunta-

<sup>120</sup> *Merikoski* kiinnitti huomiota julkisen tehtävän määrittelyn ongelmallisuuteen jo yli puoli vuosisataa sitten. Hänen mukaansa (*Merikoski* 1956, s. 247) välillisen valtiohallinnon ja yksityisen toiminnan välistä rajaa määrittäessä ei voida päästä täysin selvään jaotteluun.

<sup>121</sup> Jo rakennuslain aikainen tulkinta oli, ettei seutukaava voi saada metsien käyttöä rajoittavaa merkitystä viranomaisvaikutuksen kautta. KHO:n ratkaisuun (KHO 1982 A II 49) mukaan seutukaavan viranomaisvaikutukseen ”voida eikä ole katsottava tarkoitettunkaan perustaa sellaista viranomaisen menettelyä, jolla rajoitettaisiin maanomistajan oikeutta esimerkiksi puiden kaatamiseen, soran ottamiseen tahi muihin sellaisiin toimenpiteisiin”.

<sup>122</sup> *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384.

<sup>123</sup> *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 165.

<sup>124</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2010, s. 252.

<sup>125</sup> *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 385. Ks. myös *Ekroos–Majamaa* 2005, s. 165.

kaava ei vaikuta päätöksentekoon siltä osin kuin tämän päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä on säännelty tyhjentävästi erityislaissa.<sup>126</sup>

Ympäristöministeriön oppaan mukaan maakuntakaavan huomioon ottamisella tarkoitetaan toimimista tavalla, joka on maakuntakaavan kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia toteuttaa maakuntakaavaa. Maakuntakaavan toteuttamisen edistämällä puolestaan tarkoitetaan aktiivista, maakuntakaavan toteuttamista palvelevaa toimintatapaa, mikä edellyttää viranomaisilta sitoutumista kaavaratkaisuun.<sup>127</sup> Maakuntakaavan toteuttamisen edistämisen merkitys korostuu erityisesti hallinnon sisäisessä suunnittelussa, jossa suunnittelulle ei ole asetettu rajoittavia oikeudellisia reunaehtoja. Maakuntakaavan tavoitteita on pyrittävä edistämään silloin, kun se on mahdollista. Maakuntakaavan toteuttamisen edistämisen voi tulla kysymykseen erityislainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa kuitenkin ainoastaan silloin, kun oikeudellisesti säännelty päätöksentekotilanne mahdollistaa maakuntakaavan toteuttamisen edistämisen. Tätä asiaa valaisee myös seuraava KHO:n ratkaisu:

KHO 11.12.2009 t. 3530: Alue, jossa oli haettu vesilain 9 luvun 8 §:ssä säädettyä lupaa maa-ainesten ottamiseen pohjavedenpinnan alapuolelta, sijaitti maakuntakaavassa maa-ainesten ottoalueeksi varatulla alueella. Maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 2 momentissa säädetty kaavan toteutumisen aktiiviseen edistämiseen velvoittava ohjausvaikutus ei vaikuttanut vesilain 2 luvun 4 §:n säännöksestä<sup>128</sup> huolimatta oikeudellisesti sitovasti oikeusharkinnalla ratkaistavan vesitalousasian ratkaisemiseen, vaan lupa voitiin myöntää vain, jos vesilain 9 luvun 8 §:ssä säädetty luvan myöntämisen edellytykset olivat käsillä. Kun nämä edellytykset eivät täyttyneet, ei lupaa voitu myöntää.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys muun lainsäädännön mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa riippuu siitä, miten asianomaisissa erityislaeissa on säädetty päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun päätöksentekotilantees-

<sup>126</sup> Ks. YM 2009, s. 21. Ks. myös *Hollo* 2006, s. 116, jonka mukaan maakuntakaavasta välittyvä informaatio alueen merkittävyydestä voi lupaharkinnassa vaikuttaa merkittävien luontoarvojen asemaan hyötyjen ja haittojen keskinäisessä punninnassa.

<sup>127</sup> YM 2002b, s. 46.

<sup>128</sup> Vesilain 2 luvun 4 §:n (136/1999) mukaan tapauksessa oli ”otettava huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista”.

sa on mahdollista ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuuskysymykset.<sup>129</sup> Sen sijaan, jos kysymys on puhtaasti oikeusharkintaisesta päätöksenteosta, mahdollisuudet ottaa maakuntakaava huomioon päätöksenteon yhteydessä ovat heikot.<sup>130</sup>

*Tenholan ja Kiviniemen* mukaan MRL 32 §:n mukaista velvoitetta on tulkittu siten, että maakuntakaava on otettava huomioon sellaisessa päätöksenteossa, joka sisältää tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Sen sijaan sidotussa harkinnassa asia on ratkaistava vain kyseisen erityislain nojalla.<sup>131</sup> Tätä voitaneen pitää lähtökohtana, mutta kaikissa tilanteissa asia ei nähdäkseen ole näin yksinkertainen. Vaikka päätöksenteko ei aina sisältäisikään tarkoituksenmukaisuusharkintaa, saattaa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella tietyissä tapauksissa silti olla merkitystä päätöksenteossa. MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on päättäessään alueiden käyttöön liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään sen toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Itse näkisin, että maakuntakaavan *huomioon ottaminen ja sen toteuttamisen edistäminen* voivat tapahtua vain siinä laajuudessa kuin päätöksentekotilannetta sääntelevä erityislaki sen mahdollistaa. Sen sijaan velvoite, jonka mukaan viranomaisen on katsottava, ettei toimenpiteillä *vaikeuteta kaavan toteuttamista*, on laajempi.<sup>132</sup> Lainkohdan sanamuodon perusteella voisi päätyä tulkintaan, jonka mukaan kiello vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista voisi ääritapauksissa ulottua myös sellaiseen erityislain nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon, joka ei sisällä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Viranomaisen tulisi tällöin varmistua siitä, ettei maakuntakaavan toteuttamista vaikeuteta myöskään tehtäessä alueiden käyttöön liittyviä oikeusharkintaisia päätöksiä erityislainsäädännön nojalla.<sup>133</sup>

Toisaalta edellä esitetylle tulkinnalle ei voida saada tukea sen paremmin lain esitöistä kuin oikeuskäytännöstäkään. Esimerkiksi KHO:n ratkaisuissa esitettyjen tulkintojen perusteella

<sup>129</sup> YM 2002b, s. 46–47.

<sup>130</sup> *Hollon* (2006, s. 116) mukaan pelkkä maakuntakaavan aluevaraus ei yleispiirteisyytensä vuoksi *yleensä* (kurs. tässä) voi muodostua esimerkiksi maa-aineslupan myöntämisen esteeksi, koska lupaa koskevien säännösten mukaan maakuntakaavalla ei ole näin pitkälle meneviä oikeusvaikutuksia.

<sup>131</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 12. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja ei tosin aina ole selvä.

<sup>132</sup> Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 165, *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 385.

<sup>133</sup> Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä ja tarkoituksesta johtuen maakuntakaavan toteuttaminen ei kevein perustein vaikeutune, mutta esimerkiksi virkistyskäyttöön varatuilla alueilla tehtävä laaja ojitus toteutuessaan voisi vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista niin merkittävästi, että lupaviranomaisen tulisi MRL 32.2 §:n nojalla olla myöntämättä lupaa hankkeeseen. Vesilain (264/1961) 6:2.1:n (1391/2009) mukaan ojitukseen on tietyissä tapauksissa saatava aluehallintoviranomaisen lupa. Vuoden 2012 alussa tulee voimaan uusi vesilaki (587/2011), jonka 5:3 sisältää säännökset ojituksen luvanvaraisuudesta.

näyttäisi siltä, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella, ja nimenomaan siihen sisältyvällä vaatimuksella olla vaikeuttamatta maakuntakaavan toteuttamista, ei voisi olla merkitystä oikeusharkintaiseen päätöksentekoon missään tilanteessa:

KHO 15.8.2007 t. 1995: ”Maakuntakaava itsessään rajoittaa maa-ainesten ottamista vain, jos siihen on otettu edellä mainitussa momentissa (MRL 30.2 §, lis. tässä) tarkoitettu suojelumääräys. Jollei maakuntakaavassa ole suojelumääräystä, kaavan oikeusvaikutukset ovat vain maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaiset. Mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu vaikutus viranomaisiin ei oikeudellisesti sido maa-aineslupaviranomaista, jonka tulee maa-aineslain 3 ja 6 §:n säännösten mukaisesti oikeusharkintaisesti ratkaista lupahakemus.” KHO 28.12.2007 t. 3417: ”(M)maakuntakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaikutus viranomaisiin ei oikeudellisesti sido maa-aineslupaviranomaista, jonka tulee maa-aineslain 3 ja 6 §:n säännösten mukaisesti oikeusharkintaisesti ratkaista lupahakemus.” KHO 2.4.2008 t. 678: ”Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 2 momentin säännöstä maakuntakaavan viranomaistoimintaa ohjaavasta vaikutuksesta ei ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentti huomioon ottaen voida sellaisenaan soveltaa ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan myöntämisen osalta.”

Myös rakennuslain (370/1958) aikana yleinen tulkinta yleispiirteisten kaavojen viranomaisvaikutuksesta oli, ettei seutukaavalla eikä yleiskaavalla voi olla lupaharkintaa oikeudellisesti sitovaa merkitystä sillä tavalla, että esimerkiksi yksinään kaavan aluevaraus voisi muodostua luvan epäämisperusteeksi silloin, kun päätöksenteon oikeudelliset edellytykset on tyhjentävästi laissa säännelty.<sup>134</sup>

Edellä esitetyt KHO:n tulkinnat voidaan kuitenkin ympäristöoikeuden yleisiä oppeja koskevan nykytutkimuksen perusteella ainakin jossain määrin kyseenalaistaa.<sup>135</sup> MRL 32.2 §:ssä viranomaiselle asetettu velvollisuus olla vaikeuttamatta kaavan toteuttamista alueiden käyttöä koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja niiden toteuttamisesta päätettäessä on laintasoinen säännös, joka tässä mielessä rinnastuu esimerkiksi edellä KHO:n ratkaisuihin määrittäisiin maa-aineslain säännöksiin. KHO on edellä mainituissa tapauksissa turvautunut jul-

<sup>134</sup> Ks. esim. *Hollo – Kuusiniemi* 1989, s. 315, *Tolvanen* 1998, s. 389–390. Seutukaavan viranomaisvaikutus ilmeni rakennuslain (370/1958) 26.2 §:stä (493/1968). Lainkohdan mukaan viranomaisten oli suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeutettu seutukaavan toteutumista.

<sup>135</sup> Ks. esim. *Määttä* 2007.

kilausumattomasti *lex specialis* -ratkaisusääntöön, jota käyttämällä eliminoidaan toinen tilanteeseen soveltuvista oikeusnormeista. Kenties perustellumpi tapa nykypäivänä olisi pyrkiä sovittamaan yhteen tilanteeseen soveltuvat oikeusnormit, jolloin mitään tilanteeseen soveltuvaa oikeussääntöä ei tarvitsisi kokonaan syrjäyttää. Edellä mainittujen KHO:n ratkaisemien tapausten kaltaisissa tilanteissa tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi maa-aineslain mukaista oikeusharkintaista lupapäätöstä tehtäessä voitaisiin myös maakuntakaava tietyiltä osin ottaa huomioon.

Metsätalouden toimenpiteet eivät yleensä ole luvanvaraisia. Tästä syystä viranomaiset voivat vain harvoin puuttua alueiden käyttöä koskeviin metsätalouden toimenpiteisiin, jotka vaikeuttavat maakuntakaavan toteuttamista. Jos esimerkiksi maakuntakaavassa virkistykseen osoitetulle alueelle on tulossa yksityisen maanomistajan mailleen suunnittelema kymmenien hehtaarien suuruinen hakkuukeskittymä, ja metsäkeskus saa siitä tiedon metsänkäyttöilmoituksen perusteella, metsäkeskus ei voi estää hakkuuta MRL 32.2 §:n nojalla.<sup>136</sup> Sen sijaan laajat ojitushankkeet voivat edellyttää lupaa, jolloin lupaviranomaisella voisi nähdäkseni *ääritapuksissa* olla MRL 32.2 §:n nojalla oikeus olla myöntämättä lupaa. Silloin, kun kyseessä on MRL 32.2 §:n mukainen viranomaistaho, eli esimerkiksi kunta tai Metsähallitus, jo luvan hakemisen pitäisi estyä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen perusteella.<sup>137</sup>

Oma kysymyksensä on, *missä vaiheessa* maakuntakaavamerkinnot vaikuttavat metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Onko maakuntakaavamerkinnoilla MRL 32.2 §:n mukaista vaikutusta jo lainvoimaisessa kaavassa olevan merkinnän perusteella vai edellyttääkö viranomaisvaikutuksen konkretisoituminen sitä, että kaavan mukainen toiminta alueella on jo aloitettu? Nähdäkseni lähtökohta on oltava, että maakuntakaavan lainvoimaisuus riittää aikaansaamaan MRL 32.2 §:ssä tarkoitettua oikeusvaikutusta. Ratkaisun KHO 28.4.2004 t. 936 yhteydessä ympäristöministeriö esitti lausunnossaan KHO:lle seuraavaa:

”Maakuntakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 2 momentin mukainen viranomaisvaikutus koskee – – metsäkeskusta sen päättäessä rahoituksen myöntämisestä kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla. Metsäkeskuksen on katsottava, ettei se vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista myöntämällä rahoitusta toimenpiteille, joilla hävitettäisiin

<sup>136</sup> Metsäkeskuksen on kuitenkin oltava metsälain 25.3 §:n mukaan yhteistyössä kaavoituksesta vastaavien tahojen kanssa metsälain ja MRL:n tavoitteiden yhteensovittamiseksi.

<sup>137</sup> Näin asian muotoili *Vihervuori* (1989, s. 194) seutukaavan viranomaisvaikutuksen osalta.

rme-alue-ajajausten (*erämatkailualue*, lis. tässä) niitä ominaisuuksia, joiden vuoksi alueilla on erähenkisen luontomatkaillen kehittämismahdollisuuksia (kurs. tässä).”

Pohjois-Savon maakuntahallitus on saman asian käsittelyn yhteydessä valituksen johdosta antamassaan selityksessä lausunut seuraavasti:

”Metsäkeskuksen rahoituslakia koskeva edistämisvelvoite tulee ajankohtaiseksi vasta suosituksen mukaisten matkailutoimintojen alettua alueella tai sen osassa, jolloin alueen metsänhoidollisetkin tavoitteet täsmentyvät ja rahoituslain mukaista tukea voidaan ohjata näiden tavoitteiden toteuttamiseksi”

Ympäristöministeriön lausunnossa käsitellään maakuntakaavan viranomaisvaikutukseen sisältyvää kieltoa olla vaikeuttamatta maakuntakaavan toteuttamista. Pohjois-Savon maakuntahallitus puolestaan käsittelee maakuntakaavan edistämisvelvollisuutta. KHO ei lopullisessa ratkaisussaan ottanut kantaa siihen, tuleeko MRL 32.2 §:ssä määritelty maakuntakaavan viranomaisvaikutus voimaan suoraan maakuntakaavan nojalla vai vasta sitten, kun maakuntakaavassa suunniteltu toiminta alueella on alkanut. Pohjois-Savon maakuntahallituksen mukaan ainakin maakuntakaavan edistämisvelvoite tulisi *ajankohtaiseksi* vasta maakuntakaavassa suunnitellun toiminnan alettua alueella. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta on kuitenkin yhdenmukaista, onko maakuntakaavan toteuttaminen jo aloitettu tai onko sitä ylipäättään tarkoitus aloittaa ollenkaan. Ympäristöministeriön vahvistaman maakuntakaavan viranomaisvaikutus on velvoittava. Tähän ei vaikuta se, onko kysymys maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamisesta vai kaavan toteuttamisen edistämisestä. Kokonaan toinen asia on, että maakuntakaavan viranomaisvaikutukseen sisältyvän maakuntakaavan tavoitteiden edistämisvelvoitteen merkitys lienee käytännössä suurempi vasta maakuntakaavassa suunnitellun toiminnan alettua, mitä myös maakuntahallitus lienee lausunnossaan tarkoittanut.

## 4 MAAKUNTAKAAVAN VIRANOMAISVAIKUTUS METSIEN KÄYTTÖÖN LIITTYVÄSSÄ TOIMINNASSA

### 4.1 Metsäkeskukset

#### 4.1.1 Metsäkeskuksista annetussa laissa säädetyt tehtävät

Metsäkeskukset ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä.<sup>138</sup> Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain (1474/1995) 1 §:n mukaan ne on perustettu metsien kestävä hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä ja metsätalouden muuta edistämistä koskevia tehtäviä varten.<sup>139</sup> Lain 1 a §:ssä (313/2007) on lueteltu metsäkeskuksen julkiset hallintotehtävät, jotka on jaettu *viranomaistehtäviin ja edistämistehtäviin*.<sup>140</sup> Metsäkeskuksen edistämistehtäviä eli sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä ovat lainkohdan mukaan:

- 1) metsien kestävä hoidon ja käytön sekä niiden monimuotoisuuden säilymisen ja metsätalouden muun ympäristönsuojelun edistäminen;
- 2) metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraaminen toimialueellaan sekä niihin liittyvien esitysten ja aloitteiden tekeminen;
- 3) metsätalouden yhteistoiminnan edistäminen;
- 4) metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito;
- 5) metsätalouden alueellisen tavoiteohjelman (*alueellinen metsäohjelma*) laadinta toimialueelle;
- 6) metsätaloutta edistävä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoiminta;
- 7) metsätalouteen perustuvien elinkeinojen edistäminen sekä ammattiavun antaminen metsänomistajille ja muille metsätalouden piirissä työskenteleville metsätalouden harjoittamiseen liittyvissä asioissa;
- 8) tehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistoimintaan osallistuminen;
- 9) varautuminen metsätuhoihin ja pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetun virka-avun antaminen siltä osin kuin virka-apu ei sisällä julkisen vallan käyttöä; sekä

<sup>138</sup> Tämä ilmenee esimerkiksi hallintolain (434/2003) 2 §:n perusteluista (*HE 72/2002 vp*, s. 49).

<sup>139</sup> Lain esitöiden mukaan (*HE 117/1995 vp*, s. 33) metsäkeskukset voisivat tarjota metsätaloudellisia edistämispalvelujaan myös valtion metsiä hallinnoiville virastoille ja laitoksille.

<sup>140</sup> 1.1.2012 tulee voimaan laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011), jossa metsäkeskuksen tehtävistä on säännelty nykyisestä laista poikkeavalla tavalla. Metsäkeskuksen julkiset hallintotehtävät sisältyvät uuden lain 8 §:ään.



- 10) muut metsäkeskukselle säädetyt tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä sekä maa- ja metsätalousministeriön määräämät metsäpolitiikan täytäntöönpanoon liittyvät palvelutehtävät.

Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:ssä on säännelty myös metsäkeskuksen viranomaistehtävistä.<sup>141</sup> Metsäkeskuksen viranomaistehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ja niihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Metsäkeskuksen viranomaistehtävistä on säännelty lisäksi erityislaeissa, koska julkisen vallan käytön tulee PL 2.3 §:n mukaan perustua lakiin. Metsäkeskuksen viranomaistehtäviä ovat:

- 1) metsälaissa (1093/1996), metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä, metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa (263/1991), metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa (534/1998), metsänviljelyaineiston kaupasta annetussa laissa (241/2002), puutavaranmittauslaissa (364/1991), yhteismetsälaissa (109/2003), yhteisaluelaisissa (758/1989), varainsiirtoverolaissa (931/1996) ja kirkkojärjestyksessä (1055/1993) metsäkeskukselle annetut tehtävät;
- 2) hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen arviointiin, myöntämiseen ja maksamiseen liittyvät tehtävät;
- 3) kumottujen maatilalain (188/1977), luontaiselinkeinolain (610/1984) ja porotalouslain (161/1990) mukaisten valtion saatavien turvaamiseen liittyvät tehtävät puun myyntien yhteydessä sanottujen lakien nojalla muodostetuilta tiloilta; sekä
- 4) muut metsäkeskukselle säädetyt julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.

MRL:n esitöissä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen yhteydessä puhutaan maakuntakaavan *viranomaistoimintaa* ohjaavasta vaikutuksesta.<sup>142</sup> Metsäkeskus ei ole varsinainen viranomainen, mutta esimerkiksi *Kiviniemen* näkemyksen mukaan MRL 32.2 §:n mukainen viranomaisvaikutus koskee metsäkeskuksia silloin, kun metsäkeskus hoitaa viranomaistehtäviään.<sup>143</sup> Mikäli tulkittaisiin, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee ainoastaan metsäkeskuksen viranomaistehtäviä, ei metsäkeskuksen tarvitsisi ottaa maakuntakaavaa huomioon eikä myöskään edistää sen toteuttamista esimerkiksi laatiessaan alueellista metsä-

<sup>141</sup> Viranomaistehtävien hoitamista varten metsäkeskuksiin on perustettu erillinen viranomaistehtävien yksikkö tehtävien hoidon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi.

<sup>142</sup> HE 101/1998 vp, s. 72.

<sup>143</sup> Kiviniemi 2004, s. 119. Ks. myös Tenhola – Kiviniemi 2005, s. 11.

ohjelmaa.<sup>144</sup> Metsäkeskuksen ei tarvitsisi ottaa maakuntakaavaa huomioon myöskään esimerkiksi seuratessaan metsätalouden ja metsien tilan kehitystä eikä tehdessään niihin liittyviä esityksiä ja aloitteita. Tällainen tulkintatapa antaa nähdäkseni kuitenkin liikaa painoarvoa muodolliselle viranomaistoiminnan määrittelylle, eikä ota huomioon sitä, että myös metsäkeskuksen edistämistoiminta on lailla säädettyä julkisten hallintotehtävien hoitamista.

Tosiasiassa metsäkeskusten edistämistoimilla on suuri vaikutus siihen, millaista metsäpolitiikkaa metsäkeskuksen alueella harjoitetaan.<sup>145</sup> Voidaan jopa väittää, että nimenomaan metsäkeskuksen edistämistoimien osalta metsäkeskuksella on liikkumavaraa alueella harjoitettavan metsäpolitiikan suhteen. Viranomaistoiminta on käytännössä hyvin pitkälti sidottua oikeudellista harkintaa sisältävää suunnittelua ja päätöksentekoa, johon maakuntakaavalla ei kovin laajasti voida vaikuttaa, joten tässä mielessä on lähestulkoon yhdentekevää, koskeeko viranomaisvaikutus sitä vai ei. Sen sijaan metsäkeskuksen edistämistoiminnassa olisi laajemmat mahdollisuudet ottaa maakuntakaava huomioon ja edistää sen toteuttamista, koska edistämistehtävien hoitamisen oikeudellisista reunaehdoista ei ole säännelty niin tarkasti kuin viranomaistehtävien kohdalla.

Metsäkeskus kuuluu välilliseen julkiseen hallintoon. Metsäkeskuksille julkisten hallintotehtävien hoito on annettu sillä perusteella, että se on tarkoituksenmukaista annettujen tehtävien hoitamiseksi.<sup>146</sup> Myös metsäkeskuksen edistämistehtävät ovat metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen metsäkeskuksen tehtävien jaolla edistämisen- ja viranomaistehtäviin ei nähdäkseni voi olla merkitystä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta pohdittaessa.<sup>147</sup> Sekä metsäkeskuksen edistämisen- että viranomaistehtävät ovat julkisia tehtäviä, jotka on tarkoituksenmukaisuusperusteella poikkeuksellisesti säädetty lailla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Se, että metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetussa laissa

<sup>144</sup> Metsäkeskuksen on kylläkin metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annetun asetuksen (1234/2010) 2.2 §:n mukaan oltava alueellista metsäohjelmaa laatiessaan yhteistyössä muun muassa maakuntien liittojen kanssa. Tästä ei kuitenkaan nähdäkseni voida vielä vetää sellaista johtopäätöstä, että metsäkeskuksen olisi otettava maakuntakaava huomioon tai edistettävä sen toteuttamista alueellisen metsäohjelman laadinnassa.

<sup>145</sup> Ks. esim. *MMM* 2006, s. 12, jonka mukaan metsänomistajien neuvonta sekä metsänomistajien ja toimijoiden koulutus ovat keskeisiä vaikuttamismuotoja Kansallisen metsäohjelman (KMO) tavoitteiden saavuttamiseksi. Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:n mukaan metsätaloutta edistävää koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoimintaa kuuluu metsäkeskuksen edistämistehtäviin.

<sup>146</sup> Ks. *HE 178/2006 vp*, s. 30.

<sup>147</sup> Vrt. *Kiviniemi* 2004, s. 119.

luetellut edistämis- ja viranomaistehtävät on *tarkoituksenmukaisinta* hoitaa metsäkeskuksissa eikä esimerkiksi varsinaisen viranomaisen toimesta, ei vaikuta siihen, tuleeko toiminnassa ottaa maakuntakaavan tavoitteet huomioon vai ei.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta koskevan kysymyksen tarkastelussa ei ole olennaista myöskään se, sisältyykö tehtävän hoitamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei, mikä on metsäkeskuksen viranomaistoiminnan ja edistämistoiminnan välillä oleva tehtävien jaotteluperuste.<sup>148</sup> Metsäkeskuksen viranomaistehtävät on eriytetty metsäkeskuksen muista tehtävistä tehtävien hoidon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi. Eriyttäminen on perusteltua myös toiminnan läpinäkyvyyden vuoksi.<sup>149</sup>

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan nähdäkseni katsoa koskevan kaikkia metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä. Kuten aiemmin todettiin, julkiset hallintotehtävät sisältyvät julkisen tehtävän määritelmään, jonka perusteella myös maakuntakaavan viranomaisvaikutus nähdäkseni määräytyy. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei kuitenkaan voida katsoa koskevan metsäkeskuksia kaikkien alueiden käyttöön liittyvien tehtävien suorittamisessa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuminen esimerkiksi metsäkeskusten elinkeinotoimintaan on kyseenalaista.<sup>150</sup> Metsäkeskusten tilakohtaista metsäsuunnittelua voidaan pitää pääasiallisesti elinkeinotoimintana, jota viranomaisvaikutus ei koske, mutta alueellista metsäsuunnittelua maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan.<sup>151</sup>

Alueellista metsäsuunnittelua harjoittavat metsäkeskukset, jotka saavat suunnitteluun rahoitusta valtiolta. Valtion rahoitus työhön on perusteltua, koska alueellinen metsäsuunnittelu palvelee pitkälti yhteiskunnan etuja, eli toiminnalla on selkeästi julkinen intressi. *Kankaan ja Hännisen* mukaan asiakas maksaa suunnittelun ja myös määrittää suunnittelulle tavoitteet.<sup>152</sup>

Alueellisessa metsäsuunnittelussa asiakas on nähdäkseni yhteiskunta. Alueellinen metsäsuunnittelu, joka nykyisin käsittää lähinnä alueellisen metsävaratiedon keruun, kuuluu met-

<sup>148</sup> PL:n esitöiden (*HE 1/1998 vp*, s. 74) mukaan julkisen vallan käytön muotoja ovat ensinnäkin yksipuoliset päätökset, joiden vaikutus ulottuu yksityisten oikeussubjektien oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin. Toinen keskeinen julkisen vallan käytön muoto on välittömien voimakeinojen käyttäminen ulkopuolisiin nähden.

<sup>149</sup> *HE 178/2006 vp*, s. 8.

<sup>150</sup> Ks. tarkemmin jakso 4.1.2.

<sup>151</sup> Aluesuunnittelun sijasta tulisi paremminkin puhua alueellisesta metsävaratiedon keruusta, ks. *Vierula 2003*, s. 9–12.

<sup>152</sup> *Kangas – Hänninen 2003*, s. 154.

säkeskuksen julkisiin hallintotehtäviin, joten se on samalla myös julkinen tehtävä, jota maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee siis kaikkia metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:n mukaista toimintaa. Viranomaisvaikutuksen merkitys eri tehtävien hoitamisessa vaihtelee tehtäväkohtaisesti tehtävän luonteesta riippuen. Viranomaisvaikutuksen ulottuminen koskemaan metsäkeskusten toimintaa on maakuntakaavan vaikuttavuuden näkökulmasta joka tapauksessa merkityksellinen asia. Maakuntakaava on tarkoitettu kokonaisvaltaiseksi maakunnan tai sen osa-alueen alueidenkäytön suunnitelmaksi, ja olisi vastoin MRL:n keskeisiä tavoitteita, jos viranomaisvaikutus ei koskisi metsäkeskuksia, joilla on huomattavaa maakunnallista merkitystä metsien käyttöön liittyen. Jos maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei katsottaisi koskevan metsäkeskuksia, hyvin merkittävä osa alueiden käyttöön liittyvistä suunnitelmista ja toimenpiteistä jäisi irralliseksi muusta alueiden käytön suunnittelusta. Tällöin metsien käyttöä ei tehokkaasti voitaisi sovittaa yhteen muiden alueidenkäyttötarpeiden kanssa.

#### *4.1.2 Elinkeinotoiminta*

Metsäkeskukset voivat harjoittaa laissa säädettyjen edistämisen- ja viranomaistoimien ohessa myös elinkeinotoimintaa. Periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi koskea myös metsäkeskusten harjoittamaa elinkeinotoimintaa. Myös metsäkeskusten elinkeinotoiminta voitaneen tietyissä tapauksissa ainakin teoriassa luokitella kuuluvaksi julkisen tehtävän alaan.

Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 7 §:n mukaan metsäkeskus ja metsätalouden kehittämiskeskus eivät saa harjoittaa elinkeinotoimintaa, joka ei liity niiden tarkoituksen toteuttamiseen. Lisäksi elinkeinotoiminta ei myöskään saa vaarantaa metsäkeskusten lakisääteisten tehtävien hoitamista tai sen puolueettomuutta. Metsäkeskusten elinkeinotoiminta on selkeästi markkinalähtöistä toimintaa, toisin kuin viranomais- ja edistämistehtävien hoito, joiden suorittamiseen metsäkeskukset saavat valtiolta avustuksia. Elinkeinotoimintaa harjoittaessaan metsäkeskukset toimivat käytännössä samoin edellytyksin kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat.

Keskeisimpiä metsäkeskuksen elinkeinotoiminnan muodossa tarjottavista palveluista ovat valtion rahoitustuella toteutettavien metsänparannustöiden suunnittelu ja toteutus sekä tilakohtaisten metsäsuunnitelmien ja tila-arvioiden tuottaminen metsävaratiedoista.<sup>153</sup> Kun elinkeinotoimintaa arvioidaan julkista tehtävää määrittävien kriteerien valossa, voidaan nähdä, ettei sitä yleensä voitane määritellä julkisen tehtävän hoitamiseksi. Metsäkeskuksen elinkeinotoiminta ei ensinnäkään perustu julkiseen tehtävänantoon. Lisäksi elinkeinotoiminnalle on tyypillistä, että vaikka se osaltaan edistäisi myös yleisen intressin toteuttamista, ensisijaisesti se palvelee kuitenkin metsänomistajan tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi elinkeinotoiminta markkinalähtöistä toimintaa, jossa toimintaan ei yleensä käytetä valtion avustuksia.

Esimerkiksi tilakohtaisen metsäsuunnitelman laatimisen julkista luonnetta tarkasteltaessa voidaan kiinnittää huomiota joihinkin toiminnan ominaispiirteisiin. Tilakohtaisen metsäsuunnitelman voi metsäkeskuksen lisäksi laatia myös yksityinen palveluntarjoaja, jota viranomaisvaikutus ei koske.<sup>154</sup> Tämä puoltaa sitä näkökulmaa, että viranomaisvaikutus ei koskisi myöskään metsäkeskuksia niiden laatiessa tilakohtaisia metsäsuunnitelmia. KEMERA-lain mukaisesti toteutettavan hankkeen rahoituksen perustana olevaa tukiprosenttia on mahdollista alentaa KEMERA-lain 9.3 §:n mukaan.<sup>155</sup> Koska metsäsuunnitelmalla on tällainen oikeusvaikutus, nähdäkseni myös metsäsuunnitelman tulee olla yhdenmukaisin perustein laadittu.

Tilakohtaisella metsäsuunnitelmalla on myös joitakin julkiseen tehtävään viittaavia piirteitä. Ensinnäkin suunnittelun rahoituksen ei yksiselitteisesti voida sanoa olevan yksityistä. Metsäkeskusten tilakohtaiset metsäsuunnitelmat laaditaan alueellisen metsäsuunnittelun (metsävaratiedon keruun) yhteydessä hankittujen tietojen perusteella. Alueellinen metsävaratiedon keruu puolestaan rahoitetaan julkisista varoista. Näin ollen metsänomistajalle metsäsuunnitelma maksaa ainoastaan sen verran kuin mitä metsäkeskus veloittaa metsävaratiedon jalostamisesta metsäsuunnitelmaksi.

Julkiselle tehtävälle on tyypillistä, että sillä on julkiseen intressiin kohdistuva tarkoitus. Tilakohtainen metsäsuunnittelu voidaan nähdä osittain myös yhteiskunnan etuja palvelevana

---

<sup>153</sup> HE 260/2010 vp, s. 23.

<sup>154</sup> Metsäkeskusten lisäksi metsänhoitoyhdistyksillä ja metsäpalveluyrittäjillä on merkittävä rooli tilakohtaisten metsäsuunnitelmien laadinnassa, ks. MMM 2008, s. 2.

<sup>155</sup> Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen 5.3 §:n mukaan tukea alennetaan 10 %:lla, jos kiinteistöllä ei ole ajan tasalla olevaa metsäsuunnitelmaa.

suunnitelmana. *Kangas ja Hänninen* ovat pohtineet tilakohtaisen metsäsuunnitelman asemaa toisaalta yksityisen metsänomistajan päätöstukenä ja toisaalta metsäpolitiikan toteuttamisen välineenä. He ovat ehdottaneet mallia, jossa tilakohtaisella metsäsuunnitelmalla ei olisi kytkeä metsäpolitiikkaan muuten kuin siinä muodossa, että suunnitelmaa noudattaessaan metsänomistaja ei riko metsien käyttöä koskevia säädöksiä. Metsäpolitiikkaa toteutettaisiin alueellisen metsäsuunnittelun avulla, joka kuuluisi valtion rahoitettavaksi. Tilakohtainen metsäsuunnitelma olisi sen sijaan metsänomistajalle maksullinen. Tällä hetkellä metsäsuunnittelujärjestelmä rakentuu Kankaan ja Hännisen mukaan siten kuin yhteiskunnan yleinen etu olisi samalla metsänomistajan etu.<sup>156</sup>

Nähdäkseni maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta pohdittaessa ollaan tekemisissä saman tematiikan kanssa. Viranomaisvaikutuksen ei voitane katsoa ulottuvan tilakohtaiseen metsäsuunnitteluun, kun tilakohtainen metsäsuunnitelma nähdään yksinomaan metsänomistajan päätöstukenä, eikä metsäpolitiikan välineenä. Nähdäkseni ainakin maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta koskevan kysymyksen yhteydessä tilakohtainen metsäsuunnitelma voidaan nähdä nimenomaan metsänomistajien tavoitteita palvelevana suunnitteluinstrumenttina. Näin ollen, huolimatta tilakohtaisen metsäsuunnittelun edellä esitetyistä yhteyksistä julkiseen tehtävään, maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei voida katsoa koskevan tilakohtaista metsäsuunnittelua.

#### 4.1.3 Suomen metsäkeskukselle säädetyt tehtävät

Vuoden 2012 alussa tulee voimaan laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011), jolla kumotaan laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta (1475/1995) metsäkeskuksia koskevan sääntelyn osalta.<sup>157</sup> Lain myötä nykyisistä alueellisista metsäkeskuksista muodostetaan yksi, koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio. Metsäkeskuksen tehtävänä on uuden lain 1 §:n mukaan metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Lain perustelujen mukaan metsäkeskuksen yleinen tehtävä ei muuttuisi nykyisestä, mut-

<sup>156</sup> *Kangas – Hänninen* 2003, s. 154–155.

<sup>157</sup> Metsätalouden kehittämiskeskukseen sovelletaan metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettua lakia soveltuvin osin vuoden 2014 loppuun saakka. Myös metsäkeskuksen osalta laki sisältää siirtymäsäännöksiä. Esimerkiksi lain 37.1 §:n mukaan metsäkeskuksen on saatettava toimintansa julkisen vallan käyttöä sekä 8 §:ssä tarkoitettujen tehtävien ja liiketoiminnan eriyttämistä koskevien säännösten mukaiseksi vuoden 2012 kesäkuun loppuun mennessä.

ta tehtävien painopiste olisi nykyistä selvemmin metsiin perustuvan monipuolisen elinkeinotoiminnan edellytysten edistäminen.<sup>158</sup>

Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 2.1 §:n mukaan metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä ovat lain 8 §:ssä määritellyt tehtävät. Lainkohdan perustelujen mukaan 8 §:ssä määritelty julkisten hallintotehtävien kokonaisuus vastaisi sisällöltään metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetussa laissa säädettyjä metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä. Säännöksillä ei ole tarkoitus antaa metsäkeskukselle uusia tehtäviä nykyisiin metsäkeskuksiin verrattuna. Lainkohdan perusteluissa myös todetaan, että Metsäkeskuksen julkisiin hallintotehtäviin liittyisi julkinen intressi ja tehtävien hoitaminen rahoitettaisiin pääosin valtionavustuksella.<sup>159</sup>

Suomen metsäkeskus voi Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 2.2 §:n mukaan harjoittaa edelleen myös liiketoimintaa, kuten nykyiset metsäkeskukset. Uuden lain tavoitteena on kuitenkin eriyttää liiketoiminta selkeästi julkisten hallintotehtävien hoitamisesta metsäkeskuksen puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantavien sidonnaisuuksien ehkäisemiseksi. Eriyttämisellä metsäkeskuksen liiketoiminta saatetaan muiden metsätalouden toimijoiden asiakasrahoitteisen toiminnan kanssa yhteneväiseen asemaan.<sup>160</sup> Lain esitöiden mukaan liiketoiminnan tavoitteena olisi kaupallisten palveluiden tarjoaminen, minkä vuoksi sille olisi ominaista ansiotarkoitus ja taloudellisen tuloksellisuuden tavoittelu, eikä liiketoimintaan voisi käyttää valtionavustusta.<sup>161</sup> Kuten nykyisinkin, liiketoiminta ei Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 2.2 §:n mukaan saa vaarantaa metsäkeskuksen lakisäateisten tehtävien hoitamista eikä metsäkeskuksen puolueettomuutta. Kuitenkin nykyisin voimassa olevasta laista poiketen, liiketoiminnan ei enää tarvitse liittyä metsäkeskuksen tarkoituksen toteuttamiseen, eikä sitä ole rajattu pelkästään metsätalouteen liittyviin palveluihin.<sup>162</sup>

Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikkö hoitaa tulevaisuudessa Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 8 §:ssä määritellyjä tehtäviä. Lain 3.1 §:n mukaan julkisen palvelun yksikkö muodostuu keskusyksiköstä ja alueyksiköistä. Metsäkeskuksessa on johtokunta ja

---

<sup>158</sup> HE 260/2010 vp, s. 22.

<sup>159</sup> HE 260/2010 vp, s. 22–23.

<sup>160</sup> Ks. HE 260/2010 vp, s.23, jonka mukaan eriyttäminen tapahtuu taloudellisesti, henkilöittäin ja toiminnallisesti.

<sup>161</sup> HE 260/2010 vp, s. 23.

<sup>162</sup> HE 260/2010 vp, s. 23.

jokaisessa alueyksikössä alueneuvottelukunta. Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 8.1 §:ssä määritellään keskusyksikölle kuuluvat tehtävät ja 8.2 §:ssä alueyksikölle kuuluvat tehtävät. Lain 8.2 §:ssä korostetaan alueyksiköiden roolia metsiin perustuvien elinkeinojen edistämisen yhteistyössä alueellisten ja maakunnallisten elinkeinotoimintaa edistävien organisaatioiden ja toimielinten kanssa. Lainkohdan perustelujen mukaan näitä eri tahoja olisivat muun muassa maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja metsänhoitoyhdistykset.<sup>163</sup> Säännös korostaa maakunnan eri alueidenkäyttömuotojen yhteensovittamista, mikä vahvistaa maakuntakaavan merkitystä yhteen sovittavana mekanismina.

Näyttäisi selvältä, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi lähtökohtaisesti kaikkea Suomen metsäkeskukselle säädettyä toimintaa, joka liittyy alueidenkäyttöön. Maakuntakaavan luonteesta tosin johtuu, että perustettavan metsäkeskuksen keskusyksikön mahdollisuudet ottaa maakuntakaava huomioon MRL 32.2 §:n mukaisella tavalla ovat rajallisemmat kuin alueyksiköllä.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee periaatteessa myös Suomen metsäkeskuksen johtokuntaa, mutta käytännössä johtokunnalla ei ole sellaisia tehtäviä, joissa maakuntakaavan toteuttamista voitaisiin edistää. Metsäkeskuksen johtokunnan tehtävät on säädetty Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 9 §:ssä. Johtokunnan tehtäviin kuuluvat muun muassa metsäkeskuksen toiminnan johtaminen ja valvominen sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta päättäminen. Johtokunnan tehtävät eivät liity läheisesti yksittäisen maakunnan alueiden käyttöön, eikä maakuntakaavan huomioon ottamiseen liene taloudellisiakaan edellytyksiä. Sen sijaan alueneuvottelukunnat voivat tehtäviään hoitaessaan ottaa maakuntakaavan huomioon MRL 32.2 §:n mukaisesti. Alueneuvottelukunnan tehtävistä on säännelty Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 10 §:ssä. Esimerkiksi alueellisen metsäohjelman hyväksyminen sekä ohjelman laatiminen, seuranta ja toteuttamisen edistäminen yhteistyössä metsäalan sidosryhmien kanssa kuuluu alueneuvottelukunnan tehtäviin. Alueneuvottelukunta voinee jopa *edistää* tehokkaasti maakuntakaavan tavoitteita tehdessään 10 §:ssä tarkoitettuja aloitteita metsiin liittyvien elinkeinojen kehittämistä koskevissa asioissa. Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 10 §:n perustelujen mukaan alueneuvottelukunnan tehtävät keskittyvät alueellisen yhteistoiminnan edistämiseen ja eri toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Alueyksiköiden ja

---

<sup>163</sup> HE 260/2010 vp, s. 27



muiden alueellisten toimijoiden yhteistyötä on myös uudella lailla tarkoitus tiivistää ja monipuolistaa.<sup>164</sup> Yksi alueneuvottelukunnan seitsemästä jäsenestä edustaa maakunnan liittoa, mikä voi osaltaan parantaa maakuntakaavoitusta koskevan tiedon välittymistä alueneuvottelukunnan päätöksentekoon.

#### 4.1.4 KEMERA-lain mukaiset tehtävät<sup>165</sup>

Useat puuntuotannon tai monimuotoisuuden turvaamisen kannalta tärkeät toimenpiteet ovat usein yksityistaloudellisesti huonosti kannattavia. Tästä syystä valtion tuen ohjaamisella metsätalouden toimenpiteisiin voidaan edistää kestävä metsätalouden harjoittamista ja metsäluonnon monimuotoisuuden säilymistä.<sup>166</sup> Toimenpiteisiin, joilla edistetään metsien kestävä hoitoa ja käyttöä metsälain mukaisesti, voidaan KEMERA-lain 1 §:n mukaan osoittaa rahoitusta. Rahoitettavia toimenpiteitä ovat puuntuotannon turvaaminen, metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, metsäluonnon hoitohankkeet sekä edellä mainittuja toimenpiteitä tukevat muut edistämistoimenpiteet.<sup>167</sup> KEMERA-lain 24.1 §:n mukaan ympäristötukea sekä rahoitusta puuntuotannon kestävyuden turvaamistoihin ja pääosaan muista edistämistoimenpiteistä haetaan metsäkeskukselta.<sup>168</sup>

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan metsäkeskuksia KEMERA-lain mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa.<sup>169</sup> KEMERA-lain mukaiset tehtävät täyttävät keskeisimmät julkiselle tehtävälle asetetut kriteerit. Itse asiassa metsäkeskuksen KEMERA-lain mukaiset tehtävät kuuluvat metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:n mukaan metsäkeskuksen julkisiin hallintotehtäviin, jotka siis sisältyvät julkisen tehtävän määritelmään. Maakuntakaavoituksella voi olla tukitoimien ohjaamisessa merkitystä, jos lain nojalla myönnettyjen tukien edellytyksistä ei ole säännelty tyhjentävästi laissa.<sup>170</sup>

<sup>164</sup> HE 260/2010 vp, s. 30.

<sup>165</sup> KEMERA-laki on kumottu jo vuonna 2007 KMRL:lla (544/2007), joka tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. KMRL:ia ja sen aiheuttamia muutoksia käsitellään lyhyesti myöhemmin jaksossa 3.2.5.

<sup>166</sup> HE 63/1996 vp, s. 15.

<sup>167</sup> Vuonna 2009 valtio tuki puuntuotantoa runsaalla 66 miljoonalla eurolla. Valtion tuki metsien monimuotoisuuden ylläpitämiseen ja metsäluonnon hoitohankkeisiin yksityismetsissä oli samana vuonna yhteensä noin 7,6 miljoonaa euroa. (*Metsäntutkimuslaitos* 2010, s. 111, 161.)

<sup>168</sup> Luonnonhoitohankkeiden rahoitus perustuu metsänomistajan ja metsäkeskuksen väliseen sopimukseen.

<sup>169</sup> Ks. esim. *Hallberg ym.* 2006, s. 169.

<sup>170</sup> Ks. esim. *YM* 2009, s. 21.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus vaikuttaa KEMERA-lain mukaisten tukien myöntämisessä pääasiassa kahdella tavalla. Ensinnäkin, MRL 32.2 §:n mukainen velvollisuus katsoa, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista, voi estää joidenkin hankkeiden rahoittamisen. Toiseksi, MRL 32.2 §:n mukainen velvollisuus pyrkiä edistämään kaavan toteuttamista voi parantaa joidenkin kohteiden rahoituksen saamisen edellytyksiä. KEMERA-lain mukaisen rahoituksen kannalta maakuntakaavassa on merkittävää se, että siinä suunnitellaan pitkälti muita alueidenkäyttömuotoja kuin metsätaloutta. Lisäksi metsälaissakin ilmaistu periaate on, että metsätalous on väistynyt maankäyttömuoto. Tästä johtuu, että maakuntakaava on pääasiallisesti rajoite KEMERA-lain mukaiseen puuntuotannon tukemiseen. Sitä vastoin esimerkiksi maakuntakaavassa osoitetut virkistysalueet, joiden riittävyys maakuntakaavassa on MRL 28.3 §:n mukaan kiinnitettävä huomiota, voivat puoltaa KEMERA-lain mukaisten luonnonhoitohankkeiden toteuttamista.

KEMERA-lain 5 §:ssä säännellään niistä metsien hoitoa ja käyttöä edistävästä työlajeista, joihin rahoitusta voidaan myöntää metsien puuntuotannollisen kestävyys- ja elinvoimaisuuden turvaamiseksi.<sup>171</sup> Työlajeja ovat

- 1) metsänuudistaminen;
- 2) kulotus;
- 3) nuoren metsän hoito;
- 4) energiapuun korjuu; (kohta on kumottu lailla 983/2004, joka tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana)
- 5) metsänterveyslannoitus;
- 6) kunnostusojitus; sekä
- 7) metsätien tekeminen.

KEMERA-lain 7 §:n mukaan puuntuotantoa tukevat työt on ohjattava kunkin alueen ja työlajin puitteissa ensisijaisesti puuntuotannon kannalta tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin. Töiden on oltava tarkoituksenmukaisia taloudellisesti sekä metsäluonnon- ja ympäristöhoiton samoin kuin metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella voi olla merkitystä kaikkien työlajien toteuttamisen kohdal-

---

<sup>171</sup> Rahoitus myönnetään pääosin tukena, mutta yhteishankkeena toteutettavaan kunnostusojitukseen ja metsätien tekemiseen on mahdollista saada myös lainaa.

la. Ensinnäkin töiden tarkoituksenmukaisuutta voidaan nähdäkseni arvioida maakuntakaavasta saatavilla perusteilla. Toisaalta rahoitusta tulee maakuntakaavan viranomaisvaikutus huomioon ottaen myöntää nähdäkseni siten, että maakuntakaavassa osoitettujen maankäyttötarkaisujen perusteella arvioiden rahoitus ei heikennä mahdollisuuksia toteuttaa maakuntakaavaa.

KEMERA-lain mukaisilla töillä ei lain 7 §:n mukaan saa aiheuttaa kohtuudella vältettävissä olevaa haittaa muulle ympäristölle. Lisäksi työt on mahdollisuuksien mukaan keskitettävä siten, että ne voidaan toteuttaa taloudellisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tässä yhteydessä erityisesti maakuntakaavan kehittämisperiaatemerkinnoilla voidaan osoittaa yhtenäisiä alueita, joille KEMERA-lain mukaisten töiden keskittäminen voisi olla taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Periaatteessa maakuntakaavaa voidaan käyttää perusteena puuntuotantoa tukevien töiden kohdentamiseen. Puuntuotantoa tukevia töitä voidaan ohjata esimerkiksi maakuntakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi osoitetuille alueille, joille ei kohdistu muita maankäyttötarpeita.<sup>172</sup> Toisaalta esimerkiksi maakuntakaavan viheryhteystarvemerkintä voi rajoittaa joidenkin puuntuotantoa tukevien töiden ohjaamista näille alueille. Tällaisilla alueilla puuntuotantoa tukevat työt lienevät harvoin KEMERA-lain 7 §:n tarkoittamalla tavalla tarkoituksenmukaisia myöskään metsäluonnonhoidon tai metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta.

Maakuntakaavan asettamat rajoitukset saattavat joissakin tapauksissa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen vuoksi estää KEMERA-lain nojalla rahoitettavaksi suunnitellun hankkeen toteuttamisen.<sup>173</sup> KEMERA-lain 4.3 §:n mukaan hankkeeseen, joka ei ole sen mukainen, mitä *metsälaissa tai muualla* säädetään, ei voida myöntää rahoitusta. *Kiviniemen ja Tenholan* mukaan tästä seuraa, että rahoitusta ei voitaisi käyttää sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat esimerkiksi maakuntakaavan metsänomistajaa sitovien kaavamääräysten, eli esimerkiksi suojelemääräysten, vastaisia.<sup>174</sup> Asian voisi perustellusti tulkita myös toisin. KEMERA-lain 4.3 §:n mukaan rahoitusta ei näet saa käyttää muun muassa sellaiseen työhön tai toimenpiteeseen, joka ei ole sen mukainen, mitä *metsälaissa tai muualla säädetään*. Näin ollen rahoitet-

<sup>172</sup> KEMERA-lain esitöiden mukaan (*HE 63/1996 vp*, s. 44) alueellista metsäohjelmaa käytetään varojen suunnitelmassa pohjana ohjattaessa puuntuotantoa tukevia töitä ensisijaisesti tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin.

<sup>173</sup> Ks. myös *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 11.

<sup>174</sup> *Tenhola – Kiviniemi* 2005, s. 11.

tavat työt tai toimenpiteet eivät voisi olla *säädöksen* vastaisia. KHO:n vuosikirjaratkaisujen KHO 1996 A 14 ja KHO 1999:3 perusteella asemakaavamääräystä ei voitu pitää silloisen hallitusmuodon 92.2 §:n mukaisena säädöksenä. *Syrjänen* on lisäksi päättänyt KHO:n hypermarket-tapauksesta (KHO 1996 A 14), ettei yksittäistä kaavamääräystä voida pitää normina, koska vasta *kaava määräyksineen* muodostaa kokonaisuuden, jota voidaan pitää normina.<sup>175</sup> Näin ollen KEMERA-lain mukaista rahoitusta voitaisiin KEMERA-lain 4.3 §:n estämättä joissakin tapauksissa myöntää sellaiseen työhön ja toimintaan, joka on yksittäisten kaavamääräysten vastaista.

Nähdäkseni maakuntakaavan viranomaisvaikutus huomioon ottaen rahoituksen myöntäminen kaavamääräysten vastaiseen toimintaan on oltava poikkeuksellista. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus edellyttää viranomaisilta aktiivista maakuntakaavan toteuttamista palvelevaa toimintatapaa, mihin ei hyvin sovellu rahoituksen myöntäminen edes yksittäisten kaavamääräysten vastaiseen toimintaan. Joissakin tapauksissa kaavamääräysten vastainen toiminta voi jopa vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista MRL 32.2 §:n tarkoittamalla tavalla, minkä vuoksi rahoitusta ei maakuntakaavan viranomaisvaikutus huomioon ottaen voida myöntää sellaiseenkaan toimintaan, joka sinällään ei olisi KEMERA-lain 4.3 §:n vastaista.

KEMERA-lain mukainen rahoitus puuntuotannon tukemiseen voi olla epävarmaa esimerkiksi virkistysalueilla. Tällaisilla alueilla voi olla tarpeen pohtia, kuinka yksittäiset metsätalouden toimenpiteet, kuten kunnostusojitus, metsäteiden tekeminen, pystykarsinta, taimikon hoito ja energiapuun korjuu vaikuttavat maakuntakaavan tavoitteiden toteuttamiseen. Toimenpiteiden vaikutusta maakuntakaavan toteuttamiseen on syytä arvioida tapauskohtaisesti. Esimerkiksi nuoren metsän hoito voi joillakin alueilla olla myös maiseman kannalta positiivinen asia.<sup>176</sup> Metsänterveyslannoituksen seurauksena maakuntakaavan toteuttaminen voinee harvoin vaikeutua.

---

<sup>175</sup> *Syrjänen* 1999, s. 134.

<sup>176</sup> Tällaisissa tapauksissa tulee kuitenkin nähdäkseni aina tapauskohtaisesti pohtia, mikä merkitys esimerkiksi maakuntakaavan kehittämisperiaatteille voidaan antaa. Tuen epäminen esimerkiksi metsätiehankkeelta maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen perusteella on vaikutuksiltaan tosiasiallisesti lähellä metsätien tekemisen estävää suojelumääräystä.

Eräiden KEMERA-lain nojalla rahoitettavien puutuotannon kestävyys turvaamiseksi tehtävien hankkeiden rahoituksen myöntämisen edellytyksenä on suunnitelma.<sup>177</sup> Kyseisiin toimenpiteisiin ei edellytetä lupaa, minkä vuoksi viranomaisen ei voi estää hankkeen toteuttamista sillä perusteella, että se vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista MRL 32.2 §:n mukaisesti. Sen sijaan viranomaisen ei nähdäkseni voi MRL 32.2 §:n viranomaisvaikutus huomioon ottaen hyväksyä esimerkiksi sellaista ojitusta tai metsätietä koskevaa suunnitelmaa, joka vaikeuttaisi maakuntakaavan toteuttamista. Monien maakuntakaavan tavoitteiden vastaisen hankkeiden toteuttaminen on metsänomistajien vapaassa harkinnassa, eikä lainsäädäntö sinällään estä hankkeiden toteuttamista, mutta rahoitusta tällaisiin hankkeisiin ei liene mahdollista saada.

KEMERA-lain 19 ja 19 a §:ssä (624/2003) säännellään metsätalouden ympäristötuesta.<sup>178</sup> Mikäli metsänomistaja ottaa metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisen, luonnonhoidon tai metsien muun kuin puuntuotannollisen käytön tavallista laajemmin, voidaan hänelle lain 19 §:n mukaan maksaa ympäristötukea.<sup>179</sup> Tukea voidaan myöntää toiminnasta aiheutuneisiin vähäistä suurempiin lisäkustannuksiin ja taloudellisiin menetyksiin. Pääsääntöisesti ympäristötuesta tehdään sopimus metsänomistajan ja metsäkeskuksen välillä.

Maakuntakaavalla voi olla merkitystä ympäristötuella rahoitettavien kohteiden valinnassa. Esimerkiksi maakuntakaavan kehittämisperiaatteiden avulla voidaan löytää tarkoituksenmukaisimmat ympäristötukikohteet. Tämän voidaan katsoa olevan MRL 32.2 §:n mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämistä. Maa- ja metsätalousministeriö on antanut KE-

<sup>177</sup> Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen (1311/1996) 1 §:n mukaan suunnitelma on pakollinen metsänuudistamista, metsänterveyslannoitusta, kunnostusojitusta, metsätien tekemistä ja metsäluonnonhoitohanketta sekä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston rahoittamia toimenpiteitä varten. Lisäksi suunnitelma on laadittava työllisyystyönä tehtävää nuoren metsän hoitoa ja energiapuun korjuuta samoin kuin kulotusta sekä kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 19 §:ssä tarkoitettua ympäristötukea ja lain 22 §:ssä tarkoitettuja muita edistämistoimenpiteitä varten silloin, kun se toimenpiteen toteuttamisen vuoksi on tarpeellista. Muiden toimenpiteiden rahoitus perustuu niiden toteuttamisen jälkeen annettavaan toteutusselvitykseen.

<sup>178</sup> KEMERA-lain 19 a § (624/2003) oli voimassa vuoden 2007 loppuun saakka. Pykälän säännöksiä kuitenkin sovelletaan sen voimassaolon aikana tehtyihin sopimuksiin niissä määritellyn sopimusajan loppuun asti. (*HE 12/2003 vp*, s. 7). Metsätalouden ympäristötuki koostuu peruskorvauksesta, hakkuuarvokorvauksesta ja muusta korvauksesta.

<sup>179</sup> Tuen saamisen edellytyksenä on muun muassa, että huomioon ottaminen tapahtuu laajemmin kuin mikä metsälaiassa on säädetty maanomistajan velvollisuudeksi. Ympäristötukea on mahdollista saada myös metsälain 10.3 §:n velvoitteen täyttämiseksi.

MERA-lain 19.3 §:n (1286/1997) nojalla tarkempia määräyksiä ympäristötuesta päätöksel-  
lään metsätalouden ympäristötuesta (MMMp, 144/2000). MMMp 2.1 §:n mukaan ympäristö-  
tuki tulee kohdistaa ensisijaisesti metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden  
elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen. MMMp 2.2 §:n mukaan metsäkeskus voi  
kuitenkin käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa myöntää ympäristötukea myös mui-  
hin kohteisiin. MMMp 12 §:ssä on säännelty metsäkeskuksen tehtävistä ympäristötukeen  
liittyvissä asioissa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi tulla kyseeseen metsäkeskuksen  
neuvotellessa MMMp 12.1 §:n mukaisesti ympäristötukisopimuksen ehdoista. Viranomais-  
vaikutus koskee metsäkeskusta myös sen tehdessä päätöksen ympäristötuen myöntämisestä  
ja maksamisesta MMMp 12.2 §:n mukaisesti.

KEMERA-lain 19 a §:n mukaan rahoitusta voidaan käyttää myös Etelä-Suomen, Oulun lää-  
nin länsiosan ja Lapin läänin lounaisosan metsien monimuotoisuuden turvaamisen toiminta-  
ohjelmassa (Metso-ohjelma) tarkoitettuihin luonnonarvokauppa- ja yhteistoimintaverkosto-  
kokeiluihin, jotka edistävät metsätalouden monimuotoisuutta. Lainkohta ei ole enää voi-  
massa, mutta sen säännöksiä sovelletaan lainkohdan voimassaoloaikana tehtyihin sopimuk-  
siin. Kohteet valittiin luonnonsuojelubiologisten kriteerien pohjalta, joten maakuntakaavan  
viranomaisvaikutuksella ei tässä yhteydessä ole voinut olla suurta merkitystä. Kriteerien  
avulla tunnistettiin kohteiden luonnonarvot, ja maakuntakaavassa esitetyillä merkinnöillä on  
voinut olla korkeintaan informatiivinen merkitys kenties arvokkaiden kohteiden paikantami-  
sessa. Metso-ohjelmaa on kokeiluhankkeesta saatujen kokemusten perusteella päätetty jat-  
kaa.<sup>180</sup> Toimintaohjelmaan sisällytettävien kohteiden rahoitus voi edelleen tapahtua muun  
muassa KEMERA-lain ympäristötuen nojalla. Kohteiden valinnan perusteena ovat kuitenkin  
edelleen luonnontieteellisten valintaperusteiden mukaisesti, joten maakuntakaavan merkitys  
tässä yhteydessä on vähäinen.<sup>181</sup>

Metsäluonnonhoitohankkeiden suunnittelusta ja toteuttamisesta säännellään KEMERA-lain  
20 §:ssä. KEMERA-lain 20.1 §:n mukaan erillisinä metsäluonnon hoitohankkeina voidaan  
suunnitella ja toteuttaa

<sup>180</sup> Valtioneuvosto hyväksyi maaliskuussa Etelä-Suomen metsien toimintaohjelman vuosiksi 2008–2016. Ks. *Valtioneuvosto* 2008.

<sup>181</sup> Luonnontieteellisistä valintaperusteista, ks. *YM* 2008.

- 1) usean tilan alueelle ulottuvia, tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöitä;
- 2) metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen kartoitusta;
- 3) talousmetsien maisemanhoidon kannalta merkittäviä metsän kunnostustöitä;
- 4) metsäojitusalueiden laskeutusaltaiden tyhjentämistä tai metsäojituksista aiheutuneiden vesistöhaittojen estämistä tai korjaamista, jos toimenpiteellä on tavanomaista laajempi merkitys vesien ja vesiluonnon hoidon kannalta eikä kustannuksia voida osoittaa tietyllä aiheuttajalle;
- 5) metsäojitusalueen ennallistamista luonnonarvoiltaan tärkeällä alueella; sekä
- 6) muita edellä mainittuja vastaavia metsäluonnonhoitoa sekä metsien monikäyttöä, maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja korostavia, alueellisesti merkittäviä hankkeita.

KEMERA-lain 20.2 §:n mukaan metsäluonnon hoitohankkeet suunnitellaan ja toteutetaan metsäkeskuksen toimesta tai valvonnassa. Maakuntakaavan tavoitteet välittyvät viranomaisvaikutuksen kautta myös metsäluonnonhoitohankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Töiden suorittaminen edellyttää aina maanomistajan suostumusta, ja maanomistajan tulee voida olla mukana myös hankkeiden suunnittelussa. KEMERA-lain 21 §:n mukaan metsäkeskus päättää varojen käyttämisestä hankkeiden rahoittamiseen sen käyttöön tätä tarkoitusta varten osoitettujen varojen puitteissa. Samalla tulee ottaa huomioon tarkoitukseen mahdollisesti käytettävissä olevan muu rahoitus. Lainkohdan perustelujen mukaan metsäkeskus käyttää varoja niihin hankkeisiin, jotka metsäluonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi katsottaisiin tärkeiksi. Hankkeiden tulisi olla sellaisia, että ne tukisivat alueellisen metsäohjelman tavoitteiden toteuttamista, mikäli ne eivät jo sisältyisi ohjelmassa esitettyihin toimenpideehtoihin.<sup>182</sup>

Metsäkeskuksilla on oivat mahdollisuudet edistää maakuntakaavan toteuttamista metsäluonnon hoitohankkeiden kohdentamisessa. KEMERA-lain 20 §:n perustelujen mukaan aloite hankkeiden rahoitukseen voisi tulla maanomistajilta, viranomaisilta, kansalaisjärjestöiltä ja vastaavilta.<sup>183</sup> Metsäkeskus voi siis myös oma-aloitteisesti tehdä aloitteita metsäluonnon hoitohankkeiden toteuttamiseksi. Toisaalta aloitteen voi hyvin tehdä myös maakunnan liitto maakuntakaavoituksen yhteydessä. Maakuntakaava voi toimia ohjeena, kun metsäkeskuksessa suunnitellaan alueita, joilla metsäluonnon hoitohankkeita olisi tarkoituksenmukaista to-

---

<sup>182</sup> HE 63/1996 vp, s. 48.

<sup>183</sup> HE 63/1996 vp, s. 47.

teuttaa. Metsäluonnon hoitohankkeita voitaisiin näin suunnitella esimerkiksi alueilla, joilla on MRL 30.2 §:n mukaisia erityisiä ympäristöarvoja. Esimerkiksi maisemaan liittyvät ympäristöarvot voivat olla peruste rahoitukselle.

KEMERA-lain 3 §:n (1286/1997) mukaan kyseisen lain mukaisten toimenpiteiden rahoituksen tulee perustua ennen toimenpiteiden toteutusta laadittavaan suunnitelmaan tai toimenpiteiden toteutuksen jälkeen annettavaan toteutus selvitykseen. Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen (1311/1996) 1 §:n (1415/1997) mukaan suunnitelma on laadittava muun muassa metsäluonnonhoitohanketta varten. Näin ollen maakuntakaavan viranomaisvaikutus välittyy metsäluonnonhoitohankkeisiin jo niiden suunnitteluvaiheessa. Maa- ja metsätalousministeriön määräyksen mukaan metsäluonnon hoitohankkeesta laadittavasta suunnitelmasta on käytävä ilmi toimenpiteiden tarkoitus, sijainti, laajuus ja kiinteistöt, joiden alueella hanke sijaitsee.<sup>184</sup>

MRL 30.2 §:n mukaisilla suojelumääräyksillä ei voida velvoittaa maanomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin maakuntakaavan toteuttamisen edistämiseksi.<sup>185</sup> Lainkohdassa tarkoitettujen ympäristöarvot voivat kuitenkin olla luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät aktiivista huolenpitoa. Esimerkiksi lehdoissa lehtipuuvaltaisuuden ylläpito voi olla perusteltu tavoite, jolloin lehtojen kuusettumista ehkäisevät toimenpiteet voisivat olla rahoituksen kohteena. Tällaisissa tapauksissa kohteen ympäristöarvot kyettäisiin säilyttämään metsäluonnon hoitohankkeiden rahoituksen avulla huomattavasti paremmin kuin pelkkiä suojelumääräyksiä antamalla.

KEMERA-lain 20.1 §:n 6 kohdan mukaan metsäluonnon hoitohankkeina voidaan toteuttaa muun muassa alueellisesti merkittäviä hankkeita, jotka korostavat kulttuuri- ja virkistysarvoja. MRL 30.2 §:n mukaan mainitaan suojelumääräysten antamisen perusteena alueen kulttuurihistorialliset arvot. Myös esimerkiksi tällaisilla kulttuurisesti arvokkailla alueilla voitaisiin joissakin tapauksissa toteuttaa metsäluonnon hoitohankkeita. Kulttuurihistoriallisille arvoille on ominaista, että ne ovat muotoutuneet ihmistoiminnan vaikutuksesta. Näin ollen niiden ylläpitäminenkin voisi useimmiten hoitua paremmin aktiivisten metsäluonnon hoitohankkeiden avulla kuin suojelumääräysten avulla, joilla ei voida velvoittaa maanomistajaa aktiivisiin

---

<sup>184</sup> *MMM* 1999, s. 3.

<sup>185</sup> Ks. *YM* 2003b, s. 27.



toimenpiteisiin. Virkistysarvoja korostavia hankkeita voitaisiin hyvin ohjata maakuntakaavassa virkistykseen varatuille alueille. Tämä voisi olla perusteltua, koska maakuntakaavassa virkistysalueeksi merkitään vain sellaiset alueet, joilla on alueellista merkitystä.

Metsäluonnon hoitohankkeet voisivat olla suojelumääräysten antamista tehokkaampi tapa myös tiettyjen luonnonarvojen turvaamiseksi. MRL 30.2 §:n nojalla suojelumääräyksiä voidaan antaa, jos ne ovat tarpeen erityisten luonnonarvojen suojelemiseksi. Joissakin tapauksissa luonnonarvot voidaan saada säilytettyä metsäluonnon hoitohankkeella, jossa metsäojitus-alue ennallistetaan. KEMERA-lain 20.1 §:n 6 kohdan mukaan metsäluonnonhoitohankkeina voidaan suunnitella ja toteuttaa muita 20.1 §:ssä mainittuja vastaavia metsäluonnonhoitohankkeita, jotka ovat alueellisesti merkittäviä. Näin ollen maakuntakaavasta voidaan hyvin löytää myös muita perusteita metsäluonnon hoitohankkeiden toteuttamiselle. Rahoituksen myöntämisen harkinnassa KEMERA-lain perusteella näyttäisi olevan liikkumavaraa. Rahoitukseen oikeutettuja hankkeita ei ole tyhjentävästi lueteltu laissa. Kun metsäluonnonhoitohankkeena voidaan toteuttaa nimenomaan hankkeita, jotka ovat *alueellisesti merkittäviä*, esimerkiksi maakuntakaavassa osoitetuilla virkistysaluevarauksilla ja muillakin maakuntakaavassa esitetyillä maankäyttömuodoilla voisi hyvin olla merkitystä rahoituksen myöntämisen eräänä perusteena. Maakuntakaavassa esitetyt alueidenkäyttömuodot ovat vähintään ylikunnallisesti merkittäviä, joten metsäluonnon hoitohankkeiden alueellinen merkittävyys voitaneen helposti perustella.

Edellä esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että metsäluonnon hoitohankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa maakuntakaava voidaan ottaa hyvin huomioon. KEMERA-lain 20 § jättää metsäkeskukselle runsaasti harkintavaltaa valita tarkoituksenmukaisimmat kohteet hankkeiden toteuttamiseksi.

KEMERA-lain nojalla on mahdollista saada rahoitusta myös lain 22 §:n (718/1999) mukaisesti *muihin edistämistoimenpiteisiin*, joita ovat

- 1) KEMERA-lain 3 §:ssä tarkoitettu toteutusselvityksen laadinta,
- 2) juurikäävän torjunta,
- 3) ennalta arvaamattoman virheen korjaaminen,
- 4) vahingon korvaaminen,
- 5) yksityismetsien kestävä hoitoa ja käyttöä edistävä kokeilu- ja selvitystoiminta, sekä

6) KEMERA-lain 6.1 §:ssä tarkoitettu energiapuun haketus.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys muiden edistämistoimenpiteiden kohdalla on vähäinen. Sillä voisi kenties olla merkitystä yksityismetsien kestävää hoitoa ja käyttöä edistävässä kokeilu- ja selvitystoiminnassa, jota metsäkeskuksen olisi periaatteessa mahdollista kohdentaa maakuntakaavasta saatavilla perusteilla.

Tässä yhteydessä ei ole mielekästä käydä läpi kaikkia maakuntakaavamerkintöjä, joilla voisi olla vaikutusta KEMERA-lain mukaisten tukitoimenpiteiden ohjaamiseen. Maakuntakaavamerkintöjä ei ole järkevää yrittää kattavasti kategorisoida sen mukaan, voiko niillä olla vaikutusta tukitoimenpiteiden ohjaamiseen vai ei. KEMERA-lain mukaisia suunnitelmia ja päätöksiä tehtäessä tulee pikemminkin tapauskohtaisesti ratkaista se, onko merkinnällä merkitystä tukitoimenpiteiden kohdistamisen kannalta. Tässä luvussa olen yrittänyt kootusti esittää sen, millä tavalla missäkin KEMERA-lain mukaisessa toiminnassa maakuntakaava voidaan ja tulee huomioida. Erilaisia maakuntakaavamerkintöjä olen ottanut mukaan tarkasteluun vain esimerkinomaisesti siltä osin kuin se on mielestäni ollut hyödyllistä asian selventämiseksi.

#### *4.1.5 Uuden KMRL:n mukaiset tehtävät*

Edellä käsitelty KEMERA-laki on kumottu jo vuonna 2007 annetulla KMRL:lla<sup>186</sup>, joka tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Uuden lain tavoitteena on lisätä tukien vaikuttavuutta, selkeyttää ja yksinkertaistaa tukiehtoja sekä keventää tukiin liittyvää hallinnollista työtä. Keskeinen peruste KEMERA-lain kokonaisuudistukselle oli myös PL:n asetamat vaatimukset. Lainsäätäjän tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut asiallisesti oleellisesti muuttaa oikeustilaa, vaan peruseriaatteiltaan uusi laki on voimassa olevan lain ja nykykäytännön mukainen.<sup>187</sup> Näin ollen myöskään maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta uusi laki ei tuo olennaisia muutoksia. Tämän vuoksi maakuntakaavan viranomaisvaikutusta koskeva yksityiskohtainen tarkastelu olisi lähinnä edellä esitetyn toistamista, joten KMRL:n tarkempi käsittely ei ole tarpeen. Aikanaan voimaan tulevaa KMRL:a voidaan arvioida samojen periaatteiden valossa kuin nykyisin voimassa olevaa KEMERA-lakia.

<sup>186</sup> Kestävän metsätalouden rahoituslaki, 544/2007.

<sup>187</sup> Ks. HE 177/2006 vp, s. 1.

#### 4.1.6 Metsälaiissa metsäkeskuksille säädetyt tehtävät

Metsälaki on metsien hoidon ja käytön yleislaki.<sup>188</sup> Siinä asetetaan metsien käytölle reunaehdot, joita metsätalouden harjoittamisessa tulee noudattaa. Metsälain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsälain noudattamisen valvonta kuuluu metsäkeskuksille. Metsälain 2.1 §:n 2 kohdan (137/1999) mukaan metsälakia ei sovelleta MRL:n mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella. Maakuntakaavan alueella metsälakia sovelletaan siten kaikkialla muualla paitsi kaavan suojelualueilla. Näin ollen suurimmalla osalla maakuntakaava-alueesta on voimassa sekä metsälaki että MRL. Lakien päällekkäisestä soveltamisalasta seuraa, että tietyiltä osin metsien käyttöä sääntelee kaksi lakia.<sup>189</sup> Vaikka metsälain voidaan ajatella olevan erityislaki suhteessa MRL:iin metsien käytön osalta<sup>190</sup>, säännösten tulkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen molempien lakien asettamat vaatimukset.<sup>191</sup>

Metsälaiissa metsäkeskukselle säädetyt tehtävät ovat metsäkeskuksesta ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 a §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä, joten maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan niiden suorittamista. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella on merkitystä esimerkiksi alueellisten metsäohjelmien laadinnassa. Metsälain 4 §:ssä (822/2010) säännellään kansallisesta (KMO) ja alueellisesta metsäohjelmasta (AMO). Alueelliset metsäohjelmat laaditaan metsien hyödyntämiseen ja monikäyttöön liittyvien tavoitteiden yhteensovittamiseksi, ja niiden perusteella seurataan metsätalouden ja metsäluonnon tilan kehitystä sekä tehdään alueellisia toimenpide-suosituksia. Oh-

<sup>188</sup> Maakuntakaavassa voidaan pääasiallisesti metsätalouskäytössä oleville alueille osoittaa tietyin rajoituksin myös muita alueidenkäyttömuotoja kuin metsätaloutta. Metsälain 3.1 §:n mukaan metsälaki ei estä metsätaloutsaan ottamista muuhun käyttöön.

<sup>189</sup> *Karhun* (2005, s. 37) mukaan modernille oikeudelle ovat tyypillisiä erilaiset päällekkäisongelmat, jolloin ”samaa tilannetta koskevat useat erilaisiin säännöstämisen- ja ohjaustilanteisiin ja -tarpeisiin perustuvat säännöt”. *Määtän* (2007, s. 9) mukaan säästöjen monimuotoinen lomittuminen ja verkottuminen toisiinsa on ympäristölainsäädännölle tyypillistä. Hänen mukaansa ympäristöoikeuden säädökset ovat tyypillisesti rinnakkaisia, päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä.

<sup>190</sup> Ks. esim. *VNp* 13.11.2000, s. 13.

<sup>191</sup> *Määtän* (2007, s. 10) mukaan tulkinta-asennetta, joka sitoutuu normien rinnakkaisuuden ja päällekkäisyyden ensisijaisuuteen ja korostaa normien yhteensovittamisen keskeisyyttä, voidaan kutsua *yhteensovittamisstrategiaksi*. Kyseisessä strategiassa painottuvat ”aineellis-sisällölliset ratkaisuperusteet, systemaattinen ja laajentava tulkinta sekä analogia, usein myös tavoitteellinen tulkinta, seuraamusharkinta, perusoikeusmyönteinen ja periaatelähtöinen tulkinta”. Hänen mukaansa on poikkeuksellista, että samaan tilanteeseen soveltuu usea oikeusnormi siten, että niiden yhtäaikaisten soveltaminen on mahdotonta ja normiristiriitojen ratkaisusääntöihin turvautuminen tarpeen. Myös *Karhu* (2005, s. 37) on sitä mieltä, että oikeussääntöjen välisten ristiriitojen ratkaisuperusteita ei enää runsastuneen sääntelyn oloissa voida käyttää kestävien linjausten pohjana.

jelma sisältää myös tavoitteet kestävän metsätalouden rahoituksesta ehdotetun lain mukaisten varojen suuntaamiseen.<sup>192</sup>

Lain 4.2 §:n mukaan metsäkeskuksen on laadittava toiminta-alueelleen alueellinen metsäohjelma, ja ohjelmaa laadittaessa sen on oltava yhteistyössä alueen metsätaloutta edustavien ja *muiden tarpeellisten tahojen* kanssa. Metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annetun asetuksen 2.2 §:n mukaan metsäkeskuksen on oltava alueellista metsäohjelmaa laatiessaan yhteistyössä alueen keskeisten metsätalouden toimijoiden, *maakuntien liittojen* sekä ympäristönsuojeluviranomaisten ja muiden ohjelman laatimisen kannalta tarpeellisten tahojen kanssa. Nähdäkseni asetuksen 2.2 §:n vaatimus tarkoittaa sitä, että maakunnan liitolle on vähintään varattava tilaisuus esittää näkemyksensä alueellisesta metsäohjelmasta. Sen sijaan metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annettua asetusta ei voida tulkita siten, että sen perusteella metsäkeskuksen olisi sovittava alueellisen metsäohjelmanlaadinta maakuntakaavan tavoitteisiin, vaikka toki maakunnan liiton valmistelussa mukana oleminen voi edesauttaa myös maakuntakaavan tavoitteiden toteutumista. Maakuntakaava ja siinä esitetyt tavoitteet välittyvät AMO:n kuitenkin valmisteluun myös maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kautta.

Metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annetun asetuksen 2 § koskee alueellista metsäohjelmaa. Lainkohdan mukaan alueelliseen metsäohjelmaan on sisällytettävä

- 1) yleiskuvaus metsien ja metsätalouden tilasta sekä kehittämistarpeista ja -tavoitteista;
- 2) kuvaus metsien biologisesta monimuotoisuudesta ottaen huomioon myös luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla muodostetut suojelualueet ja rajoitetun metsätalouskäytön piirissä olevat alueet;
- 3) puuntuotanto sekä sen kehittämistarpeet ja -tavoitteet;
- 4) tarpeet ja tavoitteet metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi metsälain 10 §:n 1—3 momentissa tarkoitettulla tavalla;
- 5) tavoitteet kestävän metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä tarkoitettulle toiminnalle;
- 6) puunkäyttö ja sen nykytilanne sekä puunkäytön kehittämistarpeet ja -tavoitteet;
- 7) kuvaus metsätalouteen liittyvästä yritystoiminnasta ja ehdotukset erityisesti pienyritystoiminnan edistämiseksi;

---

<sup>192</sup> HE 63/1996 vp, s. 1.

- 8) metsätalouden työllisyysvaikutukset ja niiden kehittämismahdollisuudet sekä ehdotukset työllisyyden edistämiseksi;
- 9) arvio ohjelman toteutumisen taloudellisista ja ympäristövaikutuksista sekä muista vaikutuksista.

Alueelliseen metsäohjelmaan on metsien kestävästä hoidosta annetun asetuksen 2.1 §:n 2 kohdan mukaan sisällytettävä kuvaus metsien biologisesta monimuotoisuudesta ottaen huomioon myös LSL:n nojalla muodostetut suojelualueet ja rajoitetun metsätalouskäytön piirissä olevat alueet. Ympäristöministeriön oppaassa tämän on katsottu tarkoittavan sitä, että metsäkeskusten on laatiessaan AMO:ia otettava huomioon muun muassa kaavoista metsätaloudelle aiheutuvat vaatimukset.<sup>193</sup> Maakuntakaavan huomioonottamisvelvollisuus on kuitenkin nähdäkseni olemassa jo MRL 32.2 §:n nojalla.

*Salilan* mukaan AMO:t ”toimivat viranomaistoiminnan sisäisenä ohjeistuksena asettaen metsäpolitiikan suuntaviivoja sekä tavoitteita, joita viranomaiset pyrkivät toiminnassaan noudattamaan ja toteuttamaan voimavarojensa puitteissa”.<sup>194</sup> On perusteltua sovittaa alueellinen metsäohjelma maakuntakaavan tavoitteiden kanssa yhteen jo alueellisten metsäohjelmien laadinnan yhteydessä. Sekä maakuntakaava että alueellinen metsäsuunnitelma ovat molemmat maakunnan tasolla toteutettavia suunnitteluinstrumentteja, joten niiden yhteensovittaminen on tässä mielessä vaivatonta. Koska alueellinen metsäohjelma toimii metsäkeskuksen viranomaistoiminnan (ja edistämistoiminnan) sisäisenä ohjeistuksena, maakuntakaavan tavoitteet välittyvät tehokkaammin metsäkeskuksen toimintaan, kun ne otetaan huomioon jo alueellisen metsäohjelman laadinnassa. Kun metsäkeskuksen on useissa toiminnoissaan joka tapauksessa otettava maakuntakaava huomioon, alueellisen metsäohjelman avulla maakuntakaavan tavoitteet on kenties helpompi sisäistää metsäkeskuksen toimintaan.

Taloustmetsissä tehtävien kasvatus- ja uudistushakkuiden suorittamisesta säännellään metsälain 5, 5 a ja 5 b §:issä (822/2010). Metsälain 5 ja 5 a §:issä tarkoitettujen kasvatus- ja uudistushakkuiden metsälain mukaisuuden arvioinnissa maakuntakaavaa ei voida käyttää perusteena. Kasvatus- ja uudistushakkuiden edellytyksistä ja toteuttamistavoista säännellään tyhjentävästi metsälain sekä metsälain nojalla annetussa asetuksessa metsien kestävästä hoi-

---

<sup>193</sup> YM 2002b, s. 58.

<sup>194</sup> *Salila* 2005, s. 255.

dosta ja käytöstä, eikä maakuntakaava voi tuoda lisäperusteita hakkuiden metsälainmukaisuuden arviointiin.<sup>195</sup>

Metsälain 6 §:n mukaan hakkuu on kuitenkin mahdollista tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla, jos kohteella on erityistä merkitystä metsän monimuotoisuuden säilyttämisestä, maiseman tai metsän monikäytön kannalta.<sup>196</sup> Metsälain 6 §:n mukaisten erityiskohteiden hakkuissa on mahdollista poiketa metsälain 5–5 b §:ien mukaisista talousmetsissä sovellettavista hakkuista koskevista säännöksistä. Maakuntakaavalla ja sen valmistelun yhteydessä laadituilla selvityksillä saattaa olla huomattava vaikutus arvioitaessa *erityishakkuun toimitamisen edellytyksiä*.<sup>197</sup> Esimerkiksi maakuntakaavassa virkistykseen osoitetuilla alueilla saattaa olla erityistä merkitystä maiseman tai monikäytön kannalta. Metsälain 6 §:n mukaista erityistä merkitystä arvioitaessa merkitystä voitaneen antaa esimerkiksi maiseman herkkyydelle. Maakuntakaavassa osoitettu viheryhteystarvemerkintä tai merkintä luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeästä alueesta saattavat osoittaa kohteita, joilla puolestaan on metsälain 6 §:n tarkoittamaa erityistä merkitystä metsän monimuotoisuuden kannalta.

Metsälain 6 §:n mukaisten erityishakkuiden kannalta merkitystä on erityisesti sillä, millaisissa kohteissa metsälain 6 §:n mukaisia erityishakkuuta voidaan tehdä sekä sillä, millaiset hakkuutavat erityiskohteissa ovat metsälain 6 §:n nojalla sallittuja. Maakuntakaavasta ja sen tuksi tehdyistä selvityksistä voidaan saada perusteita myös sille, *millaisia* hakkuuta kohteessa voidaan tehdä. Metsälain 6 §:n mukaan hakkuu on tehtävä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla, ja juuri kohteen erityisluonteesta voidaan maakuntakaavasta saada tietoa. Metsälain 6 §:n mukaisten hakkuiden tekeminen ei ole luvanvaraista, vaan hakkuusta ilmoitetaan tavalliseen tapaan metsälain 14 §:n (822/2010) mukaisella metsänkäyttöilmoituksella. Metsäkeskus ei tee ilmoituksen johdosta päätöstä, joten ennen metsälain 6 §:n mukaista hakkuuta metsänomistajan on itse arvioitava, täyttyvätkö kohteella erityishakkuun edellytykset.

---

<sup>195</sup> Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että metsälain mukaisetkin hakkuut voivat olla maakuntakaavan suojelumääräysten vastaisia.

<sup>196</sup> Metsälain esitöistä saadaan runsaasti viitteitä siitä, millaisiin kohteisiin lainsäätaja on tarkoittanut pykälää sovellettavaksi. Esimerkiksi metsän monikäytön kannalta merkittäviä tekijöitä voisivat lain esitöiden mukaan (*HE 63/1996 vp*, s. 28) olla muiden ohella alueen ulkoilu- ja virkistyskäyttö, marjastus, riistan viihtyvyys taikka alueen muu poikkeava talouskäyttö, kuten jäkälän keräys.

<sup>197</sup> Ks. myös *YM 2002b*, s. 59.

Metsälain 6 §:n kyseessä ollessa maakuntakaavalla on siis lähinnä informatiivinen merkitys. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen asettamat velvollisuudet eivät sinällään voi vaikuttaa metsäkeskuksen harkintaan siitä, täyttääkö kohde erityishakkuun perusteena olevat vaatimukset. Erityishakkuun laillisuus ratkeaa metsälain perusteella.

Metsäkeskuksen tulee metsänkäyttöilmoituksen saatuaan arvioida, onko aiottu erityishakkuu metsälain mukainen, vai onko sen pyrittävä neuvottelemaan hakkaajan kanssa metsälain 15 §:n mukaisesti tarpeellisten muutosten aikaansaamiseksi. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen, metsäkeskus voi tehdä metsälain 16 §:n (315/2007) mukaisesti maaseutuvirastolle esityksen alueen määräämisestä käsittelykieltoon. Painavalla perusteella metsäkeskus voi itse määrätä alueen väliaikaiseen käsittelykieltoon metsälain 16 a §:n (315/2007) mukaisesti. Metsäkeskus voi tehdessään esitystä maaseutuvirastolle arvioida erityishakkuiden metsälain mukaisuutta maakuntakaavasta saatavia perusteita vasten. Metsälain 16 ja 16 a §:ien mukaisista käsittelykieltoa ei kuitenkaan voida määrätä pelkästään sillä perusteella, että aiottu hakkuu on kaavamääräysten vastainen, koska käsittelykielto voidaan antaa vain, jos aiottu hakkuu on metsälain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. Metsäkeskuksella on nähdäkseni kuitenkin metsälain 25.3 §:n mukaisen yhteistyövelvoitteen nojalla velvollisuus ilmoittaa kunnalle havaitsemastaan aiotusta suojelumääräysten vastaisesta hakkuusta.<sup>198</sup>

Metsälain 14 §:n (822/2010) mukaan metsän hakkuusta on tietyn edellytyksin tehtävä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus. Kuten aiemmin todettiin, metsäkeskus ei tee päätöstä metsänkäyttöilmoituksen johdosta. Metsäkeskus valvoo hakkuun tai muun toimenpiteen metsälain mukaisuutta yleensä otannalla.<sup>199</sup> Ympäristöministeriön oppaan mukaan metsälain mukaisessa metsänkäyttöilmoitusten käsittelymenettelyssä metsäkeskusten on otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään sen toteuttamista muilla kuin kaavan suojelu-

<sup>198</sup> Metsälain perustelujen mukaan (*HE 63/1996 vp*, s. 38) metsälain 25 §:n mukainen metsäkeskusten ja kuntien yhteistyövelvoite auttaa erityisesti metsälain soveltamisalaa sekä hakkuita koskevien säännösten soveltamista käytännön tilanteissa, joissa ”metsän käsittelyyn vaikuttaminen edellyttää metsäkeskuksen ja kuntien yhteistoimintaa metsälain ja rakennuslain täytäntöönpanossa”. Joskus voi käydä niinkin, että metsänkäyttöilmoituksessa hakkuu on suunniteltu tehtäväksi maakuntakaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella. Metsäkeskuksen lienee tällöinkin ilmoitettava hakkuusta kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, vaikka metsälaki ei kaavojen suojelualueella ole voimassa eikä metsänkäyttöilmoitustakaan olisi näin ollen tarvinnut tehdä. Kaavojen suojelualueella sovelletaan usein myös LSL:a, ja tällöin metsäkeskuksen on ilmoitettava aiotusta LSL:n vastaisesta hakkuusta ELY-keskukselle (*Leppänen 2003*, s. 138, *Tolvanen 1998*, s. 244).

<sup>199</sup> *Kiviniemi 2004*, s. 336.

aluevarausten mukaisilla alueilla.<sup>200</sup> Käytännössä kuitenkin maakuntakaavan huomioon ottamisen mahdollisuudet metsänkäyttöilmoituksen käsittelymenettelyssä ovat rajalliset. Metsäkeskukset valvovat metsälain noudattamista, ja esimerkiksi maakuntakaavan systemaattinen huomioon ottaminen metsänkäyttöilmoitusten käsittelyn yhteydessä ei liene mahdollista. Vuosittain tehdään lähes 100 000 metsänkäyttöilmoitusta<sup>201</sup>, eikä metsäkeskuksissa näin ollen ole mahdollista tutkia kaikkia ilmoituksia ainakaan kovin tarkasti. Saadessaan ilmoituksen metsälain mukaisesta kasvatus- ja uudistushakkuusta metsäkeskus voi ottaa maakuntakaavan huomioon oikeastaan vain ilmoittamalla metsälain 25 §:ssä säännellyn yhteistyövelvoitteen perusteella kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle havaitsemastaan maakuntakaavan suojelumääräysten vastaisesta hakkuusta. Metsälain 6 §:n mukaisten hakkuiden kohdalla maakuntakaavan vaikutus metsänkäyttöilmoituksen käsittelymenettelyssä voi tosin olla suurempi, kuten edellä todettiin.

Myöskään metsälain 14 a §:n (1224/1998) mukaisen taimikon perustamisilmoituksen käsittelyssä metsäkeskuksella ei liene kovin suuria mahdollisuuksia huomioida maakuntakaavaa. Taimikon perustamisilmoituksen, kuten myös metsänkäyttöilmoituksen käsittelymenettelyssä, eräs mahdollisuus edistää maakuntakaavan toteuttamista voisi kuitenkin olla ilmoitusten perusteella suoritettavan valvonnan tehostaminen maakuntakaavan herkillä alueilla. Maa- ja metsätalousministeriön määräyksen<sup>202</sup> mukaan metsälain ja KEMERA-lain valvonnassa tarkastettavien kohteiden valinta voi tapahtua satunnaisotannan tai metsäkeskuksen oman harkinnan perusteella. Esimerkiksi maakuntakaavassa osoitetuilla pohjavesialueilla tai arvokkailla harjualueilla tai muilla geologisilla muodostumilla suunnitelluista hakkuista tehty metsänkäyttöilmoitukset voisi normaalia otantaa useammin tarkastaa maastossa. Tämä varmistaisi sen, että ympäristön muutoksille kaikkein herkimmillä alueilla hakkuut olisivat metsälain ja sen nojalla metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annettujen säännösten ja määräysten mukaisia.

Metsälain 12.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi määrätä suojametsäalueiksi sellaiset alueet, joilla metsän säilyminen on tärkeää metsärajan alenemisen ehkäisemiseksi. Suojametsäalueella metsien hoidossa ja käytössä on noudatettava erityistä varovaisuutta. Toimenpiteillä ei

<sup>200</sup> YM 2002b, s. 57. Suojelualueilla metsälaki ei ole voimassa.

<sup>201</sup> MMM 2010.

<sup>202</sup> MMM 2011, s. 2.



saa aiheuttaa metsärajan alenemista. Metsälain 12.2 §:n (315/2007) mukaan suojametsäalueella puuston hakkuu muuksi kuin kotitarpeeksi on sallittua ainoastaan metsäkeskuksen hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman nojalla. Maakuntakaavaa ei hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa hyväksyttäessä ole kovin laajasti mahdollista ottaa huomioon, koska metsäkeskuksen *on hyväksyttävä suunnitelma*, jos se täyttää metsälain ja sen nojalla säädetyt hakkuun suorittamista ja uuden puuston aikaansaamista koskevat velvoitteet.<sup>203</sup> Näin ollen maakuntakaavasta ei juuri voi saada lisäperusteita sen arvioimiselle, olisiko suunnitelma hyväksyttävä vai ei. Maa- ja metsätalousministeriö voi kuitenkin rajoittaa myös kotitarveottoa tai kieltää sen kokonaan, jos erityiset paikalliset olosuhteet sitä vaativat. Tällaisissa tapauksissa erityisistä paikallisista olosuhteista voidaan saada tietoa esimerkiksi maakuntakaavasta.

Metsälain 12.3 §:n (822/2010) mukaan metsäkeskuksen on yksityisen maanomistajan pyytäessä laadittava tälle veloituksetta suojametsäalueella vaadittava hakkuu- ja uudistamissuunnitelma. Periaatteessa metsäkeskuksen laatiessa hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa maakuntakaava olisi mahdollista ottaa huomioon. Suojametsäalueella voisivat maakuntakaavan kautta tulla arvioitavaksi esimerkiksi porolaidunnuksen metsätaloudelle asettamat haasteet. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei kuitenkaan velvoita metsäkeskuksia niiden laatiessa hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa. Metsälain 12.3 §:n mukaan metsäkeskuksen on hyväksyttävä hakkuu- ja uudistamissuunnitelma, jos se täyttää metsälain ja sen nojalla annettujen säännösten määräykset hakkuun suorittamisesta ja uuden puuston aikaansaamisesta.

#### *4.1.7 Muissa laeissa metsäkeskukselle säädetyt tehtävät*

Metsäkeskukselle on lailla säädetty tehtäviä myös muualla lainsäädännössä. Metsäkeskusten julkisia hallintotehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämistä, sisältyy muun muassa metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annettuun lakiin. Tehtävät liittyvät kuitenkin pääosin laajojen hyönteis- ja sienituhojen leviämisen estämiseen, ja käytännössä maakuntakaava ei voi tuoda lain mukaiseen päätöksentekoon lisäperusteita.

Metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa metsäkeskukselle säädetyt tehtävät ovat niin ikään julkisia hallintotehtäviä, mutta maakuntakaavan merkitys myös tämän lain mukaisissa tehtä-

<sup>203</sup> Metsälain 12.2 §:n säännöstä muutettiin vuonna 2007. Ennen uudistusta metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa hyväksyttäessä oli metsälain 12.2 §:n perustelujen (*HE 178/2006 vp*, s. 19) mukaan varsin laaja. Lainkohdan uudistamisen tavoitteena oli lain esitöiden mukaan rajoittaa metsäkeskuksen harkintavaltaa suojametsäalueella olevan metsän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymisessä.

vissä on vähäinen, koska tehtävien hoitamisessa ei ole sijaa tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Metsänviljelyaineiston kaupasta annetun lain mukaiset metsäkeskuksen tehtävät liittyvät kyseisen lain noudattamisen valvontaan, eikä maakuntakaava voi tuoda päätöksentekoon lisäperusteita. Myöskään puutavaranmittauslaissa, yhteismetsälaiissa, yhteisalue-laissa, varain-siirtoverolaissa ja kirkkojärjestyksessä metsäkeskukselle annettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisessa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella ei käytännössä juuri ole merkitystä.

Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen arviointiin, myöntämiseen ja maksamiseen liittyvistä metsäkeskuksen tehtävistä säännellään riistavahinkolaissa. Lisäksi metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä ovat eräät puunmyyntien yhteydessä valtion saatavien turvaamiseen liittyvät tehtävät kumottujen maatilalain, luontaiselinkeinolain ja porotalouslain nojalla muodostetuilta tiloilta. Näissä tehtävissä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella ei käytännössä voi olla merkitystä.

#### **4.2 Metsänhoitoyhdistykset**

Metsänhoitoyhdistykset ovat metsänomistajien perustamia, hallinnoimia ja rahoittamia metsänomistajien yhteenliittymiä, joiden toiminnasta säännellään metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa (534/1998). Metsänhoitoyhdistysten tarkoituksena on lain 1.1 §:n mukaan edistää metsänomistajien harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista, minkä lisäksi yhdistykset pyrkivät myös edistämään taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 3 §:n mukaan metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota toimialueellaan metsänomistajille niitä palveluja, joita he tarvitsevat metsätalouden harjoittamisessa, ja järjestää metsänomistajien käytettäväksi sitä varten tarvittavaa ammattiapua. Lainkohdan perustelujen mukaan metsänhoitoyhdistyksen antama ammattiapu kattaisi kaikki toimenpiteet puun kasvatuksesta ja puun kasvuedellytysten turvaamisesta puun markkinointiin. Näiden lisäksi metsänomistajat tarvitsevat apua myös muissa metsäomaisuutensa hoitoon ja käyttöön liittyvissä tehtävissä, kuten esimerkiksi verotuksessa ja erilaisissa arviointitehtävissä.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> HE 171/1997 vp, s. 19.

Metsänhoitoyhdistyslain säätämisen yhteydessä metsänhoitoyhdistysten oikeudellinen asema ei ollut aivan selvä.<sup>205</sup> Metsänhoitoyhdistykset määritellään eri lähteissä joko yksityisoikeudellisiksi tai julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi.<sup>206</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutusta tarkasteltaessa metsänhoitoyhdistysten julkisoikeudellinen asema ei kuitenkaan nähdäkseni ole välttämätön edellytys sille, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voitaisiin katsoa koskevan metsänhoitoyhdistyksiä. Joka tapauksessa on niin, että metsänhoitoyhdistysten tehtävillä on vähintäänkin vahva *julkisoikeudellinen luonne* siitä huolimatta, että ne päädyttäisiin lukemaan yksityisoikeudellisiksi yhdistyksiksi.

Kysymystä maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottumisesta metsänhoitoyhdistyksiä koskevaksi täytyy lähestyä metsänhoitoyhdistysten tehtävien ja tarkoituksen analysoinnin kautta. Perusteet, jotka puoltavat sitä, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi myös metsänhoitoyhdistyksiä, liittyvät ensinnäkin metsänhoitoyhdistysten tehtävien yhteiskunnalliseen merkitykseen. Metsänhoitoyhdistyksillä on lain 1.2 §:n mukaan oikeus saada metsänhoitomaksuja tarkoituksensa toteuttamiseksi. Oikeus metsänhoitomaksujen keräämiseen perustuu siihen, että metsänhoitoyhdistyksen tehtävillä on myös yhteiskunnallista merkitystä.<sup>207</sup>

Metsänhoitoyhdistyksen tulee käyttää metsänhoitomaksuista saamansa varat metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 12.1 §:n mukaan ensi sijassa toimialueensa metsänomistajien metsänhoidolliseen ja metsätaloutta yleisesti edistävään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin. Varoja saa käyttää metsien kestävä hoidon ja käytön edistämiseen sekä metsien biologisen monimuotoisuuden edellytysten turvaamiseen. Erityisesti varat on kuitenkin tarkoitettu käytettäväksi puuntuotannon kannalta tärkeiden toimenpiteiden edistämiseen.

---

<sup>205</sup> Hallituksen esityksessä metsänhoitoyhdistyksistä annettavaksi laiksi (*HE 171/1997 vp*, s. 9, 17) lähtökohtana oli, että metsänhoitoyhdistykset olisivat yksityisoikeudellisia yhdistyksiä, joilla on julkisia tehtäviä. Vaihtoehtona tälle oli, että metsänhoitoyhdistysten asema säädettäisiin julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi, mutta hallituksen esityksessä metsänhoitoyhdistysten yksityisoikeudellista asemaa pidettiin tarkoituksenmukaisempana, koska metsänomistajien vapaaehtoisella yhdistystoiminnalla on saavutettu hyviä tuloksia yksityismetsätaloudessa. Perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksesta antaman lausunnon (*PeVL 1/1998 vp*, s. 2) mukaan ”hallituksen esityksen luonnehdinta metsänhoitoyhdistyksistä yksityisoikeudellisina yhdistyksinä ei ole täysin asianmukainen, olkoonkin, että niiden tehtävät säilyvät keskeisesti yksityisoikeudellisina”.

<sup>206</sup> Ks. keskustelusta esim. *Anttoora* 2002, s. 11–18. Esimerkiksi hallintolain perusteluissa (*HE 72/2002 vp*, s. 49) metsänhoitoyhdistykset katsottiin julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi.

<sup>207</sup> Ks. *HE 171/1997 vp*, s. 9.

Metsänhoitoyhdistysten kohdalla on kuitenkin olennaista huomata yhdistysten luonne niidenomaan jäsentensä perustamina ja hallinnoimina organisaationa, jonka keskeisin tehtävä liittyy juuri metsänomistajien intresseihin. Periaatteessa olisi mahdollista katsoa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvan myös metsänhoitoyhdistyksiin silloin, kun yhdistykset hoitavat niille metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 12.1 §:ssä annettuja tehtäviä, joita rahoitetaan metsänhoitomaksuilla. Olisi kuitenkin kyseenalaista asettaa maakuntakaavan huomioonottamisvelvollisuus yhdistykselle, jotka ovat metsänomistajien perustamia ja hallinnoimia, ja joiden toiminnan rahoittavat käytännössä yhdistyksen jäsenet itse.<sup>208</sup> Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 11 §:n mukaan metsänhoitomaksuista 98 % tulee metsänhoitoyhdistysten käytettäväksi, joten metsänhoitomaksussa ei varsinaisesti ole kysymys yhteiskunnan tuesta.<sup>209</sup>

Käytännön toiminnassa saattaisi olla vaikeaa erottaa sitä, mitä toimintaa viranomaisvaikutus koskisi ja mitä ei. Ainakin joissakin metsänhoitoyhdistyksissä on käytäntönä, että metsänhoitoyhdistyksen neuvoja käy henkilökohtaisesti jäsentensä luona kerran vuodessa ilmaiseksi antaakseen metsänomistajille metsätalouteen liittyvää yleistä neuvontaa. Olisi epä johdonmukaista, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi ainoastaan tätä ensimmäisen käynnin yhteydessä annettavaa neuvontaa. Käynnin yhteydessä annettava neuvonta voi sitä paitsi koskea monenlaisia asioita puukaupasta biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen, joten tehtäväkohtaisesti määriteltävä maakuntakaavan viranomaisvaikutus voisi olla käytännön näkökulmasta hankala toteuttaa.<sup>210</sup>

Lähestulkoon kaikilla metsänhoitoyhdistysten tehtävillä voidaan toki sanoa olevan myös yhteiskunnallista merkitystä, mutta ensisijaisesti metsänhoitoyhdistysten tehtävillä on jäsentensä etua palveleva tarkoitus.<sup>211</sup> Metsänhoitoyhdistysten selkeästi ensisijaisena tarkoituksena on metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 1.1 §:n mukaan edistää metsänomistajien harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoit-

<sup>208</sup> Vrt. esim. *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384, joiden mukaan maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee ainoastaan julkisyhteisöjä, siis ilmeisesti myös metsänhoitoyhdistyksiä.

<sup>209</sup> Metsänhoitomaksusta ks. *Lähteenoja* 2004 ja *Anttoora* 2002.

<sup>210</sup> Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain esitöiden (*HE 171/1997 vp*, s. 5) mukaan metsänhoitoyhdistysten palveluiden hinnoittelu voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joita ovat maksuttomat palvelut, osittain metsänhoitomaksuilla subventoidut palvelut ja kokonaan toimitusmaksuilla rahoitettavat palvelut.

<sup>211</sup> Ks. metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 1 §:n perusteluja (*HE 171/1997 vp*, s. 18), joiden mukaan metsänomistajien auttaminen heidän tavoitteidensa toteuttamisessa sekä yhteiskunnan metsäpoliittisten toteuttaminen ovat toisiaan tukevia osa-alueita.

teiden toteutumista. Tämän lisäksi yhdistykset pyrkivät myös edistämään taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä metsien hoitoa ja käyttöä. Itse tulkiten metsänhoitoyhdistysten tehtävät siten, että yhdistysten tulee hoitaa niitä *yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa*. Taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä metsätalouden harjoittamisen vähimmäissisältö määrittyy metsälain perusteella. Metsänhoitoyhdistysten tulee siis aktiivisesti edistää metsälain tavoitteiden ja säännösten toteuttamista metsänomistajien tavoitteiden edistämisen yhteydessä, mutta MRL 32.2 §:n viranomaisvaikutuksen mukaisia velvollisuuksia metsänhoitoyhdistyksillä ei kuitenkaan nähdäkseni ole.

### 4.3 Metsähallitus

#### 4.3.1 Yleistä

Metsähallitus hallinnoi noin kolmasosaa Suomen metsistä.<sup>212</sup> Metsähallituksella on suuri vastuu hallinnoimiensa alueiden hoidosta ja käytöstä. Erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa, missä Metsähallitus omistaa runsaasti maita, sen toiminnan paikallinen merkitys voi olla suuri. Metsähallitus on valtion liikelaitos, jonka toiminnan puitteista säännellään Metsähallituksesta annetussa laissa (1378/2004). Näin ollen Metsähallitus kuuluu välilliseen julkiseen hallintoon.<sup>213</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuminen Metsähallitusta koskevaksi ratkeaa tehtäväkohtaisesti pääasiassa sen perusteella, voidaanko tehtävä luokitella julkiseksi tehtäväksi vai ei. Metsähallituksen tehtäviä voidaan näin ollen tarkastella muun muassa sen valossa, mikä on Metsähallituksen tehtävien funktio, kuinka suuri on julkinen intressi tehtävien hoidossa ja mikä on julkisen rahoitus tehtävien hoidossa.

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Luonnonsuojelua koskevissa asioissa se on ympäristöministeriön ohjauksessa.<sup>214</sup> Metsähallituksesta annetussa laissa (1378/2004) säännellään Metsähallituksen toiminnasta valtion liikelaitoslakia (1185/2002) yksityiskohtaisemmin. Metsähallituksesta annetun lain esitöiden mukaan Metsähallitus päättää liikelaitoksena itse liiketoiminta-alueistaan ja muusta toimintansa sisäisestä järjestämisestä.<sup>215</sup> Valtion liikelaitokset ovat aiemmin olleet hallinnollisen

<sup>212</sup> *Metsäntutkimuslaitos* 2010, s. 38.

<sup>213</sup> *Mäenpään* (2003, s. 67) mukaan valtion liikelaitos rinnastuu viranomaiseen hoitaessaan julkista hallintotehtävää.

<sup>214</sup> Ympäristöministeriön ohjaukseen kuuluvia asioita ovat Metsähallituksesta annetun lain 1 §:n perustelujen (HE 154/2004 vp, s. 20) mukaan muun muassa kaavojen suojelualueiden hallinnointi ja hoito.

<sup>215</sup> HE 154/2004 vp, s. 17.

viraston ja valtionyhtiön välimuotoja. Liikelaitokset on luettu kuuluvaksi valtionhallintoon, mutta ne ovat toimineet yleensä melko itsenäisesti.<sup>216</sup> Vuoden 2011 alussa voimaan tullut laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) muutti olennaisella tavalla valtion liikelaitoksien asemaa. Metsähallitukseen uusi laki ei kuitenkaan vaikuttanut, vaan Metsähallitukseen sovelletaan edelleen kumottua valtion liikelaitoslakia (1185/2002), kunnes toisin säädetään.<sup>217</sup>

Ympäristöministeriön oppaan mukaan maakuntakaavan huomioonottamis- ja edistämismvelvollisuus koskee kaikkia sellaisia valtion ja kuntien viranomaisia, joilla on katsottava olevan alueiden käyttöön liittyviä suunnittelu- ja toteuttamistehtäviä. Oppaassa on esitetty tulkinta, jonka mukaan velvoitteen on katsottava koskevan myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987, nyk. 1185/2002, 1062/2010) tarkoitettuja valtion liikelaitoksia.<sup>218</sup> Oppaassa esitetyn tulkinnan mukaan maakuntakaavan huomioonottamis- ja edistämismvelvollisuus sekä velvollisuus olla vaikeuttamatta maakuntakaavan toteuttamista koskisivat näin ollen myös esimerkiksi Metsähallitusta. Nähdäkseni tällainen laintulkinta, joka on tosin saanut hyväksynnän myös oikeuskirjallisuudessa<sup>219</sup>, on kuitenkin hieman liian suoraviivainen ja yksinkertainen. Myös Metsähallituksen kohdalla maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuus ratkeaa tehtäväkohtaisesti.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta tarkasteltaessa olennaista on nähdäkseni huomata Metsähallituksen rooli valtion metsäomaisuuden haltijana. Metsähallituksen hallinnoimiin metsiin kohdistuu merkittävä julkinen intressi, mikä puoltaa metsien hallinnonin määrittelemistä julkiseksi tehtäväksi. Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2.1 §:n mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Lain 2.2 §:n mukaan Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa kyseisessä laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa, minkä lisäksi Metsähallitus hoitaa julkisia hallintotehtäviä.

---

<sup>216</sup> Mäenpää 2000, s. 105.

<sup>217</sup> Valtion liikelaitoksista annetun uuden lain perustelujen mukaan (*HE 63/2010 vp*, s. 21) lain mukaiset periaatteet, joiden mukaan liikelaitoksella ei olisi julkisia hallintotehtäviä eikä liikelaitosta rahoitettaisi valtion talousarviosta, eivät sovellu nykymuotoiseen Metsähallitukseen. Metsähallitusta koskevien säännösten laatiminen edellyttää laajaa ja yksityiskohtaista säädösvalmistelua sen toiminnan monimuotoisuudesta johtuen.

<sup>218</sup> *YM 2002b*, s. 46.

<sup>219</sup> Ks. esim. *Jääskeläinen – Syrjänen 2010*, s. 252.

#### 4.3.2 Julkiset hallintotehtävät

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee nähdäkseni Metsähallitusta varauksetta sen hoidossa julkisia hallintotehtäviä, jotka on lueteltu Metsähallituksesta annetun lain 6 §:ssä.<sup>220</sup> Julkiset hallintotehtävät lähtökohtaisesti ”kuuluvat” viranomaisille, joten on luontevaa, että myös maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee näitä tehtäviä. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät on Metsähallituksen sisällä organisoitu Luontopalveluiden vastuulle. Metsähallituksesta annetun lain esitöiden mukaan lain eräänä tavoitteena oli julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan selkeämpi eriyttäminen ja läpinäkyvyyden parantaminen. Lain myötä julkisten hallintotehtävien rahoituksessa siirryttiin bruttobudjettiin, mikä tarkoittaa, että tehtävien hoidosta aiheutuvat menot rahoitetaan täysimääräisesti valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta.<sup>221</sup>

Metsien käyttöön läheisesti liittyviä Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ovat tietyt luonnonsuojelutehtävät ja luonnonsuojelualueiden hankinta, luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen, riistataloudellisten hankkeiden toteuttaminen sekä metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät. Lain esitöiden mukaan luonto- ja retkeilypalveluita olisivat muun muassa talousarviossa osoitetulla rahoituksella toteutettavat retkeilyreittien ja retkeilyyn liittyvän palveluvarustuksen rakentaminen ja ylläpito. Riistataloudellisilla hankkeilla tarkoitetaan niin ikään talousarviossa osoitetulla rahoituksella toteutettavia riistakannan hoitoon liittyviä hankkeita. Metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvillä tehtävillä tarkoitetaan lain esitöiden mukaan talousmetsistä suoritettavaa metsäpuiden siementen hankintaa ja varmuusvarastointia Pohjois-Suomen alueella, jossa metsäpuiden siemenhuolto perustuu harvoin toistuvien luontaisten siemensatojen tehokkaaseen hyödyntämiseen.<sup>222</sup> Lisäksi lukuisissa erityislaeissa Metsähallitukselle on säädetty julkisia hallintotehtäviä. Esimerkiksi erämaalain (62/1991) 7 §:n mukaisen hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen kuuluu Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin.<sup>223</sup>

<sup>220</sup> Metsähallituksesta annetun lain 6 §:ää on osittain muutettu lailla 998/2011, joka tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

<sup>221</sup> HE 154/2004 vp, s. 13.

<sup>222</sup> HE 154/2004 vp, s. 25.

<sup>223</sup> Valtioneuvosto totesi Pohjois-Lapin maakuntakaavaa vahvistaessaan (VNp 27.12.2007, s. 10), että maakuntakaavassa annettavalla suunnittelumääräyksellä voidaan ohjata esimerkiksi erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimista.

### 4.3.3 Liiketoiminta

Ei ole aivan selvää, koskeeko maakuntakaavan viranomaisvaikutus Metsähallitusta sen hoitaessa muita kuin sille asetettuja julkisia hallintotehtäviä.<sup>224</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ydin on siinä, että se vaikuttaa nimenomaan *viranomaisen* toimintaan. Toisaalta se voi vaikuttaa myös julkista tehtävää hoitavan muun organisaation toimintaan. Metsähallituksen harjoittama liiketoiminta on kuitenkin melko kaukana varsinaisesta viranomaistoiminnasta. Toisaalta erityistä Metsähallituksen harjoittamalle liiketoiminnalle on, että se harjoittaa liiketoimintaansa sille asetettujen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa. Erityistä Metsähallituksen harjoittamalle liiketoiminnalle on lisäksi se, että tuotannontekijänä käytetään valtion omistamia metsiä ja muita luonnonvaroja, joita Metsähallitus hallinnoi, joten myös Metsähallituksen liiketoiminnassa on selkeästi olemassa julkinen intressi. Tässä mielessä olisi perusteltua, että maakuntakaavan tavoitteet välittyisivät myös Metsähallituksen liiketoimintaan.

Metsähallituksen liiketoiminta-alueita ovat tällä hetkellä talousmetsien hoito ja käyttö sekä puun markkinointi ja myynti (Metsätalous), matkailuliiketoiminta ja eräiden valtion mailla tarvittavien maksullisten lupien markkinointi ja myynti sekä kämppien vuokraus (Villi Pohjola) sekä tonttien myynti ja vuokraus (Laatumaa). Lisäksi Metsähallituksella on eräitä tytäryhtiöitä. Metsähallituksen liiketoimintakonserni muodostuu Metsähallituksen liikelaitosmuodossa harjoittamasta sekä tytäryhtiömuodossa harjoittamasta liiketoiminnasta.

Metsähallituksesta annetun lain 3 §:n mukaan Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut. Periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuminen Metsähallituksen liiketoimintaan olisi vastoin taloustieteellisiä periaatteita, joiden mukaan yhteiskunnan puuttuminen markkinoiden toimintaan tulisi pitää mahdollisimman vähäisenä. Toisaalta Metsähallitus ei voi harjoittaa liiketoimintaa täysin vapaasti, vaan sen toimintaa ohjaavat Metsähallituksesta annetun lain 4 §:n mukaiset yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet sekä 5 §:n mukaiset muut yhteiskunnalliset velvoitteet. Tästä syystä vapaaseen markkinatalouteen liittyvät argumentit eivät hy-

<sup>224</sup> Ympäristöministeriön oppaan (YM 2002b, s. 46) mukaan viranomaisvaikutuksen on katsottava koskevan myös valtion liikelaitoksia. Oppaassa ei kuitenkaan tarkemmin eritellä sitä, *mitä toimintaa* viranomaisvaikutus liikelaitoksessa koskee. Myöskään oikeuskirjallisuudessa asiaan ei ole otettu kantaa. Selvää kuitenkin lienee, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei voida katsoa koskevan Metsähallituksen tytäryhtiöitä, jotka nekin kuuluvat Metsähallituksen liikelaitoskonserniin.



vin sovellu Metsähallituksen liiketoiminnan kuvailuun. Metsähallituksen liiketoiminnan yksityisoikeudelliseen luonteeseen viittaa se, että liiketoiminta tapahtuu markkinatalouden ehdoilla, eikä siihen käytetä julkista rahoitusta.

Metsähallituksen yhteiskunnallisiin velvoitteisiin kuuluu Metsähallituksesta annetun lain 4 §:n mukaan muun muassa biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, luonnon virkistyskäytön ja työllisyyden edistäminen sekä saamelaiden kulttuurin harjoittamisen turvaaminen. Lisäksi 5 §:n mukaan toiminnassa otetaan huomioon tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeet.

Nähdäkseni maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei voida katsoa ulottuvan Metsähallituksen liiketoimintaan. Jos maakuntakaava olisi tarkoitettu otettavaksi huomioon Metsähallituksen liiketoiminnan yhteydessä, tästä olisi luultavasti ollut tarkoituksenmukaista lausua julki yhdessä muiden liiketoiminnalle asetettujen yhteiskunnallisten velvoitteiden kanssa. Maakuntakaavan tavoitteet välittyvät kuitenkin myös Metsähallituksen liiketoimintaan Metsähallituksen suunnittelujärjestelmän kautta.

#### 4.3.4 Metsähallituksen suunnittelu

Metsähallituksen tulee sovittaa yhteen valtion metsiin kohdistuvat erilaiset yleiset intressit, joita liiketaloudellisten tuottovaatimusten lisäksi ovat esimerkiksi luonnonsuojelu, poronhoito ja luonnontuotteiden keräily.<sup>225</sup> Tästä syystä Metsähallituksen toteuttaman suunnittelun on oltava monitavoitteista ja kokonaisvaltaista.<sup>226</sup> Metsähallitus laatii hallinnoimilleen metsäalueille suunnitelmia, joista ei kuitenkaan ole kovin tarkasti oikeudellisesti säännelty.<sup>227</sup> Luonnonvarasuunnittelua ja sen mahdollisuuksia esitellään ainoastaan Metsähallituksesta annetun lain esitöissä, jossa suunnittelulle asetetaan suuria odotuksia. Metsähallituksesta an-

<sup>225</sup> Ks. Metsähallitukselle asetettujen ristiriitaisten tavoitteiden luomista haasteista *Raitio* 2008.

<sup>226</sup> *Salila* 2005, s. 256.

<sup>227</sup> Metsähallituksesta annetussa laissa ei säännellä Metsähallituksen suunnittelusta, mutta Metsähallituksesta annetun lain esitöissä Metsähallituksen suunnittelua on kuitenkin ohjeistettu varsin yksityiskohtaisesti. Lain esitöistä (*HE 154/2004 vp*, s. 7) selviää muun muassa, että Metsähallitus sovittaa yhteen eri tehtävät niin sanotun osallistavan suunnittelujärjestelmän avulla. Esitöissä (*HE 154/2004 vp*, s. 12) korostetaan myös sitä, että Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden asianmukainen huomioon ottaminen käytännön toiminnassa edellyttää velvoitteiden säännönmukaista huomioimista muun muassa Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelussa. Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusvirasto* 2008, s. 56, jonka mukaan luonnonvarasuunnittelu on parhaimmillaan laaja-alainen prosessi, jolla toteutetaan valtion maiden käyttöön liittyvien erilaisten vaatimusten yhteensovittaminen. Luonnonvarasuunnittelun vaikuttavuutta heikentää kuitenkin se, ettei suunnitelma ole juridisesti eri sidosryhmiä sitova.

netun lain 2.1 §:n viimeisen virkkeen mukaan Metsähallituksen tulee toimia kestävästi ja tuloksellisesti. Lainkohdan perustelujen mukaan Metsähallituksen toiminnot olisi kestävyys-tavoitteen saavuttamiseksi suunniteltava ja sovitettava yhteen siten, että ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden vaatimukset tulevat otetuksi huomioon. Tavoitteiden yhteensovittamisessa tärkein keino on luonnonvarasuunnittelu.<sup>228</sup>

Metsähallituksen suunnittelujärjestelmän ylimmällä tasolla on luonnonvarasuunnittelu, johon alue-ekologinen tarkastelu on nykyisin yhdistetty. Muita suunnitteluprosesseja ovat erityiskohteiden hoidon ja käytön suunnittelu sekä toimenpidesuunnittelu.<sup>229</sup> Luonnonvarasuunnittelu koostuu alueiden käytön ja luonnonvarojen hoidon suunnittelusta. Luonnonvarasuunnittelun tuloksena tarkennetaan luonnonvarojen käytön painotukset sekä keskeisten toimintojen mitoitukset, kuten hakkuusuunnitteen taso, ekologisen verkoston kehittäminen sekä kiinteistönjalostuksen ja maa-ainestoinnin laajuus.<sup>230</sup>

Luonnonvarasuunnittelua varten Metsähallituksen hallinnassa oleva maa on jaettu seitsemään suuralueeseen. Luonnonvarasuunnitelmat ovat pitkän aikavälin toimintasuunnitelmia, ja ne määrittävät ja rajaavat muuta toimintaa ja suunnittelua.<sup>231</sup> Alue-ekologinen suunnittelu tehdään yleensä muutaman kymmenen tuhannen hehtaarin alueelle luontoarvojen säilymisen turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Toimenpidesuunnittelu puolestaan on puunkorjuun ja metsänhoitotöiden yksityiskohtaista suunnittelua.<sup>232</sup> Erityisalueiden suunnittelu puolestaan liittyy lähinnä Natura-alueiden suunnitteluun.<sup>233</sup>

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee nähdäkseni kaikkia Metsähallituksen metsäsuunnittelun tasoja. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta ei näyttäisi olevan merkitystä sillä, onko alueiden käytön suunnittelusta nimenomaisesti säännelty laissa vai ei. MRL:n 32.2 §:n mukaan viranomaisvaikutus koskee viranomaisia, kun ne suunnittelevat alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättävät niiden toteuttamisesta. Näin ollen maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee myös Metsähallituksen laissa nimenomaisesti sääntelee-

<sup>228</sup> HE 154/2004 vp, s. 21. Ks. myös *Hanna ym.* (2011, s. 105), joiden mukaan Metsähallituksen suunnittelun luotettavuutta heikentää se, että se ei perustu lakiin. On pitkälti Metsähallituksen omassa harkinnassa, kuinka se ottaa erilaiset näkökulmat suunnittelussaan huomioon.

<sup>229</sup> *Tapion taskukirja* 2008, s. 329.

<sup>230</sup> *Tapion taskukirja* 2008, s. 329.

<sup>231</sup> *Tapion taskukirja* 2002, s. 370.

<sup>232</sup> *Tapion taskukirja* 2002, s. 370–373.

<sup>233</sup> *Tapion taskukirja* 2008, s. 332.

mätöntä suunnittelua. Nähdäkseni asian voi ymmärtää myös niin, että metsäsuunnittelu sisältyy Metsähallituksen tehtävänä olevaan luonnonvarojen kestävään hallintaan. Itse asiassa juuri Metsähallituksen suunnittelun väljästä oikeudellisesta sääntelystä johtuen Metsähallituksen toiminnassa on melko hyvät edellytykset ottaa maakuntakaava huomioon ja edistää sen toteuttamista.

Ehkä suurimmat mahdollisuudet edistää maakuntakaavan toteuttamista ovat luonnonvarasuunnittelun ja siihen yhdistetyn alue-ekologisen suunnittelun yhteydessä, jolloin suunnittelun mittakaava mahdollistaa maakuntakaavan huomioon ottamisen. Kyseisillä tasoilla maakuntakaavan toteuttamista voidaan edistää esimerkiksi maakuntakaavan kehittämisperiaate-merkintöjen, kuten viheryhteystarve- ja virkistystarvemerkintöjen asianmukaisella huomioon ottamisella. Toimenpidesuunnittelussa maakuntakaavan viranomaisvaikutus merkitsee käytännössä yksittäisten metsien hoito- ja käyttötoimenpiteiden suunnittelua siten, ettei vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista. Myös toimenpidesuunnittelussa on mahdollista edistää maakuntakaavan toteuttamista esimerkiksi siten, että viheryhteystarvealueelle sijoittuvassa hakkuussa otetaan korostuneesti huomioon luonnonsuojelulliset näkökulmat. Alue-ekologisessa suunnittelussa puolestaan voidaan täsmentää maakuntakaavassa esitettyjä merkintöjä ja suunnitella esimerkiksi lisää tarpeellisia viheryhteysreittejä sellaisille alueille, joille ei maakuntakaavassa ole osoitettu muuta maankäyttöä.

#### **4.4 Kunnat ja seurakunnat**

Yksityismetsänomistajat omistavat metsätalousmaasta 52 %, valtio 35 % ja yhtiöt 8 %. Kuntien, seurakuntien, yhteismetsien ja muiden pienten yhteisöomistajien osuus metsätalousmaasta on 5 %.<sup>234</sup> Kuntien omistuksessa metsiä on noin 425 000 hehtaaria.<sup>235</sup> Kuntien ja seurakuntien laaja metsänomistus tekee niistä merkittäviä toimijoita metsiin liittyvässä toiminnassa. Kuntien ja seurakuntien metsienkäytön ohjaukseen liittyy myös erityispiirteitä. Toisaalta kunnat ja seurakunnat ovat itse viranomaisia, ja toisaalta ne ovat metsänomistajia. Tämä tehtävien kaksijakoisuus on otettava huomioon myös kuntia ja seurakuntia koskevan maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen määrittelyn yhteydessä.

<sup>234</sup> *Metsäntutkimuslaitos* 2010, s. 38. Metsätalousmaa jaetaan perinteisesti metsämaahan, kitumaahan ja joutomaahan. Metsämaalla puuston kasvu on vuosittain yli 1 m<sup>3</sup>/ha. Yksityiset omistavat metsämaasta 60 %, valtio 26 %, yhtiöt 9 % ja kunnat, seurakunnat ja yhteisöt 5 %.

<sup>235</sup> *Mikkola ym.* 2008, s. 6.

Seurakunnilla ei omaan metsänomistukseensa liittyvien tehtävien lisäksi juuri ole sellaisia tehtäviä, jotka liittyisivät muiden kuin sen omien metsäalueidensa käyttöön. Näin ollen maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella voisi olla merkitystä ainoastaan sen omien metsien käyttöön liittyvässä suunnittelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisvaikutuksen ulottuminen seurakunnan omien metsien hoitoon ja käyttöön liittyvään suunnitteluun ja päätöksentekoon tulisi kuitenkin voida perustella.

Seurakunnan metsiin kohdistuu erilaisia intressejä seurakunnan jäsenten taholta. Seurakunnan kohdalla ei samalla tavoin kuin esimerkiksi kunnan kohdalla voida puhua seurakunnan metsiin kohdistumasta *julkisesta intressistä*. Kirkkolain (1054/1993) 3 luvun 2.1 §:n mukaan kirkon jäsenet kuuluvat seurakuntiin, joilla kullakin on oma alueensa. Lain 2.2 §:n mukaan kirkon jäsen on sen seurakunnan jäsen, jonka alueella hänen kotikuntansa on. Uskonnonvapauslain (453/2003) 3 §:n mukaan jokaisella on oikeus päättää uskonnollisesta asemastaan liittymällä sellaiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan, joka hyväksyy hänet jäsenekseen, tai eroamalla siitä. Seurakunnan jäsenyys ei siis ole pakollista, joten myös seurakuntien metsiin kohdistuvasta julkisesta intressistä puhuminen on hieman ontuvaa.

Maakuntakaavan ulottumista seurakuntia koskevaksi ei voida perustella myöskään sillä, että seurakunnalle olisi asetettu yhteiskunnan taholta joitakin tavoitteita tai velvoitteita sen omien metsien käytön suhteen.<sup>236</sup> Seurakunnat eivät saa myöskään rahoitusta metsiensä käyttöön liittyen. Näin ollen näkisin, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei voida katsoa koskevan seurakuntia.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voitaneen sitä vastoin katsoa koskevan kuntia. Viranomaisvaikutus voi velvoittaa esimerkiksi monijäsenisiä toimielimiä, joita ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi koskea myös kunnan yksittäisviranomaista, kuten kunnanjohtajaa. Kunnat voivat järjestää hallintonsa kuntalain melko väljästi määrittelemissä puitteissa, joten kunnallisiksi viranomaisiksi voi lukeutua melko erilaisia elimiä. Tavallisimpia ovat erilaiset virastot ja laitokset. Tällaisia elimiä maakuntakaavan viranomaisvaikutus nähdäkseni koskee. Sen sijaan aivan niin selvää ei ole, koskeeko maakuntakaavan viran-

---

<sup>236</sup> Edellä todettiin, että Metsähallitukselle ja metsänhoitoyhdistyksille on asetettu tiettyjä velvoitteita ja tavoitteita yhteiskunnan intressien toteutumiseksi.

omaisvaikutus esimerkiksi kuntien tytäryhteisöjä, joissa kunnalla on määräysvalta. Näkisin, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus ulottuu myös kuntien tytäryhteisöihin silloin, kun yhteisö hoitaa kunnan tai muun toimielimen antamaa toimeksiantotehtävää, joka voidaan luokitella julkisen tehtävän hoitamiseksi.

Kuntien tulee ottaa maakuntakaava huomioon ensinnäkin yleisesti metsäalueiden käyttöön liittyvissä tehtävissä, kuten määrärahojen käytön suunnittelussa ja kohdentamisessa, minkä lisäksi maakuntakaavan viranomaisvaikutus velvoittaa kuntia myös niiden omia metsiä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa.<sup>237</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen velvoittavuutta siltä osin kuin kunnat hoitavat omien metsiensä käyttöön liittyviä tehtäviä, voidaan perustella kuntien omistamiin metsiin kohdistuvalla julkisella intressillä, joka aiheutuu kuntien jäsenten näkemyksistä ja tavoitteista. Kunnan jäsenyys on eräänlaista pakkojäsenyyttä, koska jokaisella Suomessa asuvalla henkilöllä on kotikunta. Tässä mielessä asetelma poikkeaa esimerkiksi seurakunnista. Kotikuntalain (201/1994) 2 §:n (1650/1995) mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu. Pakkojäsenyys kunnassa on nähdäkseni seikka, joka vahvasti puoltaa sitä, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa ulottuvan kuntiin myös niiden omia metsiään koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kuntien omien metsien hoitoa ja siihen liittyvää suunnittelua ja päätöksentekoa voidaan nähdäkseni pitää julkisen tehtävän suorittamisena.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan ensinnäkin kuntien metsäsuunnittelua. Kuntien metsien hoidolle ei ole asetettu vaatimusta suunnitelmalliseen metsänhoitoon. Kunnat voivat laatia alueillensa metsäsuunnitelman itse tai ne voivat myös teettää suunnitelman ulkopuolisella taholla.<sup>238</sup> Usein kuntiin perustetaan ohjausryhmä, joka valvoo ja ohjaa metsäsuunnitelman tekemistä. Kunnan metsäsuunnitelma on huomattavasti esimerkiksi seurakuntien metsäsuunnitelmia vapaamuotoisempi – kunnan metsäsuunnitelmasta ei esimerkiksi tarvitse hankkia lausuntoa metsäkeskukselta. Kunnan metsäsuunnitelman ei myöskään tarvitse olla metsälain 4 a §:n mukainen, eikä täyttää niitä edellytyksiä, joita metsäsuunnitelmalle on asetettu metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä annetun asetuksen 3

<sup>237</sup> Ks. myös YM 2002b, s. 46–47, jonka mukaan maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen on katsottava koskevan myös kuntaa sen huolehtiessa MRL 20 §:n mukaisesti alueiden käytön suunnittelusta ja alueiden käytön ohjauksesta. Kunnan tulee esimerkiksi pyrkiä suuntaamaan kaavoitusta sellaisille alueille, jotka edistävät maakuntakaavan toteuttamista.

<sup>238</sup> Suuri osa kunnista laatii tai laadituttaa metsiinsä metsäsuunnitelman.

§:ssä. Tämä voidaan ymmärtää sitä taustaa vasten, että kuntien omistamat metsät sijaitsevat usein lähellä taajama-alueita<sup>239</sup>, joten niiden hoitoa ja käyttöä koskevissa suunnitelmissa painottuvat erilaiset tavoitteet.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei ulotu yksityisiin palveluntarjoajiin, jotka tekevät kuntien metsiin metsäsuunnitelman. Vaikka maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei koske yksityisiä palveluntarjoajia, kunnan on kuitenkin tarkoituksenmukaista ohjeistaa metsäsuunnitelman laatijaa ottamaan metsäsuunnittelussa huomioon myös maakuntakaavan tavoitteet. Helpointa maakuntakaavan tavoitteet on integroida osaksi metsäsuunnittelua jo suunnittelu-prosessin alkuvaiheessa.<sup>240</sup>

Periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee kaikkia kunnan toimenpiteitä, jotka liittyvät sen omien metsien käyttöön. Käytännössä maakuntakaava kuitenkin välittyy metsäalueiden käyttöön liittyviin toimenpiteisiin metsäsuunnitelman välityksellä, koska toimenpiteet tehdään usein metsäsuunnitelmaan perustuen. Maakuntakaava voi kuitenkin myös esimerkiksi rajoittaa kunnan tiettyjen alueiden kauppoja. Esimerkiksi kunnan omistaman ja virkistysalueeksi kaavoitetun alueen myynti saattaisi vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista.

Kunnalla voi olla myös muihin kuin omien metsiensä käyttöön liittyviä tehtäviä, joiden suorittamisessa maakuntakaava on otettava huomioon. Esimerkiksi maastoliikennelain (1710/1995) 13 §:ssä tarkoitetun moottorikelkkailureitin perustamiseksi on maastoliikennelain 15.1 §:n (1018/1996) mukaan laadittava reittisuunnitelma, jonka hyväksymisestä päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.<sup>241</sup> Moottorikelkkareittejä voidaan ohjeellisesti suunnitella myös maakuntakaavassa, ja maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee kuntaa reittisuunnitelmaa hyväksyessä. Reittisuunnitelman voi kuitenkin laatia esimerkiksi reitin pitäjiksi tulevat kunta ja valtio, jolloin maakuntakaavanviranomaisvaikutus koskee jo reittisuunnitelman laadintavaihetta. Reittisuunnitelman voi kuitenkin laatia myös esimerkiksi yksityinen elinkeinonharjoittaja, jota maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei koske. Yksityistä elinkeinonharjoittajaa ei voida velvoittaa laatimaan tietynlaista suunnitelmaa, ja maakuntakaavan asianmukainen huomioon ottaminen on viime kädessä kunnan vastuulla. Maakun-

<sup>239</sup> Ks. esim. *Mikkola ym.* 2008, s. 6.

<sup>240</sup> *Pukkalan* (2007, s. 8) mukaan metsäsuunnitteluprosessin alkuvaiheessa määritellään suunnittelutilanne ja suunnitteluongelma sekä määritellään metsän hoidon ja käytön tavoitteet.

<sup>241</sup> Moottorikelkkareitti voidaan perustaa myös suoraan maanomistajan kanssa tehtävin sopimuksin.

takaavan viranomaisvaikutus koskee kuntia myös niiden laatiessa ulkoilulain mukaista ulkoilureittisuunnitelmaa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee kuntia myös esimerkiksi metsien käyttöön liittyvien rahoituspäätöksien tekemisessä.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee myös kuntayhtymiä, mikäli niillä on alueiden käyttöön liittyviä tehtäviä. Myös maakuntien liitot ovat oikeudellisesti kuntayhtymiä eli viranomaisia, joita viranomaisvaikutus koskee. Esimerkiksi jotkin rahoituksen jakamista koskevat päätökset voivat vaikuttaa alueidenkäyttöön, joten maakuntakaava tulee ottaa rahoituspäätöksiä tehtäessä asianmukaisella tavalla huomioon. Esimerkiksi alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) 10.1 §:n mukaan maakuntaliitto muun muassa vastaa alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ohjelmaehdotusten laatimisesta maakuntaa varten. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee maakuntaliittoa myös sen laatiessa edellä mainittua ohjelmaehdotusta.

#### **4.5 Tutkimuslaitokset**

Periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi koskea myös tutkimuslaitoksia. Metsien käyttöön liittyvää tutkimusta tehdään laajasti esimerkiksi metsäntutkimuslaitoksessa. Metsäntutkimuslaitos (Metla) on siitä annetun lain (1114/1999) 1 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön alainen valtion laitos. Näin ollen Metla kuuluu siis välilliseen julkiseen hallintoon. Tästä syystä pohdittaessa sitä, koskeeko maakuntakaavan viranomaisvaikutus metsäntutkimuslaitosta, on kiinnitettävä huomiota metsäntutkimuslaitoksen tehtävien julkiseen luonteeseen.

Metsäntutkimuslaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan laitoksen tehtävänä on tutkimuksen keinoin edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä. Lain 4 §:n mukaan Metlan tulee hoitaa ja käyttää hallinnassaan olevia alueita tutkimustoiminnan tarpeiden mukaisesti ottaen samalla huomioon myös alueiden muut käyttömuodot. Lainkohdan perustelujen mukaan muita käyttömuotoja olisivat lähinnä opetus- ja virkistyskäyttö, metsätalous sekä luonnonsuojelu.<sup>242</sup> Metsäntutkimuslaitoksesta annetun asetuksen

---

<sup>242</sup> HE 61/1999 vp, s. 4.

(1140/1999) 1 §:ssä määritellään Metlan tehtävät tarkemmin. Merkittäviä alueiden käyttöön läheisesti liittyviä tehtäviä Metlalla ei juuri ole.<sup>243</sup>

Merkittävää metsäalueiden käyttöön liittyvää tutkimusta voidaan tehdä myös muualla. Tärkeimpiä metsäalueiden käyttöön liittyvää tutkimusta tekeviä organisaatioita ovat Suomen Ympäristökeskus sekä yliopistot. Suomen Ympäristökeskus on siitä annetun lain (1069/2009) 1 §:n mukaan ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Lähes kaikki yliopistot ovat yliopistolain (558/2009) 1 §:n mukaan julkisoikeudellisia laitoksia.

Esimerkiksi Metlan tehtävät sinällään täyttävät julkiselle tehtävälle asetetut tunnusmerkit. Metlan toiminta perustuu julkiseen tehtävänantoon ja toiminta rahoitetaan julkisista varoista. Tehtävien hoito perustuu ensisijaisesti julkiseen intressiin. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei nähdäkseen kuitenkaan voida katsoa koskevan metsätutkimuslaitosta eikä muuta tutkimusorganisaatioita, vaikka ne kuuluvatkin välilliseen julkishallintoon. Tutkimusorganisaatioiden ensisijaisena tarkoituksena on tieteellisen tutkimuksen tekeminen, minkä ehtoilla myös alueiden käyttöön liittyvät tutkimustehtävät hoidetaan. Tällaista tulkintaa puoltaa PL 16 §:n säännös, jonka mukaan tieteen vapaus on turvattu. Säännös vastaa hallitusmuodon (94/1919) 13 §:ää (969/1995), jonka perusteluiden mukaan tieteen vapautteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta.<sup>244</sup>

Jos katsottaisiin, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskisi myös tutkimuslaitoksia, rajoitettaisiin samalla olennaisesti myös niiden vapautta valita tutkimuskohteensa, koska maakuntakaavan viranomaisvaikutusta koskeva säännös velvoittaisi oikeudellisesti tietyn-tyyppisen, maakuntakaavan toteuttamista edistävän tutkimuksen tekemiseen. Tämä olisi myös vastoin yliopistolaisissa yliopistoille taattua itsehallintoa, johon yliopistolain 3 §:n mukaan kuuluu, että yliopistoilla on päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistojen itsehallinnolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.

---

<sup>243</sup> Metlan vastuulle kuuluu kylläkin esimerkiksi hallinnassaan olevien tutkimus- ja luonnonsuojelualueiden hoitaminen.

<sup>244</sup> HE 309/1993 vp, s. 64.



## 4.6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä aluehallintovirastot

### 4.6.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät

Lienee selvää, että maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskukset) sekä aluehallintovirastoja (AVI) siltä osin kuin niillä on alueiden käyttöön liittyviä tehtäviä. Tämä johtuu siitä, että ELY-keskukset ja AVI:t ovat viranomaisia ja kuuluvat valtion aluehallintoon.

ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) 2 §:n mukaan ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Lainkohdan esitöiden mukaan tämän tarkoituksen toteuttamiseksi ELY-keskusten olisi edistettävä muun muassa yrittäjyyttä, maaseudun kehittämistä, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Ensisijaisesti ELY-keskusten toiminta painottuu alueellisiin kehittämistehtäviin.<sup>245</sup> ELY-keskuksista annetun lain 3 §:ssä määritellään yleisluonteisesti ELY-keskusten toimiala ja tehtävät.<sup>246</sup> ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä esimerkiksi maaseudun kehittämisen, alueiden käytön, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön toimialoilla. Lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on muun muassa valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta. Muista ELY-keskusten tehtävistä voidaan säätää erikseen.

ELY-keskuksille on säädetty tehtäviä myös muualla lainsäädännössä. Metsien käytön kannalta merkitystä on ainakin LSL:ssa ELY-keskuksille säädettyillä tehtävillä. Joskin LSL:n mukaisten tehtävien suorittamiselle on tavallista, että päätökset tehdään oikeusharkintaisesti, joten maakuntakaavalla ei päätöksenteon kannalta useinkaan liene merkitystä. Toinen asia on se, että maakuntakaavamerkinnöillä ja maakuntakaavaa varten tehdyillä selvityksillä voi olla huomattava merkitys esimerkiksi arvokkaiden kohteiden paikantamisessa ja kohteiden ominaispiirteiden arvioinnissa.

LSL 6.2 §:n (1587/2009) mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Tämän yleispiirteisen säännöksen lisäksi ELY-keskus voi maanomistajan hakemuksesta perustaa luonnonsuojelualueen LSL 24 §:n (1587/2009) mu-

<sup>245</sup> HE 59/2009 vp, s. 59.

<sup>246</sup> Lainkohdan esitöiden (HE 59/2009, s. 60) mukaan keskusten yksityiskohtainen tehtävien ja toimialan määrittely tapahtuu erityislainsäädännön kautta, koska keskuksen koko tehtäväkenttä ja sitä koskeva lainsäädäntö on erittäin laaja.

kaisesti. Luonnonsuojelun alueen perustamisen yleiset edellytykset on määritelty LSL 10.2 §:ssä. Lainkohdan mukaan suojelun alue voidaan perustaa esimerkiksi silloin, kun alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma tai kun alue on erityisen luonnonkaunis. ELY-keskus voi LSL 25 §:n nojalla tehdä maanomistajan kanssa määräaikaisen sopimuksen LSL 10.2 §:ssä tarkoitetun alueen osalta. Maakuntakaava itsessään ei näissä tapauksissa voi vaikuttaa siihen, täyttyvätkö suojelun alueen perustamisen edellytykset, mutta esimerkiksi maakuntakaavan kehittämisperiaatemerkinä voi vaikuttaa siihen, mitä alueita lopulta perustetaan suojelun alueiksi. Määräaikaisen sopimuksen tekeminen on ELY-keskuksen harkinnassa.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella voi olla merkitystä myös esimerkiksi muuta kuin valtakunnallisesti merkittävää maisema-alueita perustettaessa. ELY-keskus tekee LSL 24 §:n mukaan päätöksen maisema-alueen perustamisesta maakunnan liiton esityksestä. Maisema-alue voidaan LSL 32 §:n mukaan perustaa luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. LSL 32 §:n mukaiset kriteerit täyttävää kohdetta ei ole pakko perustaa maisema-alueeksi vaan edellytysten täytyessä maisema-alue *on mahdollista perustaa*. Maisema-alueen perustamiseen lisätukea voivat tuoda esimerkiksi maakuntakaavan tavoitteet. Maakuntakaavan tavoitteiden välittymistä maisema-alueen perustamiseen parantaa osaltaan se, että nimenomaan maakunnan liitto tekee ELY-keskukselle esityksen maisema-alueen perustamisesta. LSA 13.2 §:n mukaan maakunnan liiton on oltava yhteistyössä metsäkeskuksen kanssa valmisteltaessa esitystä metsämaisemien suojelua koskevan maisema-alueen perustamiseksi.

Ulkoilulaki mahdollistaa yleisen ulkoilutoiminnan kannalta tärkeiden ulkoilureittien perustamisen. ELY-keskusten vastuulla on ulkoilulain 4 §:n (1572/2009) mukaan ulkoilureittisuunnitelman vahvistaminen. Maakuntakaava on otettava huomioon jo ulkoilulain mukaisia ulkoilureittisuunnitelmia laadittaessa, minkä lisäksi maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee ELY-keskuksia niiden vahvistaessa ulkoilureittisuunnitelmaa.<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2005, s. 165, joiden mukaan maakuntakaava on otettava huomioon muiden ohella ulkoilulain mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Maakuntakaavan ja ulkoilureittien suhde on kahtalainen: toisaalta ulkoilureittejä voidaan suunnitella jo maakuntakaavassa, toisaalta taas olemassa oleva maakuntakaava on kunnan toimesta tehtävässä ulkoilureittisuunnittelussa otettava MRL 32.2 §:n mukaisesti huomioon.

#### 4.6.2 Aluehallintovirastojen tehtävät

Aluehallintovirastojen toiminta-ajatus määritellään aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 2 §:ssä. Lainkohdan mukaan virastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Lainkohdan perustelujen mukaan virastojen olisi tämän tarkoituksen toteuttamiseksi muun muassa edistettävä ympäristön kestävää käyttöä sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla.<sup>248</sup>

Aluehallintovirastojen toimiala ja tehtävät määritellään aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:ssä. Aluehallintovirastojen tehtäviin ei juuri kuulu metsien käyttöön liittyviä asioita, mutta esimerkiksi virastojen toimialaan sisältyvillä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvilla lupa- ja muilla hakemusasioilla voi joissain tapauksissa olla merkitystä myös metsien käytön kannalta. Aluehallintovirastoilla voi olla aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:ssä määriteltyjen tehtävien lisäksi myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

#### 4.7 Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio on julkisoikeudellinen yhdistys<sup>249</sup>, joten periaatteessa maakuntakaavan viranomaisvaikutus voisi koskea sitä. Kehittämiskeskus on metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan perustettu metsien kestävä hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilyttämistä ja metsätalouden muuta edistämistä koskevia tehtäviä varten. Tältä osin tehtäväkenttä on siis vastaava kuin metsäkeskuksilla. Kehittämiskeskuksella ei kuitenkaan ole sellaisia tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttämistä. Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta annetun lain 3 §:n (1177/2005) mukaan kehittämiskeskus on metsätalouden kehittämis- ja asiantuntijaorganisaatio, joka kehittää ja koordinoi metsäkeskusten valtakunnallista yhteistoimintaa sekä tuottaa palveluja metsäkeskuksille, maa- ja metsätalousministeriölle ja muille tahoille. Pykälää muutettaessa vuonna 2005 sen perusteluissa korostettiin sitä, että kehittämiskeskus suuntautuisi tehtävässään ensisijaisesti metsäkeskusten valtakunnallisen yhteistoiminnan kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen, samalla kun se tarjoaisi kehittämis- ja asiantuntijapalveluita metsäkeskuksille.<sup>250</sup> Kehittämiskeskuksen tehtävistä säädetään tarkemmin

<sup>248</sup> HE 59/2009 vp, s. 44.

<sup>249</sup> Ks. esim. hallintolain (434/2003) 2 §:n perustelut (HE 72/2002 vp, s. 49). Ks. myös Kiviniemi (2004, s. 611), jonka mukaan Metsätalouden kehittämiskeskuksesta ei voida puhua yhdistyksenä.

<sup>250</sup> Ks. HE 175/2005 vp, s. 5.

valtioneuvoston metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta antaman asetuksen (93/1996) 13.1 §:ssä.<sup>251</sup> Sen mukaan kehittämiskeskuksen tehtävänä on

- 1) edistää metsien kestäväää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilymistä ja muuta metsätalouden ympäristönsuojelua;
- 2) seurata metsätalouden ja metsien tilaa ja kehitystä sekä tehdä niihin liittyviä esityksiä ja aloitteita;
- 3) tuottaa metsätaloudellisia asiantuntija-, kehittämis- ja koulutuspalveluja;
- 4) edistää ja kehittää metsäsuunnittelua;
- 5) suorittaa metsätaloutta palvelevaa julkaisu- ja tiedotustoimintaa;
- 6) ylläpitää ja kehittää metsätalouden tietohallintoa;
- 7) kehittää metsänhoidon ja metsien perusparannustöiden menetelmiä puuntuotannon kestävyys- ja turvallisuuden turvaamiseksi, metsien monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja metsäluonnon hoitamiseksi;
- 8) edistää metsätalouteen perustuvien elinkeinojen kehittämistä;
- 9) osallistua tehtäviinsä liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön; sekä
- 10) suorittaa muut sille säädetyt ja maa- ja metsätalousministeriön määräämät tehtävät.

Metsätalouden kehittämiskeskuksen tehtävät ovat epäilemättä julkisia tehtäviä.<sup>252</sup> Kehittämiskeskuksella ei kuitenkaan juuri ole sellaisia läheisesti alueiden käyttöön liittyviä tehtäviä, joissa maakuntakaava voitaisiin tehokkaasti ottaa huomioon. Kehittämiskeskuksen tehtävät liittyvät suurelta osin kokonaisvaltaiseen metsätalouden kehittämiseen. Tästä syystä tehtäviin on vaikea yhdistää maakunnallista, tai ylipäätään alueiden käyttöön riittävän konkreettisesti liittyvää näkökulmaa.

Vuoden 2012 alusta voimaan tulevan lakiuudistuksen (418/2011) myötä perustettavaan Suomen metsäkeskukseen siirretään osa kehittämiskeskuksen tehtävistä. Metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettua lakia sovelletaan kehittämiskeskuksen lähes sellaisenaan vuoden 2014 loppuun saakka. Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) mukaan metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 3 §:n (1177/2005) mukaisista tehtävistä kehittämiskeskuksen tehtäviä ovat ainoastaan metsäta-

<sup>251</sup> Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 32 §:n mukaan asetus jää voimaan kehittämiskeskuksen osalta vuoden 2014 loppuun saakka lukuun ottamatta asetuksen 13.1 §:n 4 ja 6 kohtaa, jotka ovat voimassa vuoden 2011 loppuun saakka. Vuoden 2012 alusta lukien asetuksen 13.1 §:n kohdissa 4 ja 6 mainitut tehtävät siirtyvät perustettavalle Suomen metsäkeskukselle. Siirtyvät tehtävät liittyvät metsäsuunnittelun edistämiseen ja kehittämiseen sekä metsätalouden tietohallinnon ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

<sup>252</sup> Ks. myös *Valtiovarainministeriö* 1999, s. 28.

louden kehittämis- ja asiantuntijaorganisaationa toimiminen sekä palveluiden tuottaminen maa- ja metsätalousministeriölle ja muille tahoille.<sup>253</sup> Uudistuksen myötä kehittämiskeskuksen asema ei muuttune niin paljoa, että maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella tulisi olemaan merkitystä Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion toiminnassa.

#### 4.8 Valtioneuvosto ja ministeriöt

Valtioneuvosto kuuluu julkishallinnon ydinorganisaatioon.<sup>254</sup> Näin ollen maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee valtioneuvostoa siltä osin, kuin sillä on maakunnan alueidenkäyttöön kyllin konkreettisesti vaikuttavaa toimintaa. Valtioneuvosto koostuu ministeriöistä, joten maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan samoin perustein katsoa koskevan myös ministeriöitä. Metsien käytön viitekehyksessä maakuntakaavalla voi olla vaikutusta lähinnä maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön suunnitteluun ja päätöksentekoon. Jäljempänä esitetään keskeisimpiä valtioneuvoston ja ministeriöiden metsäalueiden käyttöön liittyviä tehtäviä, joissa maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella saattaisi olla merkitystä.

Ulkoilulain 2 luvussa säännellään valtion retkeilyalueista. Ulkoilulain 17.1 §:n mukaan retkeilyalueen perustamisesta ja sen käytön perusteista päättää valtioneuvosto. Ulkoilulain 16.1 §:n mukaan retkeilyalue *voidaan perustaa* valtion maalle, jolla ulkoilun kannalta on huomattava yleinen merkitys. Tietyin edellytyksin retkeilyalueeseen voidaan sisällyttää myös muita kuin valtion alueita. Retkeilyalueella metsätaloutta tulee harjoittaa niin, että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi huomioon otetuiksi. Retkeilyalueen perustaminen on valtioneuvoston vapaassa harkinnassa. Mikään ei velvoita retkeilyalueen perustamiseen. Periaatteessa aloitteen retkeilyalueen perustamisesta voi tehdä kuka hyvänsä, koska esityksen tekemisestä ei ole laissa säännelty. Näin ollen muiden ohessa maakuntakaavalla ja sitä varten laadituilla selvityksillä voi olla todellista vaikutusta retkeilyalueen perustamiseen.

Valtioneuvosto voi määrätä metsälain 12 §:n nojalla suojametsäalueeksi sellaiset alueet, joilla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi. Suojametsäalueella metsien hoidossa ja käytössä tulee noudattaa erityistä varovaisuutta. Metsiä tulee lisäksi hoitaa ja

---

<sup>253</sup> Näin ollen vuoden 2012 alusta lähtien kehittämiskeskuksen tehtävänä ei enää ole metsäkeskusten valtakunnallisen yhteistoiminnan kehittäminen ja koordinointi. 1.1.2012 voimaan tulevan Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 39.3 §:n nojalla valtioneuvosto oikeutetaan muodostamaan kehittämiskeskuksen muusta kuin lain 34.1 §:ssä mainitusta Suomen metsäkeskukselle siirtyvästä toiminnasta ja siihen liittyvästä omaisuudesta vuoden 2014 loppuun mennessä valtion kokonaan omistama ja sille palveluja tuottava yhtiö.

<sup>254</sup> *Mäenpää* 2005, s. 108.

käyttää siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta metsärajan alenemista. Valtioneuvostolla on metsälain 12.1 §:n nojalla valtuus antaa tarpeellisia yleisiä määräyksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä suojametsäalueella. Suojametsäaluetta koskevien toimien osalta maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella ei liene suurta merkitystä. MRL 28.3 §:n mukaan maakuntakaava laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, joten perusteet suojametsäalueeksi määrittämisestä voivat kuitenkin ilmetä myös maakuntakaavasta.

Metsien käyttöön liittyviä tehtäviä on voitu säätää erikseen myös maa- ja metsätalousministeriölle.<sup>255</sup> Useat tehtävistä liittyvät olennaisesti metsäalueiden käyttöön, mutta yleensä tehtävien suorittaminen edellyttää kuitenkin kansallista näkökulmaa maakunnallisen näkökulman sijaan, joten maakuntakaavojen viranomaisvaikutus ei useimpien tehtävien kohdalla tule kysymykseen. Esimerkiksi metsälain 4 §:n (822/2010) mukaan maa- ja metsätalousministeriö laatii kansallisen metsäohjelman yhteistyössä muiden ministeriöiden, metsäsektoria edustavien ja muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Ohjelman tavoitteena on metsiä monipuolisesti ja kestäväen kehityksen periaatteita noudattaen lisätä kansalaisten hyvinvointia. Ministeriö seuraa ohjelman toteutumista ja tarkistaa ohjelmaa tarvittaessa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksella ei käytännössä ole merkitystä kansallisen metsäohjelman laadinnassa. Kansallisella metsäohjelmalla näet ohjataan Suomen metsäpolitiikkaa, ja se sisältää maamme metsäpolitiikan keskeisimmät linjaukset.<sup>256</sup>

Maa- ja metsätalousministeriö voi tietyissä tapauksissa päättää metsälain 13 §:n (822/2010) nojalla pienialaisten, metsän säilymisen ja sen suojavaikutuksen kannalta arimpien alueiden muodostamisesta suojaj-alueiksi. Päätökseen voidaan sisällyttää määräyksiä suojaj-alueilla sallittavasta, metsän säilymiseksi tarpeellisesta metsän käytöstä. Maakuntakaavalla voi tässä yhteydessä viranomaisvaikutuksen lisäksi olla merkitystä siten, että maakuntakaavaa varten laaditut selvitykset voivat osoittaa arkojen alueiden sijainnin. Samalla tavoin maakuntakaava voi vaikuttaa maa- ja metsätalousministeriön metsälain 12.2 §:n (315/2007) mukaisessa pää-

---

<sup>255</sup> Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen (508/2007) 10 §:n mukaan metsäosasto käsittelee metsäpolitiikkaa ja metsätaloutta koskevat asiat sekä yleisten vesialueiden hallintaa ja hoitoa koskevat asiat, mikäli ne eivät kuulu muulle osastolle. Työjärjestyksen 35 §:ssä säännellään yleisesti osaston päällikön ratkaistavaksi kuuluvista asioista, 40 §:ssä metsäosaston päällikön ratkaisuvallasta ja 41 §:ssä metsäosaston apulaisosastopäällikön ratkaisuvallasta.

<sup>256</sup> *Tapion taskukirja* 2008, s. 318.

töksessä, jossa kotitarvepuun ottoa rajoitetaan tai se kielletään kokonaan. Kotitarvepuun ottamiseen kohdistuvat rajoitukset ovat mahdollisia, jos erityiset paikalliset olosuhteet sitä vaativat. Maa- ja metsätalousministeriölle on asetettu lukuisia muitakin tehtäviä eri laeissa, mutta mahdollisuudet ottaa maakuntakaava huomioon niiden suorittamisessa ovat käytännössä pääosin vähäiset.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi koskea myös ympäristöministeriötä. Ympäristöministeriö vastaa esimerkiksi LSL 7 §:n mukaisten valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi tehtävien luonnonsuojeluohjelmien laadinnasta sekä LSL 33.1 §:n mukaisen valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta. Nähdäkseni ministeriötä ei tällaisissa asioissa kuitenkaan käytännössä voida velvoittaa maakuntakaavan huomioon ottamiseen, koska maakuntakaavatasolla ei voida päättää siitä, millä teki-joillä on lainkohtien edellyttämää valtakunnallista merkittävyyttä. Toki maakuntakaavasta voidaan tässäkin tapauksessa saada tietoa myös valtakunnallisesti merkittävistä alueista ja luontoarvoista.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee periaatteessa valtioneuvostoa sekä ministeriöitä niiden tehdessä maakunnan metsien käyttöön konkreettisesti vaikuttavia päätöksiä ja suunnitelmia. Maakuntakaavan merkitys valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa on kuitenkin vähäinen, koska niillä kummallakaan ei ole paljoa nimenomaan maakunnan alueiden käyttöön konkreettisesti vaikuttavia tehtäviä.<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> Valtioneuvoston ja ministeriöiden tehtäväkenttä selkiintyy PL 65 ja 68 §:stä sekä valtioneuvoston ohjesäännöstä (262/2003).

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeudellisesta näkökulmasta tulkittuna maakuntakaavan tavoitteiden tulisi välittyä metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon monenlaisissa tilanteissa. Maakuntakaavoituksen tavoitteet välittyvät metsien käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon pitkälti nimenomaan MRL 32.2 §:ssä määritellyn maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen välityksellä. MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Lisäksi maakuntakaavalla ja sen laatimisen yhteydessä tehdyillä selvityksillä voi useissa tilanteissa olla informatiivista merkitystä.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen kannalta ei merkitystä ole sillä, kuuluuko jokin taho varsinaiseen viranomaisorganisaatioon vai ei. Nykyisin julkisia tehtäviä annetaan yleisesti muillekin kuin varsinaisille viranomaisille. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen voidaan katsoa koskevan esimerkiksi useita välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvia organisaatioita. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitystä tulee tällöin arvioida tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota toiminnan luonteeseen. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei yksiselitteisesti voida sanoa koskevan esimerkiksi kaikkia julkisyhteisöjä.<sup>258</sup> Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ulottuvuutta voidaan arvioida funktionaalisen viranomaiskäsitteksen avulla, jossa olennaista on määritellä kunkin organisaation viranomaisasema tehtäväkohtaisesti.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen on edellä katsottu koskevan tietyiltä osin muun muassa metsäkeskuksia ja Metsähallitusta. Esimerkiksi metsäkeskusten osalta merkitystä ei ole sillä, onko kyseessä viranomaistoiminta vai metsätalouden edistämistoiminta, vaan maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee kumpaakin toimintaa.<sup>259</sup> Metsäalueiden käytön kannalta metsäkeskukset ja Metsähallitus ovat merkittäviä toimijoita, joten maakuntakaavan tavoitteilla on näin ollen hyvät edellytykset välittyä myös metsäalueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

<sup>258</sup> Vrt. *Kuusiniemi ym.* 2001, s. 384.

<sup>259</sup> Vrt. *Kiviniemi* 2004, s. 119. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei kuitenkaan koske metsäkeskusten elinkeinotoimintaa tai Metsähallituksen tytäryhtiöitä.



Maakuntakaavan tavoitteet voivat tehokkaasti välittyä metsien käyttöä koskevaan suunniteluun ja päätöksentekoon muun muassa Metsähallituksen metsäsuunnittelussa. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu on luonteeltaan erilaisia tavoitteita yhteen sovittavaa. Lisäksi suunnittelu on mittakaavaltaan sellaista, että maakuntakaavoituksen tavoitteet voidaan tehokkaasti yhdistää siihen. Metsähallituksen suunnittelu ei ole myöskään oikeudellisesti tarkoin säänneltyä, joten maakuntakaavan tavoitteiden toteuttamista voidaan jopa tehokkaasti edistää. Samoin esimerkiksi metsäkeskus voi edistää maakuntakaavan tavoitteiden toteuttamista päättäessään luonnonhoitohankkeiden toteuttamisesta, jonka yhteydessä metsäkeskuksella on mahdollisuus käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, kuntia, valtioneuvostoa sekä ministeriöitä. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys kyseisten tahojen metsäalueiden käyttöön liittyvässä toiminnassa on kuitenkin erinäisistä syistä melko vähäinen. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen ei lainkaan voida katsoa koskevan esimerkiksi metsäkeskuksia niiden harjoittaessa elinkeinotoimintaa, Metsähallituksen tytäryhtiöiden toimintaa, seurakuntia eikä tutkimuslaitoksia. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen vaikuttavuutta metsäalueiden käytön osalta heikentää se, että useisiin metsäalueiden käyttöä koskevien toimenpiteiden suorittamiseen ei tarvita lupaa, joten näin ollen maakuntakaavan tavoitteetkaan eivät välity kyseisten toimenpiteiden suorittamiseen.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus voi tarkoittaa eri asioita eri tilanteissa. Esimerkiksi velvoite olla vaikeuttamatta maakuntakaavan toteuttamista on vahvempi kuin sen toteuttamisen edistämistä koskeva velvoite. Toisaalta maakuntakaava on MRL 32.2 §:n mukaan otettava huomioon. Maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen merkitys kussakin tilanteessa on arvioitava tapauskohtaisesti. Joissakin tilanteissa maakuntakaavan toteuttamista on selvästi pyrittävä edistämään, joskus taas maakuntakaava voi tuoda harkintaan ainoastaan lisäperusteita. Esimerkiksi KEMERA-lain mukaisia luonnonhoitohankkeiden kohdentamisessa metsäkeskuksella voi olla hyvät mahdollisuudet, ja MRL 32.2 §:n mukaan myös velvollisuus, edistää maakuntakaavoituksen toteuttamista. Sen sijaan maakuntakaavan luonteesta johtuu, että puuntuotantoa tukevien hankkeiden kohdalla on pääasiassa pyrittävä varmistamaan, ettei hankkeilla vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista.