

Metsien harmaa suojelu kaavoituksessa
– oikeudellinen selvitys erityisesti omaisuudensuojan
ja oikeusturvan kannalta

2.5.2025

Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	4
2	KAAVOITUSTA OHJAAVA SÄÄNTELY	8
2.1	Alueidenkäyttölaki	8
2.2	Rajapinnat	13
3	METSÄALUEITA KOSKEVAT KAAVOITUSKÄYTÄNTEET.....	16
3.1	Lähtökohdat	16
3.2	MRL:n toimivuusarvio 2013 ja KRL-esitys 2021	17
3.3	Metsämaa kaavoituksessa -selvitys 2016.....	19
3.4	Muut selvitykset ja aineistot	24
3.4.1	Metsätalouden näkökulmia -selvitys 2015.....	24
3.4.2	Esimerkkiaineisto 2024.....	28
3.5	Johtopäätökset.....	30
4	OMAISUUDENSUOJA JA OIKEUSTURVA METSÄALUEIDEN KAAVOITUKSESSA	32
4.1	Lähtökohdat	32
4.2	Omaisuidensuoja	33
4.2.1	Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.....	33
4.2.2	Omaisuidensuoja ja ympäristövastuu	35
4.2.3	Lailla säätäminen sekä täsmällisyys ja tarkkarajaisuus	36
4.2.3.1	Yleiset vaatimukset ympäristölainsäädännölle.....	36
4.2.3.2	Kaavamerkinnot ja -määräykset	38
4.2.3.3	Korvaussäätelyn selkeys.....	41
4.2.3	Oikeasuhtaisuus	42
4.2.4	Kansainväliset velvoitteet	47
4.2.4.1	Ihmisoikeussopimus	47
4.2.4.2	EU:n perusoikeuskirja	52
4.3	Oikeusturva	54
4.3.1	Muutoksenhakuoikeus ja sääntelytarkkuus.....	54
4.3.2	Hyvä hallinto.....	59
4.4	Valtion positiiviset velvollisuudet	63
4.5	Johtopäätökset.....	63
5	LOPUKSI.....	65
5.1	Yhteenveto	65
5.2	Mitä ongelmille pitäisi tehdä?.....	67
	LÄHTEET	72

TIIVISTELMÄ

Selvityksessä tarkastellaan metsien kaavoituksella tapahtuvaa niin sanottua harmaata suoje-
lua erityisesti voimassa olevien alueidenkäyttölain (132/1999) ja rakentamislain (751/2023),
metsäalueita koskevien kaavoituskäytänteiden sekä perustuslaista ja kansainvälisistä vel-
voitteista johtuvien omaisuudensuoja- ja oikeusturvavaatimusten kannalta. Erityistä huo-
miota kiinnitetään kaavoissa käytettäviin merkintöihin ja määräyksiin metsäalueilla.

Kaavoitusta ohjaava ja kaavojen lainmukaisuutta koskeva normisto rakentuu avointen
ja joustavien normien varaan. Tämä jättää suunnittelulle tarpeellista tapauskohtaista oikeu-
dellista ja suunnittelullista liikkumavaraa. Toisaalta joustavat normit näyttäisivät mahdollis-
taneen myös kaavoituskäytänteiden kehittymisen varsinkin metsäalueiden osalta suuntaan,
jossa merkintöjen ja määräysten sisällöt ovat laajentuneet metsienkäyttöä sekä luonnon- ja
ympäristönsuojelua koskevan lakitasoisen sääntelyn kanssa osin päällekkäiseksi. Merkintö-
jen ja määräysten lakitasoisen sääntelyn niukkuudesta ja puuttumisesta johtuen niiden käy-
tössä on metsäalueiden osalta ilmennyt oikeudellisia epäselvyyksiä ja ongelmia.

Selvityksessä tarkasteltujen aiempien selvitysten pohjalta vallitsevaa käytäntöä voi-
daan pitää jokseenkin ongelmallisena ja epätarkoituksenmukaisena jo yleisemmän ympäris-
töoikeudellisen ohjausjärjestelmän systematiikan ja selkeyden kannalta. Samalla kysymys ei
ole vain epätarkoituksenmukaisuudesta, vaan oikeudelliset epäselvyydet ovat merkitykselli-
siä myös valtiosääntöiseltä kannalta. Omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta voidaan nähdä
johtuvan vaatimuksia kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskevan oikeudellisen sääntelyn täs-
mällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä oikeasuhtaisuudelle. Kaavamerkintöjä ja -mää-
räyksiä koskevan sääntelyn ja vallitsevien käytänteiden ohella kaavasta johtuvien metsän-
käytöllisten rajoitusten korvausääntely on erittäin tulkinnanvaraista ja osin aukollista. Ny-
kyistä oikeustilaa ei voida pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmattomana.

Alueidenkäyttölain ja tähän liittyvän kaavamerkintäasetuksen uudistustyö on käyn-
nissä. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus harkita kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskevan
lakitasoisen sääntelyn terävöittämistä ja kaavoituksellisten metsänkäyttörajoitusten korvaus-
sääntelyn selkeyttämistä. Näillä voitaisiin edistää omaisuudensuoja- ja oikeusturvavaatimus-
ten toteutumista. Kysymys olisi samalla ympäristöoikeudellisen ohjausjärjestelmän syste-
matiikan selkeyttämisestä. Nähdäkseni tämä on mahdollista ilman, että joustavien normien
käytöstä luovuttaisiin tai ympäristövastuusta johtuvista vaatimuksista tingittäisiin.

1 JOHDANTO

Suomessa metsien käytön perussäädös on metsälaki (1093/1996). Sen tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään (MetsäL 1 §). Metsien käytön kannalta keskeisiä ovat myös esimerkiksi luonnonsuojelulaki (9/2023) ja vesilaki (587/2011). Lukuisilla muillakin laeilla, asetuksilla ja päätöksillä on merkitystä metsien käytön kannalta.¹ Kansallisen sääntelyn ohella tällä hetkellä erityisen merkityksellistä on EU-pohjainen lainsäädäntö, kuten lukuisat direktiivit ja asetukset, mutta myös EU:n tasolla tehdyt strategiat ja muut ns. politiikka-asiakirjat. Erityisesti voidaan viitata ennallistamisasetukseen², jonka kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi valmistellaan parhaillaan kansallista ennallistamissuunnitelmaa vuoteen 2026 mennessä.

Kansallista metsäpolitiikka ohjataan kansallisella metsästrategialla, jonka laadinta perustuu metsälakiin (MetsäL 26 §). Valmistelusta vastaa maa- ja metsätalousministeriö ja nykyinen vuoteen 2035 ulottuva metsästrategia on hyväksytty kansallisessa metsäneuvostossa 14.12.2023 ja valtioneuvostossa periaatepäätöksellä 19.10.2023³. Myös nykyisen pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelma sisältää lukuisia mainintoja metsiin kohdistuvista politiikkatavoitteista ja -toimenpiteistä. Yksittäisenä metsiä koskevana kirjauksena voidaan kiinnittää huomiota sen kohtaan, jossa todetaan, että metsäpolitiikan osalta lisätään metsänomistajan päätösvalta metsien käytössä, ja että omaisuudensuojaa kunnioitetaan.⁴

Kansallisen metsäpolitiikan ja oikeudellisen sääntelyn kannalta on perinteisesti ajateltu, että kaavoitus ei ole ollut ainakaan keskeinen metsien talouskäyttöä ohjaava sääntelykeino.⁵ Esimerkiksi metsien suojelliset kysymykset on perinteisesti ratkaistu sektorilakien, kuten

¹ Ks. <https://mmm.fi/metsat/lainsaadanto>.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta.

³ Ks. MMM 2023.

⁴ Ks. VN 2023 s. 129.

⁵ Kaavoitusta ja rakentamista koskeva lainsäädäntö on alun perin syntynyt kaupunkirakentamisen ohjaamiseen 1800-luvun puolivälin jälkeen. Ajatusta ilmensi Suomen itsenäisyyden aikainen ensimmäinen kaavoitussäädös eli asemakaavalaki 1930-luvulta. Sittenmin kaavoitusjärjestelmän soveltamisala on laajentunut kaupunkialueiden ulkopuolelle käsittämään lähtökohtaisesti kaikenlaiset alueet sekä ympäristöoikeudellisen lainsäädännön lisääntymisen seurauksena koskemaan myös lukuisia muita kuin yksinomaan rakentamista koskevia teemoja. Tänä päivänä alueidenkäyttö- ja rakentamislait (ent. maankäyttö- ja rakennuslaki) nähdään laajemmassa ympäristöoikeudellisessa viitekehyksessä eräänlaisena yhteensovittamislakina. Kehitys ei kuitenkaan liudenna

metsä-, luonnonsuojelu- ja vesilain sääntelyn piirissä. Kaavoitus on kuitenkin saanut 2000-luvulla ja korostuneesti viime vuosina eri tavoin kasvavaa roolia metsien suojelussa ja yleisemminkin metsien käyttöä ohjaavassa toiminnassa. Kaavoihin on enenevissä määrin ryhdytty sisällyttämään erilaisia suojelumerkintöjä ja muita metsien käyttöä rajoittavia kaavamerkintöjä ja -määräyksiä. Epäselvyyksiä on syntynyt sen suhteen, minkälaisia rajoituksia kaavoissa voidaan metsien käytölle ylipäänsä asettaa, ja missä määrin esimerkiksi sektorilakien mukaisia tavoitteita voidaan pyrkiä toteuttamaan kaavoituksella. Epäselvyyksiä liittyy myös siihen, missä määrin rajoitusten aiheuttamat menetykset tulevat korvattaviksi. Epäselvyydet on tunnistettu useissa aihepiiriä koskevissa tutkimuksissa ja selvityksissä.⁶

Kaavoituksen metsien käytölle aiheuttamaa epäselvää oikeustilaa voidaan kutsua **harmaaksi suojeluksi**. Termi ei sisälly lainsäädäntöön, vaan se on pikemmin havainnollistava. Se on kuitenkin asiasisällön kuvaamisen kannalta perusteltavissa oleva ja osuva.

Kaavoituksen osalta harmaassa suojelussa kyse on oikeudellisen sääntelyn ja soveltamiskäytänteiden synnyttämästä asetelmasta, jossa metsänkäsittely estyy tai rajoittuu perusteella, jonka kytkeä laintasoiseen sääntelyyn on tulkinnanvaraisella pohjalla. Kysymys on usein tulkinnanvaraisista ja ristiriitaisista kaavamerkinnöistä ja -määräyksistä. Suojelusta ei suoriteta korvausta tai korvaussääntely on niin epäselvällä pohjalla, että korvausasioita on käytännössä vaikea ratkaista. Harmaan suojelun erottaa **varsinaisesta suojelusta** se, että toisin kuin harmaassa suojelussa varsinaisessa suojelussa tehdään *pääsääntöisesti* erillinen suojelupäätös aluerajauksineen ja suojelun aiheuttamista menetyksistä suoritetaan korvaus.

Varsinainen suojelu ei kuitenkaan aina perustu erilliseen suojelupäätökseen, eikä siitä aina suoriteta korvausta. Suojelu voi perustua päätöksen sijaan suoraan lain säännöksiin (esimerkiksi MetsäL 10 §:n mukaiset kohteet ja LSL 8 luvun tiukasti suojellut eliölajit), jolloin erillistä päätöstä ei tehdä, mutta suojelusta johtuvasta omaisuuden (metsän) käytön rajoittumisesta suoritetaan lähtökohtaisesti korvaus. Mahdollista on poikkeuksellisesti sekin, että suojelusta ei tehdä erillistä päätöstä, eikä suoriteta korvaustakaan. Esimerkiksi tietyt eliölajit ja näiden elämänsyklinen kannalta tärkeät alueet ovat suoraan luonnonsuojelulain 8 luvun nojalla rauhoitettuja ilman, että aiheutuvasta haitasta suoritettaisiin korvausta metsäalueen omistajalle (ks. LSL 111 §:n luettelo).

sitä, että edelleen kaavoitusta- ja rakentamista ohjaavan lainsäädännön taustalla oleva ydin on – tai sen ainakin pitäisi olla – rakentamisen ja siihen liittyvän maankäytön suunnittelu ja kontrollointi ympäristön- ja luonnonsuojelun tapahtuessa ensisijassa, joskaan ei tyhjentävästi, muiden säädösten ja päätöksentekomenettelyiden puitteissa. Ks. kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kehityksestä Häkkinen 2016, s. 40–53.

⁶ Ks. esim. Pölonen – Malin 2011, s. 125–126 ja siinä viitatu lähteet sekä jäljempänä luvussa 3 käsiteltävät MRL:n toimivuusarvio vuodelta 2013 sekä ympäristöministeriön Metsämaa kaavoituksessa (2016) ja Tapio Oy:n Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja määräyksiin (2015) tarkastelevat selvitykset.

Harmaan suojelun alaan voidaan katsoa kaavoituksen ohella kuuluvan muitakin metsien käyttöön vaikuttavia toimintatapoja ja sääntelykokonaisuuksia. Se voi esimerkiksi tarkoittaa viranomaisten laatimia suunnitelmia, ohjeistuksia ja päätöksiä sekä antamia suosituksia, joiden oikeusvaikutukset metsien käyttöön muodostuvat tulkinnanvaraisiksi, ja joista mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen on epäselvällä pohjalla. Epäselvyyteen liittyy olennaisesti kysymys suunnitelmien, ohjeistusten ja päätösten oikeudellisen velvoittavuuden asteesta eli siitä voiko esimerkiksi suosituksen noudattamatta jättämisestä aiheutua maanomistajalle oikeudellisia seuraamuksia (pakkokeinot, sanktiot tms.).

Harmaan suojelun alaan voidaan lukea viranomaistoiminnan lisäksi myös sellaisia yksityisten toimenpiteitä, joiden seurauksena metsien käyttömahdollisuudet tosiasiallisesti rajoittuvat. Esimerkiksi yksityisten sertifiointijärjestelmien ulkopuolelle jäävien metsien osalta puunmyynti vaikeutuu merkittävästi keskeisten ostajien ostaessa vain sertifiointiin piirissä olevaa puuta. Metsäkiinteistön arvo ja siten sen käyttömahdollisuudet metsätalouden osalta tosiasiallisesti alenevat tai jopa poistuvat kokonaan metsän jäädessä sertifiointin ulkopuolelle.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry on pyytänyt minulta oikeudellista selvitystä kaavoitukseen liittyvistä harmaan suojelun oikeudellisista kysymyksistä erityisesti omaisuuden suojan ja oikeusturvan kannalta. Selvityksen tavoitteena on kartoittaa, jäsentää ja arvioida oikeudellista nykytilannetta näiden teemojen osalta. Olen saanut toimeksiantajalta noin 15 kappaletta metsätalouden kannalta ongelmalliseksi koettuja esimerkkikaavoja, joihin olen perehtynyt. Selvitys on metodiltaan lainopillinen, mutta siinä tukeudutaan metsäalueiden kaavoituskäytänteiden osalta aiempiin selvityksiin ja tutkimuksiin.

Selvityksen kohteena on kaavoitus metsien käytön ohjauksessa ja rajoittamisessa sekä aihepiiriin liittyvät omaisuuden suoja- ja oikeusturvakysymykset. Selvityksellä on kuitenkin kaavoitusnormistoa laajempi oikeudellinen ja poliittinen viitekehys. Esimerkiksi useita EUpohjaisia metsien käyttöön vaikuttavia sääntely- ja rajoitustoimenpiteitä tulee panna kansallisella tasolla täytäntöön. Sama tietysti koskee kansallisia tavoitteita. Tällöin joudutaan tarkastelemaan sitä, missä määrin juuri kaavoitus on tarkoituksenmukainen sääntelykeino, ja missä määrin sinänsä velvoittavia tavoitteita tulisi panna täytäntöön muilla keinoin. Selvitys liittyy laajemmin myös tähän periaatteelliseen keinojen valinnan tarkasteluun.

Rakenteellisesti selvityksessä luodaan ensin kuva kaavoitusta sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskevasta nykyisestä sääntelystä (luku 2), minkä jälkeen tarkastellaan aiempien selvitysten pohjalta metsäalueita koskevia kaavoituskäytänteitä erityisesti metsien käytön näkökulmasta (luku 3). Tämän jälkeen tarkastellaan kaavoitussääntelyn ja -käytänteitä omaisuussuojaa ja oikeusturvaa koskevan oikeudellisen viitekehyksen kannalta (luku 4) sekä esitetään lopuksi koko selvitystä koskeva yhteenveto ja kehittämissuhteet (luku 5).

2 KAAVOITUSTA OHJAAVA SÄÄNTELY

2.1 Alueidenkäyttölaki

Seuraavassa tarkastellaan tiiviisti kaavoitusta ohjaavan alueidenkäyttölain sääntelyä. Jäljempänä tarkastellaan sen suhdetta kaavoituskäytänteisiin (luku 3) sekä omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta johtuviin vaatimuksiin (luku 4) erityisesti metsien käytön sääntelyn osalta.

Kaavoitusta koskeva nimenomainen sääntely sisältyy alueidenkäyttölakiin (132/1999) ja osaltaan myös rakentamislakiin (751/2023). Alueidenkäyttölain mukainen suunnittelujärjestelmä koostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä maakunta-, yleis- ja asema-kaavoista. Rakentamislaisissa puolestaan säädetään esimerkiksi kaavoihin liittyvistä rakentamisrajoituksista ja niiden korvattavuudesta sekä rakentamis- ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta sekä luvanmyöntämisedellytyksistä. Metsätaloudelle keskeisistä maise-matyöluvan tarpeesta ja myöntämisen edellytyksistä säädetään rakentamislaisissa.⁷

Kaavojen sisällön lainmukaisuuden arvioinnin perustan muodostavat kutakin kaavatyyppiä koskevat sisältövaatimukset (AKL 28, 39 ja 54 §). Sisältövaatimukset ovat luonteeltaan joustavia oikeusnormeja ja ne sisältävät useita ilmaisutavaltaan väljiä vaatimuksia seikoista, jotka kaavojen laadinnassa tulee ottaa huomioon. Toisaalta ne sisältävät esimerkiksi kiellon aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa. Kaavan oikeudellinen sisältö koostuu kaavakartasta, siihen sisältyvistä kaavamerkinnöistä selitteineen, kaavamääräyksistä sekä kaavaselostuksesta. Kaavaselostuksella ei ole suoria oikeusvaikutuksia, mutta siinä esitetyillä tiedoilla on oikeudellista merkitystä kaavan tulkinnassa.

Kaavoissa käytettävistä kaavamerkinnöistä ei ole olemassa nimenomaista laintasoista sääntelyä. Ympäristöministeriö on kuitenkin antanut AKL 206.2 §:n valtuussäännöksen nojalla asetuksen kaavoissa käytettävistä merkinnöistä⁸. Kaavamerkintäasetuksen 1 §:n mukaan

⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) jaettiin 1.1.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella alueidenkäyttölakiksi ja rakentamislakiksi. Alueidenkäyttölakiin jätettiin maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskeva sääntely *sisällöllisesti muuttumattomana*. Rakentamislakiin sisällytettiin maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista ja muita toimenpiteitä vastaava sääntely lupajärjestelmineen *sisällöllisesti uudistettuna*. Lait kuitenkin linkittyvät kiinteästi toisiinsa, eikä rajanveto näiden välillä ole yksiselitteinen. Rakentamislaisissa säännellään esimerkiksi kaavoista johtuvien rajoitusten korvaamisesta (esim. RakL 49 ja 50 §). Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden edellytykset puolestaan kytkeytyvät alueidenkäyttölain mukaisiin kaavoihin (esim. RakL 46 §).

⁸ Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000). Asetus on annettu MRL 206.2 §:n (nyk. AKL 206.2 §:n) valtuutussäännöksen nojalla.

maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa käytetään asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä. Asetus ei kuitenkaan rajoita mahdollisuutta käyttää myös muita merkintöjä kuin asetuksen liitteessä lueteltuja. Asetuksen 1 §:ssä säädetään vain, että silloin, kun kaavassa käytetään asetuksen liitteen mukaisia kaavamerkintöjä, on niitä käytettävä asetuksessa esitetyssä tarkoituksessa. Ympäristöministeriö on lisäksi julkaissut kutakin kaavatyyppejä koskevan oppaan kaavoissa käytettävistä merkinnöistä ja määräyksistä⁹. Oppaat eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti velvoittavia, vaikka ne ohjaavatkin käytännössä kaavoitustoimintaa.

Kaavamerkintäasetuksessa kaavamerkinnät jaetaan eri luokkiin. Maakunta-, yleis- ja asemakaavoja koskevat erilliset, joskin osin samankaltaiset merkinnät. Esimerkiksi yleiskaavaa koskevat kaavamerkinnät jaetaan 1) kehittämistavoitteisiin, 2) alueen erityisominaisuuksia ilmaiseviin rasteri- ja viivamerkintöihin, 3) alueiden käyttötarkoituksimerkintöihin, 3) kohde- ja viivamerkintöihin, 5) ympäristömuutoksia kuvaaviin merkintöihin ja 6) piirtämisteknisiin merkintöihin. Jäljempänä (luku 4) tarkastellaan vielä tarkemmin erilaisia kaavamerkintöjä nimenomaan metsätalouden kannalta.

Kaavamerkintä sisältää kaavakartalle tehdyn merkinnän ja sille annetun selitteen. Kaavamerkinnän lainmukaisuuden arviointi tapahtuu viimekädessä kutakin kaavatyyppejä koskevan sisältövaatimussäännöksen kautta.¹⁰ Sitä, mitä kaikkia eri asioita kaavamerkinnät voivat koskea, ei ole *kaavamerkintöjä* koskevalla sääntelyllä rajoitettu, vaan rajoitukset johtuvat ylipäänsä kaavojen sisältövaatimuksia koskevista säännöksistä, alueidenkäyttölain soveltamisalasta sekä alueidenkäyttölain ja sektorilakien välisistä suhteista. Oikeuskäytännössä on kuitenkin edellytetty, että kaavamerkintöjen tulee olla oikeusvaikutuksiltaan selkeitä (ks. esim. KHO 2014:133). Niistä tulee käydä ilmi se, miten aluetta on sallittua käyttää. Kaavamerkintöjen epäselvyys näyttäisi oikeuskäytännön valossa voivan muodostaa itsessään kaavan kumoutumiseen johtavan kohtuuttomuuden (KHO 2006:24 ja KHO 2011:61).

Erotuksena kaavamerkinnöistä *kaavamääräyksistä* on annettu kutakin kaavatyyppejä koskevat nimenomaiset säännökset (AKL 30, 41 ja 57 §). Kaavamääräykset jaetaan 1) tavallisiin kaavamääräyksiin, jotka voivat koskea a) suunnittelua, b) rakentamista tai c) muuta maankäyttöä sekä toisaalta 2) suojelumääräyksiin. Kaavamerkinnän ja -määräyksen ero on sikäli selvä, että kaavamääräys on sanallinen, pikemmin alueen käyttötarkoitusta määrittävä, kaa-

⁹ Ks. Ympäristöministeriö 2003, Ympäristöministeriö 2003b ja Ympäristöministeriö 2003c.

¹⁰ Kaavamerkintäasetuksella voi olla merkitystä lainmukaisuuden kannalta silloin, jos merkintää on käytetty asetuksessa ilmaistulla tavalla, mutta antamalla sille merkinnän selitteessä asetuksesta poikkeava merkitys asetuksen 1 §:ssä säädetyn vastaisesti.

vamerkinnän ollessa teknisluontoisempi. Molemmilla on kuitenkin samat, kuhunkin kaavatyyppiin liittyvät oikeusvaikutuksensa. Kaavamääräysten tulee olla niitä koskevien erityissäännösten AKL 30, 41 ja 57 §:n mukaisia sekä olla säännöksissä tarkoitettulla tavalla tarpeellisia ja täyttää kaavan sisältövaatimukset. Kaavamääräyksen epäselvyys voi itsessään vaikeuttaa kaavan lainmukaisuuden arviointia (KHO 2012:41). Kaavamääräysten laillisuuden arviointikriteereitä on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa laajastikin¹¹.

Maakunta- ja yleiskaavamääräykset, kuten kaavoitusratkaisut (ml. kaavamerkinnät selitteineen) muutoinkaan, eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuuttomia. Tämä johtuu jo kaavoja koskevista sisältövaatimuksista (AKL 28.4 § ja 39.4 §). Asemakaavassa puolestaan voidaan antaa tietyin edellytyksin kohtuuttomiakin kaavamääräyksiä ja kaava voi olla kohtuutonkin (AKL 54.3 §). Asemakaavassa annettavia suojelumääräyksiä kuitenkin koskee erityinen rajoitus, jonka mukaan suojelumääräyksen tulee olla kohtuullinen (AKL 57.2 §). Suojelumääräysten osalta on katsottu, että niiden kohtuullisuusarviossa keskeistä on määräyksen alueellinen laajuus, määräyksen sisällöllinen jyrkkyys tai lievyys ja ajallinen voimassaolo¹². Samoilta kriteereille voidaan antaa merkitystä myös kaavamerkintöjen osalta silloin, kun kaavamerkintöjen selitteissä on pyritty toteuttamaan samankaltaisia tavoitteita. Sikäli kuin kaavaratkaisu estää maanomistajaa käyttämästä maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, voi tämä synnyttää AKL 101 §:ssä tarkoitetun lunastus- ja korvausvelvollisuuden. Toisaalta kaava ei sen sisältövaatimuksista johtuen voi olla kohtuuton (pl. asemakaava), joten korvauskynnyksen ylittyminen lienee käytännössä harvinaista¹³.

Merkityksellistä on, että 1.1.2024 lähtien maankäyttö- ja rakennuslaissa (nyk. AKL 29.3, 40 ja 30) ei ole tunnettu enää kaavamerkinnän käsitettä. Voimaan tulleella lainmuutoksella säädettiin, että jatkossa kaava esitetään kartan ohella *kaavakohteina* ja -määräyksinä. Muutoksen seurauksena *valtakunnallisesti vakiomuotoinen* kaavakohde sisältää vain maantieteellisen sijainnin ja geometrian, mutta nykyisten kaavamerkintöjen sanalliset ilmaisut siirretään

¹¹ Ks. rakennuslain (370/1958) ajalta erityisesti Ekroos 1989 passim., joka on tarkastellut erityisesti asemakaavamääräysten laillisuuden harkintakriteereitä. Ekroosin hahmottelemat arviointikriteerit ovat nähdäkseni edelleen perusteltavissa olevia, vaikka säädöspohja on sittemmin muuttunutkin. Hän erottelee esimerkiksi normihierarkiaan, tarkoitussidonnaisuuteen, yhdenvertaisuuteen ja kohtuullisuuteen liittyvät harkintakriteerit.

¹² Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 160 ja 216–217.

¹³ Kaavan kohtuullisuusarvio ja korvausvelvollisuuden synnyttävän korvauskynnyksen ylittyminen ovat kuitenkin eri asioita, vaikka ne terminologialtaan kytkeytyvätkin toisiinsa. Varsinkin korvauskysymyksen osalta oikeuskäytäntöä on niin niukalti, että sen pohjalta korvauskynnyksen sisällön ei voida sanoa selkeytyneen. Niin kaavan lainmukaisuuden arvion perustan muodostavan kohtuuttomuusarvion kuin korvauskynnykseen sisältyvän kohtuullisen hyödyn kriteerin lainsäädännöllinen selkeyttäminen olisi nähdäkseni erittäin perusteltua.

kaavamääräyksiin. Tällöin jokaisessa kaavassa tulee välttämättä olla kaavamääräyksiä. Muutos liittyy rakennetun ympäristön tietojärjestelmälakiin (431/2023).¹⁴ Tällä hetkellä käynnissä on siirtymävaihe vuoteen 2028 saakka, jonka kuluessa kunnat voivat vielä soveltaa nykyisiä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskevia säännöksiä (laki 434/2023).

Koska uudella sääntelyllä ei kuitenkaan näyttäisi muutetun kaavamerkintöjen ja -määräysten sisällöllistä sääntelyä tai annetun uutta sisällöllistä sääntelyä, ei muutos nähdäkseni muuta arvioita, joita nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten mahdollisista epäselvyyksistä tai ongelmista metsäalueiden osalta on esitetty (ks. jäljempänä luku 3). Uuden sääntelyn yhteydessä epäselvyyksiin ja ongelmiin ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota. Kaavamerkintöjä ja -määräyksiä sekä niitä koskevaa uutta sääntelyä tarkastellaan jäljempänä (luku 4.2.1.3).

Kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta on säädetty AKL 8 luvussa. MetsäL 25 § sisältää erityisen metsäkeskuksen konsultoivaa asemaa kaavoituksessa koskevan vaatimuksen. Käytännössä keskeinen menettelyvaatimus koskee AKL 9 §:ssä ja MRA 1 §:ssä säänneltyä vaatimusta kaavasta aiheutuvien merkittävien vaikutusten selvittämiseksi. Selvittämismisvelvollisuus koskee ympäristövaikutuksia, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitettäviin vaikutuksiin kuuluvat myös elinkeinon toimivan kilpailun kehittyminen (MRA 1.1 § 6 kohta) sekä työllisyys- ja yritys-vaikutukset¹⁵. Vaikutusarviot tulee laatia niin, että kaavan lainmukaisuuden – mukaan lukien kaavan kohtuullisuus maanomistajan kannalta – arviointi on niiden pohjalta mahdollista¹⁶.

Yleis- ja maakuntakaavasta johtuvien *rakentamis*rajoitusten korvaamisesta on säädetty RakL 49 § ja 50 §:ssä (suoritetaan ”kohtuullinen korvaus”, jos korvauskynnys ylittyy). AKL 101 § puolestaan sisältää yleissäännöksen kaavasta johtuvien rajoitusten korvaamisesta ja RakL 140.3 § korvaussäännöksen maisematyöluvan epäämisestä aiheutuvan menetyksen korvaamisesta (suoritetaan ”täysi korvaus”, jos korvauskynnys ylittyy). Huomionarvoista on, että AKL tai RakL ei sisällä erityistä säännöstä maakuntakaavasta aiheutuvan muun rajoituksen kuin RakL 49 §:ssä tarkoitetun *rakentamis*rajoituksen korvaamisesta. Sikäli kuin kysymys on esimerkiksi metsätalouden harjoittamisen rajoittumisesta muun lainsäädännön

¹⁴ Ks. tarkemmin HE 140/2022 vp, s. 88.

¹⁵ Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 10, jossa valtiokunta toteaa nimenomaisesti MRL 9 §:n sanamuodon sisältävän myös työllisyyteen ja yritystoimintaan liittyvät vaikutukset.

¹⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 45.

nojalla, korvausvelvollisuus tai muu kompensointi¹⁷ tapahtuvat AKL:n ja RakL:n sijaan esimerkiksi rajoituksia koskevan luonnonsuojelulain tai metsälain sääntelyn nojalla. Esimerkiksi LSL 111 §:ssä on säädetty valtion velvollisuudesta suorittaa täysi korvaus kiinteistön omistajalle tälle LSL:sta johtuvien rajoitusten aiheuttamista merkityksellisistä haitoista.

Kaavoituksen laillisuuskontrolli on tällä hetkellä monitahoinen kokonaisuus. Laillisuuskontrollin ytimen muodostaa kuitenkin kaava-alueella maata omistavan tahon mahdollisuus saattaa kaavan lainmukaisuus valituksella tuomioistuimen tutkittavaksi (AKL 191 §). Myös useilla muilla tahoilla, kuten eri viranomaisilla (esim. ELY-keskus), on oikeus valittaa kaavapäätöksestä tietyin laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin. Suomessa ei kuitenkaan tällä hetkellä valvota ennakollisesti yleisesti kaavojen lainmukaisuutta, vaan lainmukaisuuden kontrolli riippuu pitkälti valitusoikeuksien käyttämisestä. Kaavan sisällön ja kaavan oikeusvaikutuksiin liittyy kuitenkin eräs erikoisuus: Ellei kaavasta valiteta tai tehdyt valitukset menesty, voi kaavaan jäädä sellaisia merkintöjä tai määräyksiä, jotka olisivat voineet valituksen seurauksena tulla kumotuiksi. Kaavan tultua lainvoimaiseksi myös tällaiset epäselvät tai jopa lainvastaiset määräykset ja merkinnät tulevat lähtökohtaisesti noudatettaviksi.¹⁸

Edellä todettu tarkoittaa myös sitä, että kaava ja sen oikeusvaikutukset pysyvät voimassa, vaikka kaava perustuisi virheelliseen luonnontieteelliseen arvioon kaavan hyväksymisvaiheessa tai jos kaavalla suojeltu kohde on tuhoutunut. Virheellisten kaavamerkintöjen ja -määräysten oikaisu jälkikäteen edellyttää uutta kaavan laadinta- ja hyväksymisprosessia.

¹⁷ Muulla kompensoinnilla tarkoitan esimerkiksi metsälain 11 §:ssä säädettyä poikkeuslupamahdollisuutta lain 10–10 b §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta. MetsäL 11 §:ssä tarkoitettua poikkeusluvalla voidaan tavallaan kompensoida eli vähentää maanomistajalle muutoin aiheutuvaa vähäistä suurempaa haittaa, vaikka sääntelyssä ei olekaan kysymys varsinaisen rahamääräisen korvauksen suorittamisesta. Samankaltaisia poikkeuslupamahdollisuuksia sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön (ks. esim. LSL 66 §).

¹⁸ Ks. kaavoituksen laillisuuskontrollin nykytilasta esim. Häkkänen 2024, s. 47–59. Kaavaan mahdollisesti jäänyttä oikeudellisesti ongelmallista määräystä ei voida jättää esimerkiksi PL 107 §:n nojalla soveltamatta, koska kaavan ei ole katsottu olevan säännöksessä tarkoitettu säädös, vaan hallintopäätös (KHO 1999:3). Ks. keskustelusta myös Häkkänen 2016, s. 145–152. Ellei kunta tai maakunnan liitto ryhdy oma-aloitteisesti muuttamaan kaavaa ongelman poistamiseksi, käytettävissä ovat vain ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Eri asia on, että käytännössä esimerkiksi selvästi sektorilain kanssa ristiriidassa oleva säännös saatetaan jättää ottamatta huomioon eri lakien soveltamisaloja koskevien lain säännösten nojalla sovellettaessa *sektorilakia*.

2.2 Rajapinnat

Edellä todettuun liittyy käytännössä keskeinen kysymys AKL:n ja RakL:n sekä näiden pohjalta annettujen kaavojen suhteesta tiettyä maankäyttötapaa säänteleviin erityislakeihin, kuten metsälakiin tai luonnonsuojelulakiin. Kysymys koskee sitä, missä määrin ja kuinka pitkälle menevällä tavalla kaavoissa voidaan rajoittaa metsien käyttöä verrattuna tapaan, jolla samaa käyttöä on jo säännelty metsälaissa tai luonnonsuojelulaissa. *Sisällöllistä* rajapintaa ei ole juurikaan säännelty AKL:ssa tai RakL:ssa, vaikka esimerkiksi AKL 197 § sisältääkin säännöksen luonnonsuojelulain huomioon ottamisesta ja MetsäL 2 §:ssä metsälain soveltamisala määräytyy useissa tapauksissa alueella voimassa olevan kaavan mukaisesti.¹⁹

Metsälain 2 §:n soveltamisalasäännöksen vaikutuksena kaavoituksella ratkaistaan käytännössä täysin se, sovelletaanko kaava-alueella metsälakia metsäntähtäilyyn. Metsälain soveltumisella on keskeinen merkitys metsänomistajan oikeudellisen aseman ja yleisemminkin sen kannalta, minkä normiston mukaan ja minkä viranomaisen taholta metsäntähtäilyä ohjataan ja valvotaan. Jos metsälaki ei ole voimassa, ei metsäntähtäily edellytä esimerkiksi metsälain mukaisen metsäntähtäilyilmoituksen tekemistä, hakkuisiin ei liity metsälain mukaista uudistamisvelvoitetta, eikä metsänomistaja voi hakea ns. METKA-tukia, jotka kohdennetaan ensisijaisesti MetsäL 10 §:ssä tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämiseen. Sovellettavaksi eivät myöskään tule metsätuholain (1087/2013) velvoitteet. Jos metsälaki ei sovellu, toimivaltainen viranomainen metsäntähtäilyohjauksessa on kunta (kuntakaavat) tai ELY-keskus (maakuntakaava), ei metsälain mukainen metsäkeskus. Tällöin hakkuita ohjataan lähinnä kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä sekä kunnan lupatoimivaltaan kuuluvilla maisematyö- ja rakentamisluvilla.

Eri asia on, että muiden sektorilakien osalta kaavoituksen rooli sovellettavan lain määräytymisessä ei ole samanlainen. Esimerkiksi luonnonsuojelulailla ja vesilailla suojellut kohteet ja lajit ovat lähtökohtaisesti suojeltuja siitä riippumatta, mikä on alueen kaavoituksellinen tilanne.²⁰ Toisaalta juuri metsälain soveltuminen tai soveltumatta jääminen jollakin alueella

¹⁹ AKL:n ja RakL:n rajapintaa muihin ympäristölakeihin voidaan tarkastella eri jaotteluiden pohjalta. Esimerkiksi Syrjänen – Jääskeläinen 2013 ovat rakentaneet MRL:n rajapintatarkastelut menettelyllisten ja aineellisten rajapintojen erottelulle. Aineelliset rajapinnat koskevat nimenomaan kaavojen sisältöjen suhdetta aineelliseen sektorilainsäädäntöön, menettelylliset muun muassa eri viranomaisten roolia kaavoitusmenettelyssä.

²⁰ Suojelu voi perustua joko erilliseen luonnonsuojelulain mukaiseen suojelupäätökseen (esim. luonnonsuojelun alueiden perustaminen) tai suojelu voi johtua suoraan laista (ns. lakisuojelu), kuten LSL 65 §:ssä on säädetty eräiden tiukasti suojeltujen luontotyyppien osalta tai VL 2:11:ssä eräiden vesiluontotyyppien suojelusta.

on sikäli keskeistä, että metsälaissa on pyritty nimenomaisesti ratkaisemaan se, millä tavalla metsien käytössä voidaan turvata yhtäältä luonnon- ja ympäristönsuojelullisesti sekä toisaalta yksityistaloudellisesti ja kansantaloudellisesti merkittävät intressit²¹. Metsälain jäädessä soveltamatta tapahtuu käytännössä metsien käytön sääntely silloin metsälain sijaan kaavoituksella sekä alueidenkäyttölailla ja rakentamislailailla, joita ei ainakaan perinteisesti ole mielletty tai valmisteltukaan metsänkäytön ohjauksen intressejä silmällä pitäen²².

Rajapinnan osalta on lisäksi huomattava, että kaavaan otettavat merkinnät voidaan jakaa informatiivisiin ja varsinaisiin kaavan oikeusvaikutuksen saaviin. Informatiiviset merkinnät voivat koskea esimerkiksi alueelle jo luonnonsuojelulain mukaan perustettua luonnonsuojelualuetta tai todettua ja määritettyä MetsäL 10 §:ssä tarkoitettua kohdetta. Tällöin kaavassa vain informatiivisuussyistä todetaan alueen olemassaolo. Kaava ei kuitenkaan itsessään aiheuta enää oikeudellista muutosta alueen käyttömahdollisuuksiin, ellei kaavassa aseteta sektorilainsäädäntöön nähden pidemmälle meneviä rajoituksia. Toisaalta kaavassa voidaan antaa merkintöjä, jotka asiallisesti koskevat samaa sektorilaissa jo säänneltyä maankäyttötapaa, mutta joita ei kuitenkaan ole perustettu tai todettu muodostavan tällaisia kohteita (potentiaaliset kohteet), taikka joita ei sellaisiksi muun lain nojalla voitaisikaan perustaa. Tällöin esille tulee oikeudellinen kysymys kaavojen ja sektorilainsäädännön suhteesta.²³

Jaottelu informatiivisiin ja oikeusvaikutuksen saaviin kaavamerkintöihin ja -määräyksiin ei sinänsä ilmene mitenkään alueidenkäyttölain säännösteksteistä tai kaavamerkintäasetuksesta, vaan se perustuu kaavoituskäytänteissä kehittyneisiin kaavan esittämistapoihin. Jaottelun tekee kaavojen oikeusvaikutusten arvioinnin kannalta vaikeaselkoiseksi se, että jaottelua informatiivisiin ja oikeusvaikutteisiin ei välttämättä todeta kaavassa, samoin kuin se, että kaavamerkintä tai -määräys voi kirjoitusasultaan asemoitua näiden välimuodoksi. Viimekädessä arvion joutuu tekemään kaavaa soveltava viranomainen tai tulkitseva yksityinen.

Rajapinnan osalta on sinänsä selvää, että kaavoitus voidaan ulottaa myös metsäalueille. Niin ikään voimassa olevan oikeuden mukaan on selvää, että kaavoilla voidaan antaa kaavojen

²¹ Ks. esim. metsälakia koskevista perustuslakiarvioista PeVL 63/1996 vp ja PeVL 36/2013 vp.

²² Toisaalta kaavoituksellisella metsienkäytön rajoittamisella voidaan myös tavoitella sellaisia päämääriä (esim. suojaviheralueet), joita metsälailla ei ole pyrittykään ja voitaisikaan säännellä.

²³ Ks. esim. ympäristöministeriö 2021, s. 373–374, jossa erottelua on kuvattu kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä arvioitaessa sitä, milloin jonkin rajoituksen on katsottava johtuvan nimenomaan *kaavasta*.

sisältövaatimussäännösten valossa myös metsäalueiden käyttöä koskevia määräyksiä. Epäselvää sen sijaan on, kuinka pitkälle meneviä kaavoissa annettavat rajoitukset voivat olla ja miten niiden suhdetta sektorilakeihin (esim. MetsäL ja LSL) tulisi arvioida²⁴. Sinänsä muodollisena lähtökohtana on pidettävä ainakin sitä, että kaavoilla ei voida antaa sellaisia sitovia metsätalouteen kohdistuvia määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa AKL:n tai RakL:n taikka metsätalouden harjoittamista nimenomaisesti sääntelevän metsälain kanssa, ellei ristiriitaa voidaan perustaa riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen AKL:n säännökseen. Tämä johtuu jo oikeusjärjestelmän yleisestä rakenteesta, jonka mukaan hallintopäätöstasoisella kaavalla ei voida antaa ylemmän asteisen normin eli lain kanssa ristiriidassa olevaa määräystä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esimerkiksi maakuntakaavan (AKL 30.2 §) ja yleiskaavan (AKL 41.2 §) suojelumääräyksiin ei tulisi suojella sellaisia alueita, jotka on tarkoitus (myöhemmin) suojella erityislain, kuten luonnonsuojelulain tai muun lain nojalla. Kysymys on tällöin ikään kuin potentiaalisista suojelukohteista, joita ei vielä kaavan hyväksymishetkellä ole perustettu tai muutoin todettu olevan olemassa. Näissä tilanteissa pysyvien suojelumääräysten käyttämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi. Sen sijaan määräaikaista suojelumääräyksiä on mahdollista käyttää. Tällöin kaavamääräys mahdollistaa määräajan (esim. viiden vuoden) aikana alueen perustamisen esimerkiksi suojelualueeksi sektorilain nojalla. Kaavamääräyksellä ei myöskään voida velvoittaa maanomistajaa toteuttamaan suojelua eli velvoittaa maanomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin suojelun suhteen.²⁵ Kaavamääräysten ohella edellä todetut lähtökohdat tulevat sovellettaviksi myös kaavamerkintöihin silloin, kun niillä ja niiden selitteillä pyritään kaavamääräysten kanssa samaan tavoitteeseen.

²⁴ Ks. esim. Salila 2005, s. 162, jonka mukaan on epäselvää kuinka pitkälle meneviä rajoitukset voivat olla. Kuten hän toteaa, rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioidaan lopulta kaavan sisältövaatimusten kannalta. Toisaalta esim. Pölonen – Malin 2011, s. 139 todetaan, että kaavan sisältövaatimukset muodostaisivat tässä vain vähimmäistason, ja että kaavoilla voitaisiin asettaa sektorilainsäädännöstä, kuten metsälaista, luonnonsuojelulaista ja vesilaista johtuvia rajoituksia pidemmälle meneviä rajoituksia metsätalouden harjoittamiselle. Muodollisesti näin voitaneen ajatella. Toisaalta jos kaavassa metsätaloudelle asetettavalla rajoituksella tavoitellaan tosiasiaa samaa päämäärä kuin esimerkiksi metsälailla (luonnon monimuotoisuuden turvaaminen), ja kaava rajoittaa maanomistajan käyttövaltaa pidemmälle menevällä tavalla kuin sektorilaki, voi tämä muodostaa kaavan sisältövaatimuksiin sisältyvän kohtuuttomuuskiellon (esim. yleiskaavan AKL 39.4 §) vastaisen aselman. Nähdäkseni sektorilain sääntely voi muodostaa mittapuun myös kaavan kohtuullisuusarviolle maanomistajan kannalta. Huomattava on se, että sektorilait on perustuslakivaliokunnassa tasapainotettu omaisuudensuojan kannalta asianmukaisiksi, jolloin kaavallinen rajoitus voi muuttaa tätä tasapainoa – tapauskohtaisesti – olennaisestikin. Ks. maankäyttö- ja rakennuslain sekä sektorilakien suhteesta laajemmin myös Syrjänen – Jääskeläinen 2013 ja erityisesti metsätalouden osalta s. 37–38 sekä viitatu tapaukset KHO 2003:38 ja KHO 2013:17.

²⁵ Ks. esim. Ekroos – Majamaa 2018, s. 160–161 ja 216–217. Kaavamääräysten arvioinnissa keskeisiä ovat kaavan sisältövaatimuksiin kuuluvat kohtuullisuuden vaatimukset (AKL 28.4 ja 39.4 §). Kohtuullisuusarvioon vaikuttavat muun ohella kaavamääräyksen alueellinen laajuus, sisällöllinen jyrkkyys ja ajallinen kesto.

Seuraavassa tarkastellaan konkreettisten selvitysten valossa metsäalueita koskevia kaavoituskäytänteitä. Huomiota kiinnitetään erityisesti metsätaloudellisiin vaikutuksiin.

3 METSÄALUEITA KOSKEVAT KAAVOITUSKÄYTÄNTEET

3.1 Lähtökohdat

Metsäalueiden kaavoitusta ja kaavojen vaikutusta metsätalouden harjoittamiseen on selvitetty ja tutkittu viime vuosina varsin seikkaperäisesti²⁶. Näiltä osin voidaan viitata erityisesti *Timo Huhtisen* ja *Annina Vainion* ympäristöministeriön toimeksiannosta vuonna 2016 toteuttamaan selvitykseen *Metsämaa kaavoituksessa* sekä *Airi Matilan*, *Ari Kotiharjun* ja *Tommi Tenholan* Tapio Oy:lle vuonna 2015 toteuttamaan selvitykseen *Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja -määräyksiin sekä maisematyölupaan*. Selvityksissä on tarkasteltu metsien talouskäytön kannalta keskeisintä kaavatasoa eli yleiskaavaa. Näiden selvitysten lisäksi toimeksiantaja on toimittanut käyttööni tämän lausunnon laatimista varten noin 15 kappaletta metsätalouden kannalta ongelmalliseksi koettuja esimerkkikaavoja.

Kaavoituksen vaikutuksia metsätaloudelle ja metsäsektorille laajemmin on tutkittu myös siltä kannalta, miten kaavoituksesta hakkuille aiheutuvat rajoitukset vaikuttavat puumarkkinoiden toimintaan puun tarjontaa supistamalla. Suojelumerkinnät tai metsienkäyttöön kohdistuvat muut rajoitukset voivat myös vähentää puunostajien kiinnostusta puunostoon (mainehaitta ostajalle). Tällöin kysynnän vähentyminen tai poistuminen tietenkin laskee asianomaisen merkinnän kohteena olevaa metsäkiinteistön arvoa. Näitä ei tässä yhteydessä ole

²⁶ Varsinaisten kaavoituskäytänteiden lisäksi metsäalueisiin kohdistuvia keskeisimpiä kaavamerkintöjä on ryhmitelty ja tarkasteltu oikeudelliselta kannalta julkaisussa Pölönen – Malin 2011, s. 156–165.

mahdollisuutta käydä tarkemmin läpi. Seuraavassa kaavoituskäytänteitä tarkastellaan 1) ympäristöministeriön vuoden 2013 maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvion, 2) ympäristöministeriön julkaiseman Metsämaa kaavoituksessa, 3) Metsätalouden näkökulmia koskevan Tapio Oy:n selvityksen sekä 4) käyttöön toimitetun esimerkkiaineiston valossa.

3.2 MRL:n toimivuusarvio 2013 ja KRL-esitys 2021

Metsäalueiden kaavoituksellista ohjausta on tarkasteltu ympäristöministeriön vuonna 2014 julkaisemassa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviossa. Arviossa todetun mukaisesti kaavoituksen merkitys metsien käytön ohjauksessa on ollut perinteisesti vähäistä. Luonnonarvojen ja maiseman suojeluun kaavoituksellisin keinoin on suhtauduttu pidättyvästi. Samalla on todettu, että kaavoitus on aiheuttanut joissakin tilanteissa epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Epäselvyydet ovat koskeneet alueen kaavoituksellista tilannetta sekä kaavamerkintöjen ja -määräysten vaikutuksia metsien käyttöön ja metsätalouden harjoittamiseen. Kuntakohtaisten vaihteluiden todettiin olevan suuria.²⁷

Metsien käytön kannalta metsien käytön kaavoituksellisen ohjauksen oikeudellisten perusteiden todettiin kiinnittyvän ennen kaikkea yleiskaavatasolla sen sisältövaatimukseen kuuluvien maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen sekä virkistysalueiden riittävyys. Myös ympäristöhaittojen vähentämisen katsottiin liittyvän metsien käyttöön erilaisten suojavyöhyketarpeiden kautta. Toisaalta todettiin, että metsätaloutta koskevia kaavamerkintöjä ja -määräyksiä annettaessa huomiota tulee kiinnittää maanomistajan asemaan. Kaavasta maanomistajalle aiheutuvat haitat eivät saa olla kohtuuttomia ja niiden tulee noudattaa yhdenvertaisuuden vaatimusta. Tältä pohjalta todettiin, että kaavaa laadittaessa on syytä miettiä, miten ja missä laajuudessa yleiskaavaan sisältyviä toimenpiderajoituksia on tarpeen antaa.²⁸ Näiden toimivuusarviossa tehtyjen havaintojen osalta arviossa tehtiin seuraava johtopäätös:

”Yleiskaavoitukseen liittyvät toimenpiderajoitukset koskien metsien käsittelyä ovat aiheuttaneet joissakin tilanteissa epäselvyyksiä metsätalouden käytännön toimijoille. Yleiskaavoissa käytetyt määräykset ovat myös lisänneet rajoitetussa puuntuotannossa olevien alueiden määrää selvästi. On syytä huolella miettiä, missä tilanteissa ja missä laajuudessa yleiskaavaan sisällytettävät toimenpiderajoitukset ovat tarpeellisia.”²⁹

²⁷ Ympäristöministeriö 2014, s. 61.

²⁸ Ympäristöministeriö 2014, s. 61.

²⁹ Ympäristöministeriö 2014, s. 59.

Rauenneessa kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä sinänsä esitettiin vuonna 2021 kaavoitus- ja rakentamislakiin erillistä korvaussäännöstä tilanteisiin, joissa metsien käyttö rajoittuu kaavoituksesta johtuvista syistä tavalla, jota ei kompensoida muun lain nojalla (ks. alla). Muutoin metsätalouden harjoittamista koskevia kaavamerkintöjä tai -määräyksiä koskevaa sääntelyä ei ehdotettu muutettavaksi.³⁰ Ehdotettu korvaussääntely ei kuitenkaan ole johtanut lain muuttamiseen. Toisaalta vuonna 2017 MRL 128 §:ssä tarkoitettua maisematyölupavaatimusta kuitenkin lievennettiin metsien osalta niin, että maisematyölupaa ei voitu edellyttää enää yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla vain puiden kaatamista varten³¹. Sittemmin maisematyölupaa koskeva sääntely on siirretty muuttumattomana RakL 53 §:iin.³²

”170 §

Korvaus metsänkäytön rajoituksesta

Muulla tässä laissa säädetyn estämättä kiinteistönomistajalla on oikeus saada maa-kunta-, yleis- tai asemakaavasta johtuvasta tähän lakiin perustuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle valtiolta korvaus tai oikeus saada rajoituksenalainen alue lunastetuksi, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Vähäistä suurempana menetystä pidetään, jos se on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia kiinteistönomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on kiinteistönomistajalle edullisempi.

Jos 1 momentissa tarkoitettu haitta aiheutuu rajoituksesta, jolla turvataan kunnan vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamista, kuuluu korvausvastuu tai lunastusvelvollisuus valtion sijaan kunnalle.

Mitä edellä 1 ja 2 momentissa säädetään kaavasta johtuvan haitan korvaamisesta, sovelletaan myös väliaikaisen rajoituksen aiheuttaman haitan korvaamiseen, jos rajoitus on jatkunut vähintään viisi vuotta.”³³

Nähdäkseni toimivuusarviossa esitetyt havainnot ovat edelleen vuonna 2025 ajankohtaisia. Näin on siksi, että 1.1.2025 voimaan tulleella rakentamislailalla (751/2023) tai maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusnormiston muuttumattomana sisältäneellä alueidenkäyttölailalla ei muutettu kaavoitusta koskevaa sääntelyä. Vuonna 2017 tehty maisematyölupaa koskeva sääntelymuutos oli nähdäkseni siten vain osittainen korjaus havaittuihin epäkohtiin.

³⁰ Ympäristöministeriö 2021.

³¹ Ks. HE 251/2016 vp, jossa on selostettu muutoksen tavoitteita ja taustatekijöitä.

³² Sekä maisematyöluvan tarvetta (RakL 53 §) että myöntämisen edellytyksiä (RakL 54 §) koskeva sääntely pysytettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin nähden muuttumattomana. Ks. HE 139/2022 vp, s. 184 ja 187.

³³ Ks. ympäristöministeriö 2021, s. 648 ja säännösehdotuksen perusteluista mm. s. 375–376.

3.3 Metsämaa kaavoituksessa -selvitys 2016

Vuoden 2013 toimivuusarvion jälkeen ympäristöministeriön toimeksiannosta laadittiin laaja selvitys *Metsämaa kaavoituksessa*. Selvitys on julkaistu vuonna 2016 ympäristöministeriön julkaisusarjassa. Sitten selvityksen julkaisemisen jälkeen toteutettiin vuonna 2017 edellä todettu maisematyölupaa koskeva sääntelymuutos puiden kaatamisen osalta.

Selvityksen tausta-aineistoksi oli koottu eri puolilta Suomea yhteensä 157 maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksyttyä yleiskaavaa. Selvityksessä analysoitiin kaavojen metsämaata koskevat kaavamerkinnät ja -määräykset. Lisäksi selvityksessä toteutettiin rakennustarkastajille kohdistettu nettikysely sekä järjestettiin kaksi työseminaaria, joihin kutsuttiin sidosryhmien edustajia muun muassa ELY-keskuksista, kunnista, metsäalalta, metsänomistajista, luonnonsuojelujärjestöistä sekä Suomen Ladusta. Keskeisimpänä tarkastelukohteena olivat yleiskaavoissa metsäalueisiin kohdistuvat toimenpiderajoitukset eli käytännössä samalla maisematyölupaa koskevat kysymykset, kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttö, yleiskaavojen metsämaata koskeva vaikutusten arviointi sekä korvauskäytännöt.

Selvityksessä kiinnitettiin huomiota erityisesti seuraaviin kaavamerkintöihin: M, MT, ME, MA, MU, MY, V, VL, VU, VR, luo, sl, nat, sm, tv, eo, ohjeellinen ulkoilureitti, viheryhteystarve sekä tarve maisematyölualle. Esimerkkikaavoista yli puolet sijoittui maaseudulle, 43 % kaupungin lievealueille ja 19 % kaupunkeihin tai isoihin kuntakeskuksiin. Selvityksen mukaan luo-merkintöjen käyttö on yleistynyt viimeisten 15 vuoden aikana sekä luo-merkintöjen lukumäärän että niiden kattaman suhteellisen pinta-alan osalta. Niin ikään maisematyöluvan edellyttämisen todettiin yleistyneen samana aikana ja maisematyölupaa edellytetään entistä useammissa tapauksissa sekä laajemmilla alueilla kutakin kaavaa kohden.³⁴ Maisematyölupavaatimus esiintyi jossain muodossa 33 %:ssa tarkastelluista yleiskaavoissa.³⁵

Metsäalan toimijoille ja viranhaltijoille tehdyn kyselyn valossa metsäalueita koskevien maisematyölupavaatimusten todettiin olevan ongelmallisia. Metsäalan toimijoiden mukaan muun muassa kaavamääräysten merkityksiä metsienkäsittelylle on vaikea ymmärtää ja tulokset vaihtelevat suuresti kunnittain. Lupia käsittelevistä viranhaltijoista suurin osa (75 %)

³⁴ Huhtinen – Vainio 2016, s. 27–29.

³⁵ Huhtinen – Vainio 2016, s. 31.

katsoi maisematyölupavaatimuksia esiintyvän sinänsä tarpeellisissa määrin. Toisaalta viranhaltijoista jopa 46 % katsoi yleiskaavojen tulkinnan olevan joskus hankalaa ja 5 %, että kaavojen tulkinta on usein vaikeaa tai mahdotonta. Kehittämisehdotuksensa selvityksessä esitettiin maisematyölupamenettelyitä koskevaa ohjeistusta ongelmien vähentämiseksi.³⁶ Sitten selvityksen toteuttamisen jälkeen vuonna 2017 toteutettiin jo edellä viitattu maisematyölupaa koskeva MRL 128 §:n muutos, jolla pyrittiin lieventämään näitä ongelmia³⁷.

Selvityksessä todettiin maisematyölupavaatimuksen voivan olla joissain tapauksissa päällekkäinen MetsäL 10 §:n mukaisen erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevan sääntelyn kanssa.³⁸ Maisematyölupaa koskevan vuoden 2017 MRL:n muutoksen hallituksen esityksen lainmuutoshetken nykytilakuvauksessa todetaan, että metsälain ja maisematyölupavaatimuksen yhtäaikaisen soveltamisen takia maisematyölupapäätöksillä voidaan esimerkiksi rajoittaa hakkuita alueilla, joilla metsälaki sen sallisi, samoin kuin asettaa metsätalouden toimenpiteille metsälakiin nähden tiukempia rajoitteita.³⁹ Maisematyölupaa ei muutoksen jälkeen enää voida edellyttää yleiskaavassa maa- ja metsätalousalueiksi osoitetuilla alueilla (nyk. RakL 53.1 § 3 kohta). Päällekkäisyys ei ole täysin poistunut, koska maisematyölupaa voidaan edelleen edellyttää esimerkiksi virkistysalueilla, joilla metsälaki siis on voimassa (MetsäL 2.1 § 6 kohta).

Selvityksessä on tarkasteltu laajasti erilaisia metsäalueisiin kohdistuvia kaavamerkintöjä ja -määräyksiä. M- ja MU-merkintöjen osalta ei todettu ongelmia. MY-merkintöjen osalta tuotiin esille, että tarkastelluissa esimerkikaavoissa näihin liittyviä ympäristöarvoja ei oltu kuvailtu riittävän selkeästi. Samalla todettiin, että kaavamerkinnästä ja -määräyksestä tulisi ilmetä selkeästi siitä aiheutuvat rajoitukset. Tämän todettiin olevan ongelma. Jos ympäristöarvoja ei ole kuvattu riittävän selkeästi, niiden huomioon ottaminen alueidenkäytössä on vaikeaa. MY-alueilla sovelletaan metsälakia, mutta samalla on noudatettava kaavamerkintöjä ja -määräyksiä. Kaavamerkintöjen ja -määräysten noudattamista ei kuitenkaan valvota, jos alueelle ei ole osoitettu erityistä toimenpiderajoitusta (maisematyölupa). Selvityksen suosituksen mukaan MY-merkinnän käyttöä koskevaa ohjeistusta tulisikin selkeyttää.⁴⁰

³⁶ Huhtinen – Vainio 2016, s. 30–34.

³⁷ Ks. HE 251/2016 vp, s. 17–18. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 18), että tiettävästi MRL 140 §:n mukaisista ei ole olemassa tilastotietoa, eikä korvauksia tiettävästi ole haettu oikeusteitse. Ks. kuitenkin toimitus nro 2019-620428 (MMLm/21399/33/2019) (lainvoimainen) (päätos annettu 4.5.2021), jossa sittemmin on velvoitettu kunta suorittamaan maanomistajalle korvausta maisematyöluvan epäämisen seurauksena.

³⁸ Huhtinen – Vainio 2016, s. 32.

³⁹ HE 251/2016 vp, s. 8.

⁴⁰ Huhtinen – Vainio 2016, s. 40.

V-, VL- ja VR-merkintöjen osalta ei nähty tarpeita muutoksille. Toisaalta näillä alueilla todettiin useissa (n. 15–28 %) kaavoissa käytettävän maisematyölupavaatimusta.⁴¹ Tähän liittyen selvityksen ulkopuolelta voidaan havaita, että metsälaki on näillä alueilla lähtökohtaisesti voimassa (MetsäL 2.1 § 6 k). RakL 53.1 § 3 kohdan valossa maisematyölupaa voidaan kuitenkin edellyttää, koska alueet eivät lähtökohtaisesti ole yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi osoitettuja. Niinpä edelleen V-, VL- ja VR-merkintöjen alueille voi syntyä päällekkäistä sääntelyä kaavoituksen (maisematyölupavaatimuksen) ja metsälain kesken, jolloin myös edellä jo kuvatut selvityksessä esiintuodut ongelmat voivat tulla esille.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä alueita koskevien luo-merkintöjen olivat selvityksen mukaan erittäin yleisiä. Esimerkkikaavoista noin 75 % sisälsi luo-merkinnän. Luo-merkinnät eivät lähtökohtaisesti ilmaise alueen pääkäyttötarkoitusta, vaan niitä käytetään yhdessä jonkin muun (pää)käyttötarkoituksen ilmaiseva merkinnän kanssa. Tästä johtuen metsälaki voi olla voimassa luo-merkinnän alueella (esim. M-alueet, joita koskee myös luo-merkintä), mutta aina näin ei kuitenkaan ole. Selvityksen mukaan useissa kaavoissa on tuotu esille se, millä perusteella alue on merkitty luo-alueeksi. Näitä ovat olleet esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat, MetsäL 10 §:n mukaiset kohteet, luonnonsuojelulain sekä vesilain mukaiset kohteet (VL 15, 17 ja 11 §) sekä EU:n luontodirektiivin mukaiset lajit. Luo-merkinnän mukaiset kohteet voivat siten olla monenlaisia.⁴²

Selvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että kaavamerkinnästä ja sen selitteestä tulisi käydä selkeästi ilmi siitä aiheutuvat rajoitukset. Siltä osin kuin luo-merkinnällä on viitattu esimerkiksi MetsäL 10 §:ssä tarkoitettuihin kohteisiin eivät kohteiden rajaukset kaavoissa saisi olla ristiriidassa Metsäkeskuksen metsätietojärjestelmän rajausten kanssa. Selvityksessä todetaan, että luo-merkinnän käyttötapaa yleiskaavoissa on syytä selkeyttää. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi erottamalla indeksinumeroilla eri luo-kohteet, jolloin näille voidaan kullekin osoittaa siihen liittyvä lain säännös ja siihen liittyvä itsenäinen määräys.⁴³

Suojelumääräysten (s, sl ja sm) käytön todettiin olevan sinänsä selkeää metsäalueiden osalta. Suojelu ilmaisee alueen pääkäyttötarkoituksen suojelualueena, jolloin metsälaki ei ole voi-

⁴¹ Huhtinen – Vainio 2016, s. 41–43.

⁴² Huhtinen – Vainio 2016, s. 45.

⁴³ Huhtinen – Vainio 2016, s. 45.

massa näillä alueilla (MetsäL 2 §). Erilaisia s-alkuisia merkintöjä esiintyi selvityksen mukaan noin 80 prosentissa esimerkrikaavoissa. Näihin kuuluvia sl-merkintöjä esiintyi 20 prosentissa kaavoista. Selvityksen mukaan sl- tai s-merkintöjä käytetään kaavoissa epäjohdonmukaisesti. Lisäksi niiden sisällöt vaihtelevat eri kaavoissa ja eri puolella Suomea. Merkityt kohteet ovat olleet moninaisia, kuten luonnonsuojelukohde, luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettu alue, arvokas kulttuuriympäristökohde, suojeltava puu tai vesialueella oleva luonnonsuojelualue. Selvityksessä tehdyn johtopäätöksen mukaan sl-merkinnän käyttöä on selkeytettävä sen suhteen, milloin tulee käyttää luo-merkintä ja milloin sl-merkintää.⁴⁴

Viheryhteismerkintöjen osalta todettiin, että näillä voidaan tarkoittaa eri asioita. Kyse voi yhtäältä olla jo olemassa olevasta tai vastaisuudessa rakennettavasta viheryhteydestä. Viheryhteyttä ilmaistaan esimerkiksi nuolimerkinnällä väylien tai ylityskohtien alueilla. Viheryhteysmerkintää voidaan käyttää selvityksen mukaan myös strategisena merkintänä, jolloin ne täsmentyvät ja konkretisoituvat (oikeudellisesti velvoittaviksi) yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Selvityksessä todetun mukaisesti viheryhteysmerkinnän ei katsottu rajoittavan metsän hoitoa ja käyttöä, kunhan yhteys säilytetään. Strategisten yhteysmerkintöjen käyttämiseen todettiin liittyvän (oikeudellisia) ongelmia kaavan toteuttamisen kannalta. Selvityksen mukaan ekologinen yhteystarve ja virkistysyhteystarve tulisi kaavamerkinnöin erottaa selkeästi toisistaan, vaikka ne voivatkin palvella joskus samaa päämäärää.⁴⁵

Ulkoilureittimerkintöihin, ma-merkintöihin (maisemallisesti arvokas alue) ja ge-merkintöihin (arvokas harjualue tai muu geologinen muodostuma) ei nähty selvityksessä liittyvän erityisiä ongelmia tai muutostarpeita, joskin asiaa käsiteltiin näiltä osin varsin suppeasti.⁴⁶

Yhteenvetona metsäalueita koskevien kaavamerkintöjen osalta todettiin, että kaavamerkintöjen ja -määräysten sisältöjä on tarpeen kehittää selkeämmiksi ja yksiselitteisemmiksi. Tätä voidaan edesauttaa kirjoittamalla kaavamerkinnän selite mahdollisimman selkeästi. Lisäksi katsottiin, että huomioon tulisi ottaa muun lainsäädännön kautta tuleva ohjaus. Keinona näiden tavoitteiden toteuttamiseksi näyttäisi pidetyn lähinnä ohjeistusten kehittämistä.⁴⁷ Toi-

⁴⁴ Huhtinen – Vainio 2016, s. 46.

⁴⁵ Huhtinen – Vainio 2016, s. 49.

⁴⁶ Huhtinen – Vainio 2016, s. 49.

⁴⁷ Huhtinen – Vainio 2016, s. 50.

saalta selvityksen ulkopuolelta voidaan tässä todeta, että samoja tavoitteita – kaavamerkintöjen ja -määräysten selkeyttä ja yksiselitteisyyttä sekä niiden rajapintoja muuhun lainsäädäntöön – voidaan edistää ohjeistuksen sijaan tai ohella myös lainsäädännöllisin keinoin.

Selvityksessä tarkasteltiin myös MRL 9 §:ssä ja MRA 1 §:ssä tarkoitettua kaavan merkittävien vaikutusten selvittämistä. Kaavoituksella todettiin olevan metsien osalta monenlaisia vaikutuksia elinkeinoelämään, kulttuuriympäristöön ja maisemaan, luontoon ja ekosysteemipalveluihin sekä virkistykseen. Selvityksessä todettiin taloudellisten selvitysten osalta se, että kaavoituksen yhteydessä ei yleensä ole kovinkaan konkreettisesti arvioitu metsäalueisiin kohdistuvien käyttörajoitusten taloudellisia vaikutuksia. Samalla kiinnitettiin huomiota siihen, että juuri taloudellisten vaikutusten arviointi olisi keskeistä arvioitaessa yleiskaavan kohtuullisuutta (MRL 39.4 §) maanomistajan kannalta. Merkitystä tulee antaa esimerkiksi merkintöjen ajalliselle voimassaololle ja alueellisiin laajuuksiin sekä rajauksiin. Kohtuullisuusarviointi ja siten vaikutusarviointi tulisi selvityksen mukaan tehdä joissain tapauksissa tilakohtaisesti. Tämä korostuu erityisesti, jos rajoitukset kohdistuvat suppealle alueelle.⁴⁸

Korvaussäätelyn osalta MRL 101 § (yleinen korvaussäännös) ja 140 §:n (maisematyöluvan epäämistä koskeva korvaussäännös) todettiin olevan keskeisiä. MRL 140 §:n osalta ongelmallisena pidettiin sitä, että toimenpiderajoitukseen perustuva korvausvelvollisuus tulee arvioitavaksi vasta silloin, jos lupaa ei myönnetä, ei silloin, kun kaava tulee voimaan. Mahdollinen korvauskysymys jää siten odottamaan hetkeä, jolloin puiden hakkuut tai muu metsänkäsittely ajankohtaistuu⁴⁹. Huomiota kiinnitettiin myös eri lakien erilaisiin korvaussäätelyihin: mm. metsälain 11 § ja 10 § soveltaminen perustuu haittaan, joka on vähäistä suurempi, ja luonnonsuojelulain 51–53 §:ssä on erityiset lunastussäännökset. Ns. KEMERAlain⁵⁰ nojalla voidaan puolestaan myöntää muun muassa ympäristökorvausta sellaiselle maanomistajalle, jolle aiheutuu MetsäL 11 §:ssä tarkoitettua vähäistä suurempaa taloudellista haittaa. Selvityksessä viitattiin myös ns. virkistysarvokauppaan. Selvityksen mukaan

⁴⁸ Huhtinen – Vainio 2016, s. 51–54.

⁴⁹ Kaavan voimaantulon ja maisematyöluvan mahdollisen epäämisen väliin jäävä aika voi olla metsätalouden pitkistä toimintaperspektiivistä johtuen vuosikausien pituinen. Jos kysymys puiden kaatamisen mahdollisuudesta tai sen epäämisen korvattavuudesta sekä siten metsän taloudellisesta hyödynnettävyydestä (hakkuutulojen syntymisestä) on epäselvällä pohjalla, vaikuttaa tämä metsänhoitotoimenpiteiden mielekkyyteen. Epävarmuus heijastuu metsäkiinteistön arvoon sitä alentaen, mikä vaikuttaa kauppahintoihin ja vakuusarvoihin.

⁵⁰ Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (34/2015).

maanomistajat kaipaavat selkeämpiä korvaussäännöksiä nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslakiin.⁵¹

Edellä todetut selvityksen julkaisuhetkellä vuonna 2016 voimassa olleet maankäyttö- ja rakennuslain sekä luonnonsuojelulain säännökset ovat korvautuneet 1.6.2023 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (9/2023) sekä 1.1.2025 voimaan tulleiden alueidenkäyttölain (132/1999) ja rakentamislain (751/2023) vastaavilla säännöksillä. Nähdäkseni edellä todetut säännökset ovat pysyneet uudessa sääntelyssä asiasisällöllisesti muuttumattomina, joten selvityksessä tehdyt arviot kyseisistä säännöksistä pitänevät paikkansa edelleen tänäkin päivänä.

3.4 Muut selvitykset ja aineistot

3.4.1 Metsätalouden näkökulmia -selvitys 2015

Matilan, Kotiharjun ja Tenholan vuonna 2015 julkaistussa Tapio Oy:n toimeksiannosta toteuttamassa selvityksessä *Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja -määräykseen* on tarkasteltu otsikkonsa mukaista teemaa. Selvitykseen on koottu kyselytutkimusten, kirjallisuuskatsauksen ja keskusteluiden pohjalta seuraavia näkökulmia:

- 1) Millaisilla yleiskaavamerkinnöillä ja erityisesti yleiskaavamääräyksillä voi olla haitallisia talous- ja kustannusvaikutuksia metsätaloudelle ja siten kerrannaisvaikutuksia kuntataloudelle;
- 2) Missä tilanteissa yleiskaavamerkinnät ja erityisesti yleiskaavamääräykset aiheuttavat eri hallinnonalojen päällekkäistä ohjausta; ja
- 3) Millaisia parannusehdotuksia voitaisiin antaa.⁵²

Selvityksestä käy ilmi, että keskeinen kritiikki vallitsevia kaavoituskäytänteitä kohtaan kohdistuu metsätalouden näkökulmasta muun muassa seuraaviin seikkoihin:

1. *Metsätalousvaikutusten vaihteleva ja paikoin puutteellinen selvittäminen kaavaa laadittaessa, mikä vaikuttaa muun muassa mahdollisuuksiin arvioida kaavan lainmukaisuusvaatimuksiin kuuluvan kohtuullisuuden (AKL 39.4 §) toteutumista.* Näkemyksenä esitettiin muun muassa, että oikeudelliset, taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset olisi tarpeen sel-

⁵¹ Huhtinen – Vainio 2016, s. 55–56.

⁵² Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 5.

vittää yksittäisen maanomistajan kannalta tilakohtaisesti. Maanomistajan osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi vaikutusarvioiden tulisi kattaa koko kaavan voimassaoloaika ja vaikutukset tulisi selostaa sekä luonnos- että ehdotusvaiheiden kaavaselostuksissa.⁵³

2. *Yleiskaava-alueen rajaaminen metsätalousalueiden osalta – tulisi tarkemmin pohtia sitä, missä määrin on ylipäänsä tarpeen ulottaa kaava-alue myös metsätalousalueille.* Näiltä osin kiinnitettiin huomiota erityisesti kaavoituksen ja metsälain päällekkäiseen soveltamiseen ja siihen, että kaavoitusta ei kaavan tavoitteidenkaan kannalta ole välttämättä ylipäänsä tarpeen ulottaa metsätalousalueille silloin, jos samaa asiaa jo säännellään metsälailla. Kaavoituksen ja metsälain päällekkäinen soveltaminen synnyttää tällöin kahdenkertaista hallintoa.⁵⁴

3. *Yleiskaavamerkintöihin ja -määräyksiin liittyvät epäselvyydet sekä päällekkäisyydet metsien talous- ja muuta käyttöä ohjaavan sektorilainsäädännön kanssa.* Huomiota kiinnitettiin muun muassa seuraaviin merkintöihin: M, MU, MY, lähivirkistysaluemerkinnät (VL ym.), S, SL, s, Natura 2000-alue, luo-merkinnät, viheryhteysmerkinnät, ulkoilureittimerkinnät sekä maisemallisesti arvokkaat alueet ja pohjavesialuemerkinnät. Esimerkiksi virkistysaluemerkintöjen (VL ym.) osalta kiinnitettiin huomiota siihen, että niitä ei tulisi käyttää, jos tarkoitus on turvata lähinnä jokamiehen (”jokaisen”) oikeuteen perustuva metsien käyttö. Ranta-alueilla usein käytettyjen MY-merkintöjen osalta todettiin, että puunostajien toimintaa ohjaavissa sertifioinneissa (PEFC ja FSC) toteutetaan samoja tavoitteita. MY-merkinnän katsottiin soveltuvan vain pienialaisille kohteille ja informatiivisena merkintänä, koska alueen metsien hoitoon sovelletaan joka tapauksessa metsälakia (erit. 10 §).⁵⁵

Luonnonsuojelualueiden (SL) osalta todettiin merkinnän olevan selkeä silloin, kun kyse on jo luonnonsuojelulain nojalla perustetuista luonnonsuojelualueista. Näillä alueilla metsälaki ei ole voimassa. Sen sijaan ongelmallisena pidettiin sitä, että SL-merkinnöillä osoitetaan luonnonsuojelualueiksi sellaisia alueita, joita ei vielä kaavan hyväksymishetkellä ole tällaisiksi perustettu. Ongelma voi olla se, että luonnonsuojelulaissa tarkoitettua suojelun edelly-

⁵³ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 9–10.

⁵⁴ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 10–11.

⁵⁵ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 11–13.

tyksenä olevaa suojeluohjelmaa ei välttämättä ole lainkaan vielä olemassa kaavan hyväksymishetkellä. Tällöin jää epäselväksi se, mitä alueella voi tehdä, kuka suojelun toteuttaa ja milloin korvauksia suoritetaan sekä kenen vastuulle korvausten suorittaminen kuuluu.⁵⁶

S (suojelualue) ja s (suojelukohde) -merkintöjen osalta S-merkinnän katsottiin olevan silloin selkeää, kun kyse on metsänomistajan omalla päätöksellään suojelemasta alueesta. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin siihen, että metsälaki ei ole voimassa näillä alueilla. Selvityksen mukaan tällöin kaavaan ei tulisi myöskään merkitä metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä (ks. MetsäL 10 §) suojelualuemerkinnällä. Metsälakiahan ei voida näillä alueilla soveltaa, jolloin se ei myöskään turvaa tällaisten kohteiden suojelua, vaan tämä jää kaavan ohjausvaikutuksen varaan. Merkinnän käyttämisen seurauksena alueelle ei voitaisi myöntää kestävän metsätalouden rahoituslain mukaista ympäristötukea. Lisäksi merkinnän käyttäminen johtaisi metsänomistajan kannalta oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen, kun tietoa ei olisi siitä, miten ja milloin kunta toteuttaa suojelun sekä suoritetaanko tästä korvausta.⁵⁷

Erityisen ongelmallisena näyttäisi pidetyn erilaisia luonnon monimuotoisuutta koskevia luomerkintöjä. Merkinnöillä osoitetaan esimerkiksi ekologisten viherysteyksien kannalta merkittävät tai lajirikkaat luontoalueet tai eri luontotyyppien vaihtumisvyöhykkeet, kuten metsän ja pellon reunavyöhykkeet, kosteikot, perinnebiotoopit, uhanalaisten lajien esiintymisalueet tai metsälain 10 §:n mukaiset erityisen tärkeät luontotyyppit. Ongelmallisina tai oikeastaan lainvastaisina pidettiin esimerkiksi MetsäL 10 §:n luontokohteisiin sekä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin liittyvien ”potentiaalisten suojelukohteiden” merkintää silloin, jos näiden vaikutuksia ei ole selvitetty AKL 39.4 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Samalla huomautettiin, että tällaisten kohteiden merkintä kaavaan on ylipäänsä tarpeetonta, koska niitä koskee sektorilainsäädäntöön (metsälaki ja luonnonsuojelulaki) sisältyvä suojelu. Erityisen ongelmallisena pidettiin sitä, jos merkintä on (alueelliselta) rajaukseltaan epätarkka tai jos merkintä poikkeaa (sisällöllisesti) sektorilainsäädännön mukaisesta suojelusta. Tällöin on epäselvää, mitä merkinnän alueella saa tehdä ja suoritetaanko merkinnän aiheuttamista taloudellisista menetyksistä korvausta ja jos suoritetaan, mikä taho sen suorittaa.⁵⁸

Potentiaaliin suojelukohteisiin liittyy nähdäkseni ongelma siitä, että ne eivät välttämättä koskaan päädy kaavassa tarkoitettuun ns. viralliseen suojeluun. Tällöin syntyy

⁵⁶ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 14.

⁵⁷ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 14.

⁵⁸ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 15–17.

oikeudellisesti epäselvä asetelma kaavasta metsänkäsittelylle johtuvien rajoitusten osalta sekä rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaamisesta. Ensinnäkään kaavoittajalla (kunta tai maakunnan liitto) ei ole ylipäänsä toimivaltaa tehdä suojelupäätöstä, vaan toimivalta kuuluu suojeluviranomaiselle tai maanomistajalle. Toisaalta syynä voi olla se, että alueella ei ole kaavassa tarkoitettuja suojeluarvoja, jolloin suojelun kriteerit eivät täyty, tai se, että suojeluviranomaisella ei ole resursseja (määrärahoja tai vaihtomaata) suojelun toteuttamiseen. Vapaaehtoisen suojelun kannalta syynä voi olla se, että suojelu- tai korvaussopimusten ehdoista ei synny yhteisymmärrystä.

Edellä todettujen lisäksi selvityksessä käsiteltiin muitakin kaavamerkintöjä, kuten viheryhteystarpeita, ulkoilureittejä, maisemallisesti arvokkaita alueita, muinaisjäännösalueita ja pohjavesialueita. Myös näiden osalta esitettiin tiettyjä ongelmakohtia.⁵⁹

Selvityksestä voidaan tehdä myös se havainto, että siinä useammankin kaavamerkinnän osalta näyttäisi ehdotetun, että merkintää voidaan käyttää kaavassa vain *informatiivisena*, jolloin sillä ei olisi kaavan oikeusvaikutuksia. Nähdäkseni tämä on kaavamerkintöjen ja -määräystenkin selkeyttämisen kannalta yleisemminkin tärkeää varsinkin siltä osin kuin kaavoituksen ja muun lainsäädännön välistä rajapintaa halutaan selkeyttää. Vaikka esimerkiksi ympäristöministeriön yleiskaava koskevassa kaavamerkintäoppaassa⁶⁰ viitataan useissa kohdissa kaavamerkintöjen informatiivisuuteen, ei merkintöjen jaottelu informatiivisiin ja oikeusvaikutteisiin ilmene mitenkään AKL:n tai RakL:n taikka KaavA:n sääntelystä.

4. *Maisematyöluvan tarpeeseen ja myöntämisedellytyksiin liittyvät tulkinnallisuudet ja niistä johtuvat epävarmuudet metsien tulevalle käytölle.* Näiltä osin tulkintojen todettiin vaihtelevan eri kunnissa, mistä sellaisenaan aiheutuu epävarmuutta ja haittaa metsätaloudelle. Vaihtelua oli myös maisematyölupien hinnoissa sekä lupaehdoissa. Lupaehtojen osalta ongelmallisena pidettiin sitä, että vaikka lupa myönnettäisiin, lupaehdoissa on saatettu rajata hakkuut uudistushakkuun sijaan vain harvennushakkuisiin. Ongelmallisena pidettiin myös maisematyöluvan epäämisestä aiheutuvan korvausvelvollisuuden (nyk. RakL 54.3 §) korvauskynnyksenä olevan ”kohtuullista hyötyä tuottavan tavan” tulkinnallista epäselvyyttä.⁶¹

Selvityksen ulkopuolelta voidaan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että maisematyöluvan epäämisestä aiheutuneita korvaustapauksia lienee käytännössä varsin vähän. Korvauksia on kuitenkin määrätty kunnan suoritettavaksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lunastustoimituksessa nro 2019-620428 (MMLm/21399/33/2019) (lainvoimainen), jossa päätös annettiin 4.5.2021.

⁵⁹ Ks. tarkemmin Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 17–19.

⁶⁰ Ympäristöministeriö (2003), esim. s. 27 ja 52.

⁶¹ Matila – Kotiharju – Tenhola 2015, s. 20–22.

Selvityksen tulokset ovat pitkälti saman suuntaiset kuin sittemmin sen vuonna 2015 tapahtuneen julkaisemisen jälkeen toteutetussa edellä käsitellyssä ympäristöministeriön vuoden 2016 Metsämaa kaavoituksessa -selvityksessä. Vuoden 2015 selvityksessä painottuvat asetta kriittisemmät näkökulmat kaavoitukseen ja siinä nähdään esimerkiksi kaavamerkintöjen ja -määräysten osalta korostuneempia ongelmia kuin vuoden 2016 selvityksessä. Sittemmin vuonna 2017 tehdyllä MRL 128 §:n (nyk. RakL 53 §) muutoksella maisematyölupavaatimuksen käyttömahdollisuus poistettiin yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta, joten näiltä osin selvityksissä havaittuihin kriittisiin näkökohtiin on osittain vastattu. Tosin muutoksella poistettiin vain mahdollisuus edellyttää maisematyölupaa, mutta ei rajoitettu mahdollisuutta edelleen säännellä metsänkäsittelyä kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä.

3.4.2 Esimerkkiaineisto 2024

Käyttöön toimitettiin tämän selvityksen laatimista varten toimeksiantajan taholta esimerkinnomaisesti noin 15 kappaletta metsätalouden kannalta ongelmalliseksi koettuja kaavamerkintöjä ja -määräyksiä eri puolilta Suomea. Esimerkit koostuivat pääasiassa yleiskaavoista, mutta mukana oli myös eräitä maakuntakaavoja. Aineistoa ei ole mahdollista tässä käydä laadullisesti tai tilastollisestikaan tarkemmin läpi. Yleishavaintona voidaan kuitenkin tehdä se, että kaavat sisälsivät jo edellä esiin tuotuja metsäalueita koskevia kaavamerkintöjä: suojelualueita, suojaviheralueita, maisemallisesti arvokkaita alueita, luontodirektiivin mukaisen eläinlajin (liito-orava) alueita, metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja kohteita, vesilain 2:11:n nojalla suojeltavia luontotyyppisiä, ”luonnonsuojelun kannalta merkittävän lajin elinympäristöjä”, ekologisen käytävän alueita, maa- ja metsätalousaluetta koskevia puuston suojakaista-alueita, muita kuin M-alueita koskevia toimenpiderajoituksia ja näihin liittyviä maisematyölupavaatimuksia, luonnonsuojelualueita, Natura 2000 -alueita sekä luo-merkinnällä varustettuja luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita alueita.

Eräinä yksittäisinä havaintoina voidaan todeta, että kaavoihin sisältyi ongelmallisina pidettyjä potentiaalisia suojelualueita (MetsäL ja liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja), määräyksiä suojelun toteuttamisesta osittain vapaaehtoisesti METSO- ja HELMI-ohjelmien

kautta⁶². Joissakin tapauksissa oli suoraan todettu, että kaavassa alueen MetsäL 10 §:n mukaiseksi potentiaaliseksi suojelukohteeksi osoittava merkintä ei ollut ”kannanotto siihen, ovatko alueet kaikilta osin MetsäL 10 §:ssä tarkoitettuja kohteita”. Käytössä näyttäisi olevan myös esimerkiksi suojaviheraluemerkintä (EV), jonka leveydeksi näyttäisi määritellyn varsin laaja, noin 100–300 metriä leveydeltään vaihteleva alue. Merkintä sisälsi metsätalouden kannalta varsin tulkinnanvaraisen vaatimuksen siitä, että alueella tulee turvata ”riittävä suojapuusto ja muu kasvillisuus”. Niin ikään erään luo-merkinnän yhteydessä oli todettu, että alue tulee säilyttää ”luonnontilaisena”. Tämän kaltaisia merkintöjä voitaneen pitää varsin monitulkintaisina sen suhteen, minkälaista metsänkäsittelyä ne lopulta mahdollistavat.

Näyttäisi myös siltä, että joidenkin merkintöjen osalta aluevaraukset – merkintöjen alueellinen soveltamisala – olivat kaavakartalla varsin laajoja. Esimerkiksi eräässä kaavamerkinnässä oli varattu sl-1-merkinnällä laajahkoja alueita ”liito-oravalle soveltuvana elinympäristönä turvaamalla liito-oravan pesinnän, ruokailun ja liikkumisen kannalta riittävä puusto”. Kaavamerkinnällä näyttäisi asetetun luonnonsuojelulakiin nähden huomattavasti pidemmälle meneviä liito-oravan suojeluun liittyviä rajoituksia. Luonnonsuojelulain mukaan liito-oravan suojelu kohdistuu (vain) sen lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, joka useimmiten tarkoittanee kolopuu- ja papanahavainnon yhdistelmää. Toisaalta tällaisen erityisen liito-oravan elinympäristöä koskevan sääntelyn sisällyttämistä ylipäänsä kaavamerkintään voidaan pitää sikäli kyseenalaisena, että sen lisääntymis- ja levähdyspaikka olisi suojelun piirissä jo pakottavan luonnonsuojelulain sääntelyn nojalla ilman erityistä kaavamerkintääkään.

Maisematyölupavaatimusten osalta voidaan tehdä lisäksi eräs havainto. Maisematyöluvan edellytyksiin tehtiin (silloisen MRL 128.1 §:n 3 kohta) vuonna 2017 nykyisin RakL 53.1 § 3 kohtaan sisältyvä muutos, jolla kiellettiin edellyttämästä yleiskaava-alueella maisematyölupaa puiden kaatamiselta yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi osoitetuilla alueilla.

⁶² On kaavoitusjärjestelmän yleisten periaatteiden ja omaisuudensuojan kannalta ongelmallista, jos kaavassa osoitettu suojelualue alue on tarkoitettu perustettavaksi vapaaehtoisin sopimuksin. Kaavoitusjärjestelmän keskeinen lähtökohta on se, että yksityistä maanomistajaa ei voida velvoittaa kaavaan otettavilla merkinnöillä ja määräyksillä toteuttamaan kaavan mukaisia alueita (käyttötarkoituksia). Jotta tällainen velvoittava määräys voitaisiin kaavassa antaa, tulisi sen perustua täsmälliseen ja tarkkarajaiseen lain taseeseen säännökseen. Sinänsä yksittäisiä poikkeuksia sisältyy alueidenkäyttölakiin (esim. AKL 91 §), mutta ne ovat olleet valtiosääntöoikeudelliselta kannalta jännitteisiä. Ks. esim. PeVL 38/1998 vp, s. 4, jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt huomionarvoisena maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen 75.2 §:ään sisältynyttä mahdollisuutta osoittaa muutoin kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien katujen ja muiden yleisten alueiden toteuttamisvastuu kaavalla yksityiselle maanomistajalle, ellei siihen kytkeydy samalla maanomistajan kaavasta samaa *hyöty*.

Säännöstä lienee kaavoituskäytännössä tulkittu siten, että alueen luonne maa- ja metsätalousvaltaisena alueena määräytyy säännöksen sanamuodon mukaan sillä perusteella, millaiseksi se on yleiskaavassa *osoitettu* (eli kaavamerkinnän osoittaman käyttötarkoituksen mukaan). Ei siis sen mukaan, mikä alueen vallitsevan käytön mukainen luonne on. Tulkinta on sinänsä säännöksen sanamuodon mukainen, mutta – erään käytössäni olleen esimerkin valossa – voidaan havaita, että tosiasialliselta luonteeltaan maa- ja metsätalousvaltainen alue voidaan kaavassa osoittaa esimerkiksi suojaviheralueeksi (EV), jolloin sen käyttöön voidaan RakL 53.1 § 3 kohdan estämättä kytkeä kaavalla maisematyölupavaatimus. EV-merkinnän käytölle voi epäilemättä olla kaavoituksen tavoitteista johtuvat perustelut olemassa, mutta sääntely voi myös mahdollistaa kaavamerkinnöillä tapahtuvan mielivaltaisen toiminnan.

3.5 Johtopäätökset

Nähdäkseni edellä todettujen selvitysten valossa voidaan metsäalueiden käytön kaavoitukselliseen käytännön ohjaukseen todeta liittyvän oikeudellisia epäselvyyksiä.

Selvitysten valossa oikeudellisia epäselvyyksiä ovat aiheuttaneet muun ohella maisematyölupavaatimukset, joita tosin muutettiin vuonna 2017 tehdyllä maisematyöluvan tarvetta koskevalla lainmuutoksella, kaavamerkintöjen kielellinen epäselvyys, luomerkintöjen alueellisesti suuret laajuudet, kaavamerkintöjen ja -määräysten sektorilainsäädäntöä pidemmälle menevät ja sen kanssa ristiriitaisetkin rajoitukset metsien käytölle sekä puutteelliset metsätalousvaikutusten arvioinnit ja kaavan kohtuullisuusarviot. Epäselvyyksiä ovat aiheuttaneet erityisesti erilaiset potentiaaliset suojelukohteet (MetsäL tai LSL -viittauksin), jotka eivät välttämättä toteudu, sekä kaavoihin liittyvät epäselvät merkinnät sen suhteen, milloin on kyse ns. informatiivisesta ja milloin oikeusvaikutteisesta merkinnästä. Lisäksi maanomistajan oikeusturvan kannalta keskeistä korvaussääntelyä näyttäisi pidetyn epäselvänä.

Oikeudellinen sääntely ja sen nojalla voimaan saatettavat kaavat tietysti aina sisältävät tulkintaa. Nähdäkseni vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kyse ei ole vain tällaisesta tavanomaisesta tulkinnasta, vaan ilmeisesti osin tätä pidemmälle menevistä suoranaisista epäselvyyksistä. Nähdäkseni nykyinen varsin avointen ja joustavien normien varaan rakentuva kaavojen laillisuuden kontrolli (sisältövaatimusten osalta AKL 28, 39 ja 54 § ja kaavamääräysten osalta

AKL 31, 41 ja 57 §) mahdollistaa sen, että kaavojen sisältöjä voidaan perustella varsin monenlaisilla näkökohdilla ilman niiden muodostumista lainvastaisiksi. Kaavamerkinnöistä ei ole olemassa käytännössä lainkaan niiden sisältöä ohjaavaa *lain* sääntelyä. Samalla nimenomaan kaavoista johtuen metsätalouteen kohdistuvien rajoitusten korvaussääntely on tällä hetkellä nähdäkseni tulkinnanvaraisen ja osin aukollisen sääntelyn varassa.

Nähdäkseni selvityksissä esitetyt havainnot ovat sellaisia, että tarkasteltaessa niitä suhteessa kaavoitusta ohjaavaan nykyiseen sääntelyyn, niitä ei voida osoittaa ainakaan vääriksi. Toisaalta tarkasteltaessa nykyistä kaavoituslainsäädäntöä ja sen viimeaikaista kehitystä, ei ongelmia tai epäselvyyksiä ainakaan lainsäädännöllisesti näyttäisi pyrityn korjaamaan.

Seuraavassa tarkastellaan sekä edellä kuvatun (luku 2) kaavoitusta ohjaavan nykysääntelyn ja tarkasteltujen kaavoituskäytänteiden (luku 3) valossa sitä, mitä perustuslaillisia vaatimuksia kaavoitusta koskevalle sääntelylle johtuu omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta.

4 OMAISUUDENSUOJA JA OIKEUSTURVA METSÄALUEIDEN KAAVOITUKSESSA

4.1 Lähtökohdat

Alueidenkäyttö- ja rakentamislakeilla sekä näiden nojalla voimaan saatettavilla kaavoilla ja myönnettävillä tai evättävillä luvilla (erityisesti rakentamis- ja maisematyöluvat) säännellään maaomaisuuden käyttöä. Sääntelyllä on selkeä kytkentä perustuslaissa ja kansainvälisissä velvoitteissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Merkityksellisiä ovat ainakin omaisuuden suoja (PL 15 §), vastuu ympäristöstä (PL 20 §) ja oikeusturva (PL 21 §). Vastaavasti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999) turvataan omaisuudensuoja (1. lisäpöytäkirjan 1. artikla) ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6. artikla) sekä EU-oikeudessa yleisemmin vakiintuneet ja EU:n perusoikeuskirjassa (2000/C364/01) nimenomaisesti turvatut omaisuudensuoja (17. artikla) ja ympäristönsuojelu (37. artikla).

Varsinkin metsien talouskäytön osalta merkitystä voi olla myös elinkeinovapaudella, joka niin ikään tunnustetaan perustuslaissa (PL 18.1 §), ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä omaisuudensuojatulkintojen kautta⁶³ sekä EU:n perusoikeuskirjassa (16 artikla). Tärkeää merkitystä voi nähdäkseni olla myös yhdenvertaisuudella (PL 6 §), joka on saanut kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisessa oikeus- ja hallintokäytännössä keskeisen painoarvon.

Kaavoitusta ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä ei ole perinteisesti pidetty metsien talouskäytön tai muunkaan ohjaamisen välineenä, vaikka kaavoilla vaikutuksia on metsien käyttöön voinutkin olla. Metsien käyttöä on perinteisesti ohjattu metsälaille sekä välillisesti muilla ympäristölakeilla, kuten luonnonsuojelulaille ja vesilaille. 2000-luvun puolella tähän päivään tultaessa kaavoista on kaavoituskäytännössä muodostunut metsätalouden harjoittamiseen jatkuvasti enemmän vaikuttava sääntelyinstrumentti. Tämä kehitys selittää sen,

⁶³ Ihmisoikeussopimuksessa ei ole itsenäistä ja nimenomaista elinkeinovapauden turvaa artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään vakiintuneesti katsonut yritysomaisuuden kuuluvan laajasti (myös esim. yrityksen asiakaskunnan) P1A1:ssä tarkoitetun omaisuuden piiriin. Se on muun ohella tulkinnut omaisuudeksi elinkeinonharjoittamisen edellytyksenä mahdollisesti olevan elinkeinoluvan, joihin se on tiettyjen ympäristöllistenkin (kaivoslupa) lupien katsonut kuuluvan. Tällaiseen liiketoiminnalliseen omaisuuteen puuttuminen tulee arvioitavaksi nimenomaan omaisuudensuoja-artiklan kautta. Ks. ECHR 2024, s. 12–15.

miksi maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä ei ole sen säätämisen yhteydessä tai myöhemmin tehtyjen muutostenkaan yhteydessä tarkasteltu juurikaan metsien käytön ohjauksen näkökulmasta⁶⁴. Liioin ei ole löydettävissä kaavoitusta koskevan lainsäädännön arviota perus- ja ihmisoikeuksien kannalta siltä osin mitä tulee metsien käytön kaavoituksellisen ohjaamiseen⁶⁵.

Sitä vastoin metsien käytön ohjauksen ja rajoittamisen perustuslakiarviot on tehty pääasiassa metsälain säätämisen ja muuttamisen yhteydessä. Näissä on tasapainotettu metsien talouskäyttöön liittyvät yksityistaloudelliset ja kansantaloudelliset intressit sekä luonnon- ja ympäristönsuojelulliset intressit ympäristövastuun (PL 20 §) ja omaisuudensuojan (PL 15 §) kannalta⁶⁶. Vastaavaa eri intressien punnintaa ja perusoikeusarviota ei ole tehty kaavoitusta ohjaavan lainsäädännön osalta missään vaiheessa. Arvioita on myös sisältynyt luonnonsuojelulain ja vesilain säätämisen siltä osin kuin sääntely ulottuu metsien käyttämiseen⁶⁷.

Seuraavassa hahmotellaan niitä perus- ja ihmisoikeuksista johtuvia oikeudellisia reunaehdotuksia, jotka tulee ottaa huomioon kaavoitusta koskevan lainsäädännön valmistelussa siltä osin kuin kysymys on kaavoituksella tapahtuvasta metsien talouskäytön ohjaamisesta.

4.2 Omaisuudensuoja

4.2.1 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaavoitus tai kaavoissa annettavat merkinnät ja -määräykset (”kaavoitusinstituutio”) sellaisenaan ovat pikemmin nykyaikaisessa yhteiskunnassa tarpeellista omaisuuden käytön *sääntelyä*, eikä varsinaisesti sen *rajoittamista*. Näin ollen kaavoitusta itsessään eli sen olemassaoloa sellaisenaan ei ole pidetty perustuslakivaliokunnan käytännössä varsinaisena omaisuudenkäytön *rajoittamisena*. Sen sijaan kaavoitusta koskevan lainsäädäntö ja sen nojalla annettavat normit omaisuuden käytön rajoittamisesta ovat omaisuudensuojan kannalta arvioitavia omaisuuteen puuttumisen muotoja.⁶⁸ Näin

⁶⁴ Ks. kuitenkin HE 251/2016 vp. Sen sijaan oikeuskirjallisuudessa ja aihepiiriä koskevissa useissa tutkimuksissa ja selvityksissä aihe on tunnistettu nähdäkseni selkeästi. Ks. edellä luku 3 ja siinä viitattu aineisto.

⁶⁵ Ks. esim. MRL:aa koskeva lausunto PeVL 38/1998 vp ja RakL:sta annettu lausunto PeVL 64/2022 vp.

⁶⁶ Ks. PeVL 63/1996 vp ja PeVL 36/2013 vp.

⁶⁷ Ks. HE 76/2022 vp (luonnonsuojelulaki), esim. s. 105–106 ja HE 277/2009 vp (vesilaki), esim. s. 24–25, 53 ja 58. Kyseisissä esityksissä on ylipäänsä tarkasteltu laajasti lakien vaikutuksia metsien käytölle.

⁶⁸ Ks. erit. PeVL 38/1998 vp, s. 3–4.

ollen siltä osin kuin alueidenkäyttölaitilla ja rakentamislaitilla sekä näiden nojalla tehtävillä päätöksillä rajoitetaan mahdollisuutta metsien talouskäyttöön, on kyse sellaisesta omaisuuden puuttumisesta, jota tulee ylipäänsä arvioida valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Metsien käyttöön kohdistuva kaavoituksellinen sääntely tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi PL 15.1 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta, koska *lähtökohtaisesti* kaavoituksellisessa rajoittamisessa ei siirretä metsäalueen omistusoikeutta⁶⁹. Samalla tavoin perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi metsälain säännöksiä⁷⁰. Puuttumisen hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin perustuslakivaliokunnan kehittämien *perusoikeuksien rajoitusedellytysten* kautta. Näiden edellytysten mukaan perusoikeuksiin puuttumisesta

- 1) tulee säätää lailla,
- 2) puuttumisen on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista,
- 3) puuttumisella on oltava hyväksyttävä päämäärä,
- 4) puuttumisen on oltava oikeasuhtaista,
- 5) puuttumisella ei saa kajota perusoikeuden ydinalueeseen,
- 6) puuttumisen kohteella tulee olla oikeusturvakeinot ja
- 7) puuttuminen ei saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ollakseen hyväksyttävä perusoikeusrajoituksen on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä vaatimukset.⁷¹ Seuraavassa kiinnitetään huomiota lailla säätämisen (kohta 1), täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden (kohta 2) ja oikeasuhtaisuuden (kohta 4) vaatimukseen. Jäljempänä (luku 4.3) tarkastellaan rajoitusedellytyksiin kuuluvia oikeusturvavaatimusta (kohta 6) sekä kansainvälisistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia (kohta 7, ja jäljempänä luku 4.2.4), jotka ovat samalla rajoitusperusteita, mutta muutoinkin itsenäisesti noudatettavia vaatimuksia.

⁶⁹ Toki metsiä koskeva sääntely voisi tulla arvioitavaksi myös PL 15.2 §:ssä tarkoitetun pakkolunastusmomentin kannalta, jos kyse olisi esimerkiksi metsäalueiden lunastamisesta kaavan (suojelun) toteuttamiseksi. Niin ikään ainakin periaatteessa jokin metsäalueeseen kohdistuva järeä ja totaalinen käyttörajoitus voi tulla arvioituksi *de facto* -pakkolunastuksena, jolloin sitä arvioitaisiin PL 15.2 §:n pakkolunastusmomentin kannalta.

⁷⁰ PeVL 63/1996 vp ja PeVL 36/2013 vp.

⁷¹ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Toisaalta kuten perustuslakivaliokunta toteaa, niin rajoitusedellytysten luetelo on siinä mielessä *esimerkinomainen*, että myös jotkin muut näkökohdat voivat olla merkityksellisiä.

4.2.2 Omaisuuden suoja ja ympäristövastuu

Sikäli kuin metsien kaavoituksellisella ohjauksella pyritään edistämään ympäristön- tai luonnonsuojelullisia päämääriä, sääntelyllä on kytkentä PL 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristövastuuseen. Sen ensimmäisessä momentissa säädetään *jokaiselle* kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, ja toisessa momentissa *julkisen vallan* turvaamisvelvoitteesta terveellisen ympäristön ja vaikutusmahdollisuuksien osalta. Säännös on perusluonteeltaan julistuksenomainen, eikä siihen voida suoraan nojata arvioitaessa yksilöillä olevia oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan nämä määräytyvät muun lainsäädännön perusteella.⁷² Perustuslakivaliokunta on kuitenkin usein todennut, että ympäristövastuu ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se siten muodostu itsenäiseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuspunninnassa niillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin silloin, kun lainsäädäntöesityksessä on kysymys ihmisen ja luonnon tasapainoa kestäväällä tavalla edistävistä ratkaisuista.⁷³

Perustuslakivaliokunta on arvioinut 2000-luvulla useita kertoja omaisuuden suojan ja ympäristövastuun välistä suhdetta erilaisten ympäristöllisten päämäärien toteuttamiseksi annettujen lakiesitysten yhteydessä.⁷⁴ Vaikka se onkin toistanut lausunnoissaan edellä mainitut peruseriaatteet näiden välisestä suhteesta, varsinkin omaisuuden käyttörajoituksia arvioidessaan hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta se on antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoarvoa ympäristövastuuseen (PL 20 §) kiinnittyville perusteille.⁷⁵

Metsien käytön kaavoituksellisella ohjauksella voidaan herkästi katsoa olevan ympäristövastuuseen (PL 20 §) kiinnittyviä päämääriä, jolloin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva hyväksyttävän päämäärän vaatimus niin ikään täyttynee herkästi. Ympäristövastuuseen kiinnittymisellä on merkitystä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta myös punnittaessa puuttumisen oikeasuhtaisuutta rajoituksen tavoitteiden ja aiheutuvien rajoitusten

⁷² Ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 38/1998 vp, s. 2.

⁷³ Ks. PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 44/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2.

⁷⁴ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2020 vp, PeVL 6/2020 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp.

⁷⁵ Ks. PeVL 67/2022 vp, s. 2–3, PeVL 55/2018 vp, s. 2–4, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp.

välillä. Toisaalta vaikka ympäristövastuulla voidaan perustella puuttumisen *oikeutusta* (hyväksyttävää päämäärää ja puuttumisen oikeasuhtaisuutta) siitä ei kuitenkaan voida johtaa sellaisenaan suoraa vastausta siihen, millä *keinoin* puuttuminen on mahdollista toteuttaa. Keinojen on täytettävä perusoikeuksen rajoitusedellytykset, kuten lailla säätämisen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden ja oikeusturvan vaatimukset.

4.2.3 Lailla säätäminen sekä täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

4.2.3.1 Yleiset vaatimukset ympäristölainsäädännölle

Kaavoituksen osalta keskeisiä ovat lailla säätämisen sekä lain laadulle asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lailla säätämisen vaatimus perustuu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, mutta on johdettavissa myös perustuslain 80.1 §:n säännöksestä. Säännöksen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.⁷⁶ Edellytyksenä on, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee sisällyttää laintasoiseen sääntelyyn, eikä tällaista sääntelyvaltaa voida delegoida esimerkiksi asetuksenantovaltuuksin tai muulla tavoin taholle, joka ei käytä lainsäädäntövaltaa. Säännösten on myös oltava riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Liian väljät säännökset siirtävät yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämisen lainsäädännön tason sijaan säännösten soveltamistasolle. Vaatimuksen keskeisenä sisältönä on se, että rajoituksen tai puuttumisen olennainen sisältö tulee säännöksistä riittävän selvästi esille.⁷⁷

Perustuslakivaliokunta on todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Tämä johtuu valiokunnan mukaan pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat valiokunnan mukaan usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.⁷⁸ Kysymys on tällöin usein asetuksenantovaltuuksista. Toisaalta kuten perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan PL 80.1 §:n osalta, jossa edellytetään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettävän *lain* tasolla, voidaan asetuksen antaja valtuuttaa antamaan

⁷⁶ Ks. PeVL 26/2013 vp, s. 3–4.

⁷⁷ Ks. HE 1/1998 vp, s. 131–132 ja PeVL 41/2014 vp.

⁷⁸ Ks. PeVL 67/2022 vp, s. 5 ja siinä viitattu lausuntokäytäntö.

tarkempia säännöksiä vain yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä *vähäisistä* yksityiskohdista. Esityksen mukaan myös valtuuttavan lain tulisi tällöin täyttää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.⁷⁹

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaavoitusta koskeva lain tasoinen sääntely voi jäädä jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmaksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen vaadittu. Se on aikanaan katsonut esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskevien joustavien normien täyttävän perustuslaista johtuvat tarkkarajaisuuden vaatimukset.⁸⁰ Toisaalta valiokunta on myös korostanut sitä, että velvoitteiden perusteet eivät saa jäädä täysin avoimiksi⁸¹. Esimerkiksi rakentamislain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta näyttäisi pitäneen ongelmallisen pelkkien tavoitesäännösten varaan rakentuvaa sääntelytapaa samoin kuin vain oikeus- ja hallintokäytännössä muodostuneeseen käytäntöön perustuvaa sääntelyä (emätilaperiaate)⁸².

Toisaalta perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luonnonsuojelulaista (9/2023) antamassaan lausunnossa (ks. PeVL 67/2022 vp, kohta 15) todennut aiemmassa lausuntokäytännössä kiinnittäneensä kansallisen lainsäädännön kohdalla huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeaksi hahmottuvaksi.⁸³ Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä⁸⁴. Sen mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa⁸⁵. Luonnonsuojelulaista antamassaan lausunnossa valiokunta korosti erityisesti omaisuuden suoja koskevassa arviossaan sitä, että sääntelyyn liittyy ennakoitavuuden vaatimus⁸⁶.

⁷⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 131–312 sekä lausunnot PeVL 15/1993 vp, PeVL 15/1996 vp ja PeVL 19/1996 vp.

⁸⁰ Ks. PeVL 64/2022 vp, s. 4–5 sekä PeVL 38, 1998 vp, s. 4.

⁸¹ Ks. PeVL 58/2010 vp, s. 3.

⁸² Ks. PeVL 64/2010 vp, s. 5 (kohta 14) ja s. 6 (kohta 21).

⁸³ Ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2, PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2005 vp, s. 5

⁸⁴ Ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3.

⁸⁵ Ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5 ja PeVL 45/2016 vp, s. 3.

⁸⁶ Ks. PeVL 67/2022 vp, kohta 14.

4.2.3.2 Kaavamerkinnot ja -määräykset

Kuten edellä jo tuotiin esille (luku 3) metsäalueita koskevien kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttö vaikuttaisi olevan varsin kirjavaa. Kaavamerkintöjen ja -määräysten laatimistavat näyttäisivät myös vaihtelevan ja synnyttävän oikeudellista epäselvyyttäkin. Kaavamerkintöjen ja -määräysten tulkinnat ja niihin liittyvät epäselvyydet ja ristiriitaisuudetkin ovat olleet useita kertoja myös korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavina. Oikeuskäytössä on edellytetty kaavamerkinnoilta ja -määräyksiltä ristiriidattomuutta ja selkeyttä: kaavamerkinnoista ja -määräyksistä tulee käydä ilmi se, miten alueita voidaan käyttää. Esimerkiksi on katsottu, että epäselvät määräykset voivat itsessään aiheuttaa kaavan sisältövaatimuksissa tarkoitetun kohtuuttomuuden maanomistajan kannalta ja johtaa kaavan kumoutumiseen.⁸⁷

Kuten edellä todettiin (luku 3), metsäalueita koskevissa kaavoituskäytännöissä epäselvyyksiä eri osapuolille näyttäisi aiheuttavan esimerkiksi se, missä määrin kaavoilla voidaan antaa ns. sektorilain, kuten metsälain, soveltamisalueelle ulottuvia kaavamerkintöjä ja -määräyksiä. Tämä korostuu, jos kyse on alueista, joilla sovelletaan samanaikaisesti kaavojen määräyksiä ja sektorilain säännöksiä. Myös erilaisten potentiaalisten – kaavan hyväksymishetkellä vahvistamattomien – sektorilaeissa tarkoitettujen suojelukohteiden on katsottu käytännössä aiheuttavan epäselvyyksiä. Niin ikään kaavamääräysten ajallinen kesto, jyrkkyystaso ja alueellinen kohdentuminen näyttäisivät aiheuttavan oikeudellista ongelmallisuutta.

Kaavoitusta ohjaavien joustavien normien tulkinta, kuten oikeudellinen tulkinta yleisemminkin, on ominaista soveltamistoiminnalle. Kaavoitusnormiston joustavuus on myös epäilemättä tarpeellinen tapauskohtaisen liikkumavaran turvaamiseksi. Toisaalta joustavuuden vastinparina on oikeusvarmuus ja sääntelyn ennakoitavuus sääntelyn kohteena olevan tahon kannalta. Liiallinen joustavuus voi mahdollistaa mielivaltaisen toiminnan.⁸⁸ Selvitysten valossa näyttäisi nyt siltä, että joustavuus on saanut metsäalueiden osalta aikaan ongelman, joka koskee kaavojen oikeudellisen sisällön (oikeusvaikutusten) epäselvyyttä.

Vaikka kaavojen sekä niihin sisältyvien kaavamerkintöjen ja -määräysten lainmukaisuutta arvioidaan viimekädessä kutakin kaavatyyppeä koskevan sisältövaatimuksen kannalta, käy-

⁸⁷ Ks. esim. jo edellä (luku 2) viitatus tapaukset KHO 2014:133, KHO 2011:61 ja KHO 2006:24.

⁸⁸ Ks. Häkkänen 2016, s. 331.

tännössä kaavan oikeusvaikutukset ilmaistaan kaavakartalla sekä kaavamerkinnöin ja -määräyksin. Siksi kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskeva sääntely muodostaa nähdäkseni yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvan sääntelykokonaisuuden, jolla on osin itsenäinen merkitys suhteessa pelkkiin kaavan sisältövaatimussäännöksiin. Tältä kannalta merkityksellistä on, että kaavamerkinnöistä ei ole asetuksenantovaltuuksia (AKL 29.3, 40.3, 55.4 ja 206.2 §) lukuun ottamatta mitään niiden sisältöä ohjaavia säännöksiä lain tasolla⁸⁹.

Uusien 1.1.2024 voimaan tulleiden (siirtymäaika käynnissä vuoteen 2028 saakka) AKL 29.3, 40.3, 55.4 §:n mukaan kaavakohteiden (ent. kaavamerkintöjen) osalta tosin todetaan sinänsä, että kaavakohteet esitetään *valtakunnallisesti vakiomuotoisina*. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan avattu esimerkiksi sitä, tarkoittako ”vakiomuotoisuus” sitä, että kaavakohteiden osoittamistavat harmonisoitaisiin valtakunnan tasolla⁹⁰.

Kaavamääräyksistä puolestaan on AKL:ssa nimenomaiset säännökset (AKL 30, 41 ja 57 §). Perustuslakivaliokunta on aikanaan vuonna 1998 maankäyttö- ja rakennuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa katsonut kaavamääräyssäännösten täyttävän täsmällisyydelle asetetut vaatimukset⁹¹. Toisaalta vuoden 1998 jälkeen lakien täsmällisyydelle asetetut vaatimukset ovat kehittyneet niitä korostavampaan suuntaan, joten välttämättä tulkinta ei tänään olisi täysin sama⁹². Arviossa voi merkitystä olla myös sillä edellä (luku 3) kuvatulla kehityksellä, jossa kaavamääräysten käyttöala näyttäisi muodostuneen varsin kirjavaksi. Tämä voi puolestaan herättää kysymyksen tarpeesta säätää kaavamääräyksistä tarkemmin.

Kuten jo edellä (luku 2) todettiin, kaavamerkintöjen ja -määräysten osalta on rakennetun ympäristön tietojärjestelmälain (431/2023) ja sen johdosta alueidenkäyttölakiin tehtyjen muutosten seurauksena tulossa vähintään terminologinen ja esitystekninen muutos. Jatkossa alueidenkäyttölaissa ei tunnettaisi kaavamerkintöä ja -määräyksiä, vaan kaavakohteet ja kaavamääräykset. Hallituksen esityksen mukaan kaavakohde poikkeaa kaavamerkinnästä siten,

⁸⁹ Kaavamerkintöjen käyttöä ohjaa ympäristöministeriön antama kaavamerkintäasetus (31.3.2000), mutta asetus on sikäli tosiasialliselta luonteeltaan vain ohjaava, että myös muita merkintöjä voidaan käyttää (1 §). Tulevaisuudessa asetus on tarkoitus kumota ja korvata uudella asetuksella. Ks. näin HE 140/2022 vp, s. 88.

⁹⁰ Uudet säännökset liittyvät rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettuun lakiin (431/2023), mikä edellyttää kaavojen sisällön tietynlaista harmonisointia. Ks. tästä tarkemmin HE 140/2022 vp, s. 88.

⁹¹ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4.

⁹² Ks. esim. HE 81/2012 vp, s. 5–6, jossa on selostettu maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2012 tehdyn lainmuutoksen taustoja. Lainmuutoksella nostettiin asetustasolta lain tasolle tiettyjä sellaisia sääntelykokonaisuuksia, joiden ei katsottu täyttävän perustuslaista johtuvia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia sekä asetuksenantovaltuuksia (PL 80.1 §).

että kaavakohde sisältäisi vain maantieteellisen sijainnin ja geometrian. Kaavakohde ei sisältäisi tietoa kaavan ohjausvaikutuksesta, vaan kaavakohteeseen tulisi aina liittää myös kaavamääräys. Kaavamerkintään sisältyvä nykyinen tietosisältö – esimerkiksi alueen käyttötarkoitus – tulisi silloin olemaan osa kaavamääräystä.⁹³ Näin ollen nykyisten kaavamerkintöjen sisältö tulee jatkossa sisältymään suurelta osin uudentyyppisiin kaavamääräyksiin.

Uudet AKL:n kaavakohteita ja -määräyksiä koskevat AKL 30, 41 ja 57 §:n säännökset tulivat voimaan 1.1.2024, joten muodollisesti enää ei laissa edes tunneta kaavamerkinnän käsitettä, vaan ainoastaan kaavakohteita ja -määräyksiä. Kuitenkin kyseistä muutosta koskevan lain 434/2023 voimaantulosäännöksen mukaan ”Kunta ja maakunnan liitto voivat kuitenkin yksittäisen kaavan tai tonttijaon laatimisen osalta soveltaa tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä vuoden 2028 loppuun.” Tällä hetkellä vuonna 2025 on siis edelleen käynnissä siirtymävaihe aina vuoteen 2028 saakka. Käynnissä olevan siirtymävaiheen aikana kaavoissa voitaneen edelleen antaa kunnan harkinnan mukaan joko ”vanhanmallisia” kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tai uuden tyyppisiä kaavakohteita ja -määräyksiä.

Nähdäkseni tämä muutos luo sellaisenaan tarpeen arvioida uudentyyppisiä kaavakohteita (ent. kaavamerkintöjä) ja kaavamääräyksiä koskevan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä asetuksenantovaltuuksia PL 80.1 §:ssä tarkoitetun lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Huomiota voidaan kiinnittää erityisesti siihen, että perustuslakivaliokunta ei ottanut näihin uudentyyppisiin AKL 29, 40.3, 55.4 §:n säännöksiin lainkaan kantaa täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tai asetuksenantovaltuuksien kannalta arvioidessaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmälakia koskevan lakiesityksen perustuslainmukaisuutta⁹⁴.

Edellä mainitusta ei siten tule päätellä, että perustuslakivaliokunta olisi ikään kuin hyväksynyt uudet säännökset, vaan se on sivuuttanut niiden tarkastelun käytännössä täysin.

Kaavan oikeudellinen sisältö ja siten kaavan yksilöön (maanomistajaan tai muuhun oikeudenhaltijana) kohdistuvat vaikutukset ilmaistaan kaavamerkinnöin ja -määräyksin. Lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voitaisiin nähdäkseni puoltaa nyt voimassa olevan alueidenkäyttölain säännösten täsmentämistä edellä todettujen, käytännössäkin esiin tulleiden tulkinnanvaraisuuksien ja epäselvyyksien liudentamiseksi. Sikäli

⁹³ Ks. esim. yleiskaavan osalta HE 140/2022 vp, s. 88.

⁹⁴ Ks. PeVL 82/2022 vp.

tämä olisi ajankohtaista, että parhaillaan on vireillä alueidenkäyttölain uudistus sekä tähän olennaisesti liittyvän kaavamerkintäasetuksen kumoaminen ja korvaaminen uudella.

4.2.3.3 Korvaussäätelyn selkeys

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus koskee myös kaavallisten käytönrajoitusten korvaamista. Tällä hetkellä metsien käyttöön kohdistuvien kaavallisten rajoitusten korvaussäätelyä voidaan pitää tulkinnanvaraisena ja aukollisenakin. Kuten edellä (luku 3) jo todettiin, korvaussäätelyyn on toivottu käytännön kentältä selkeyttä. Jos metsien käyttöä koskevaa rajoitusta ei korvata tai muutoin kompensoida sektorilainsäädännön, kuten luonnonsuojelulain tai metsälain nojalla, korvauskysymys ratkaistaan AKL 101 §:n säännöksen nojalla, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt MRL:a säädettäessä tulkinnanvaraisena⁹⁵. RakL 54.3 §:ssä on säädetty maisematyölupaa koskevasta korvauksesta. Korvaussäätely on kuitenkin kiinteässä yhteydessä siihen, millä tavoin kaavan sisällön määräytyminen on säännelty, koska korvauskynnykseksi säädetty ”ei voi käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla” määräytyy tietysti kiinteästi sen mukaan, mitä rajoituksia kaavasta ylipäänsä johtuu⁹⁶.

Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että AKL 101 §:n ja RakL 54.3 §:ssä säädetty kohtuullisen hyödyn varaan rakentuva korvauskynnys on pysynyt muotoilultaan liki muuttumattomana noin 100 vuoden ajan asemakaavalain (145/1931) säätämisestä lähtien. Sille ei ole oikeastaan vakiintunut oikeuskäytännössäkään (jota on vain niukalti) selvää sisältöä, eikä oikeuskirjallisuudessakaan asiaan ole löydetty selkeitä arviointikriteereitä. Ympäristöministeriön vuoden 2021 kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä esitettiin kaavoitus- ja rakentamislakiin metsäalueiden osalta tähän kohennusta nimenomaisella metsiä koskevalla korvaussäännöksellä (ehdotuksen 170 §), mutta esitys sittemmin raukesi⁹⁷.

⁹⁵ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6. AKL 101 §:n (silloinen MRL 101 §) säännöstä ei kuitenkaan lopulliseen hyväksytyyn lakiin muutettu tai täsmennetty, vaan pykälä tuli voimaan esitetyn mukaisena. Ympäristövaliokunta sinänsä otti kantaa perustuslakivaliokunnan huomautukseen, mutta totesi säännöksen täsmentämisen olevan vaikeaa ja että tulkinta oli perusteltua jättää oikeuskäytännön varaan. Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 16.

⁹⁶ Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että korvauskynnykset on eri laeissa määritelty osin eri tavoin. Kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisen ”kohtuullisen hyödyn” -kriteerin sijaan esimerkiksi metsälain 11 §:ssä kynnyksenä on ”vähäistä suurempi haitta” ja luonnonsuojelulain 111 §:ssä ”merkityksellinen haitta”. Kynnykset ovat sisällöllisesti eri korkuisia ja siten korvauksen suorittamisen edellytykset ovat lakien kesken erilaiset. Vallitsevaa oikeustilaa voidaan pitää ongelmallisena siltä osin kuin eri laeilla tavoiteltavat päämäärät (esim. luontotyyppien suojelu) ja vaikutukset maanomistajaan tai muuhun oikeudenhaltijaan ovat samat.

⁹⁷ Ks. ympäristöministeriö 2021, erit. s. 648.

Nähdäkseni voidaan perustellusti todeta, että AKL 101 §:n ja RakL 54.3 §:n korvauskynnyksen määrittävä kohtuullisen hyödyn kriteeri on tällä hetkellä tulkinnanvarainen. Säännöksen sisältöä selkeyttävää oikeus- tai korvauskäytäntöä ei ole juurikaan olemassa.

Täsmällisyydellä ja tarkkaraisuudella on merkitystä myös oikeusturvaperusoikeutta koskevien vaatimusten kannalta. Oikeusturvaa käsitellään jäljempänä tarkemmin (luku 4.3).

4.2.3 Oikeasuhtaisuus

Puuttumisen oikeasuhtaisuuteen liittyy vaatimus siitä, että rajoitus on *välttämätön* sinänsä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi.⁹⁸ Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa myös vaatimus siitä, että puuttumisella tavoiteltavaa päämäärää ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus ja sen suhde rajoitettavaan oikeushyvään.⁹⁹ PL 15.1 §:stä ei johdu yleisellä tasolla vaatimusta korvata omaisuuden haltijalle mitä tahansa käyttörajoitusta tai muuta puuttumista, eikä täyden korvauksen vaatimusta silloin, kun korvausta katsotaan tarpeelliseksi ylipäänsä suorittaa. Korvauksen suorittaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa laajemmin perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä.¹⁰⁰ Tästä ei kuitenkaan seuraa, että omaisuuden käyttöä voitaisiin aina rajoittaa tai siihen voitaisiin aina puuttua suorittamatta lainkaan korvausta. Päinvastoin korvauksen suorittamisen tarve riippuu useista eri osatekijöistä, ja liikuttaessa käytönrajoituksen osalta esimerkiksi lähellä pakkolunastusta, korvauksen tarve on suurempi kuin vähäisissä puuttumisissa.¹⁰¹

Alueidenkäyttölaki ei sisällä nimenomaista ja itsenäistä suhteellisuusperiaatteen ilmaisevaa säännöstä. Suhteellisuusvaatimusta – ja siten osaltaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta – toteutetaan kuitenkin esimerkiksi kutakin kaavatyyppeä koskevalla sisältövaatimuksella ja niiden sisältämällä kohtuullisuusvaatimuksilla

⁹⁸ Ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1 ja PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.

⁹⁹ Ks. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3 ja PeVL 8/2006 vp.

¹⁰⁰ Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 5, PeVL 24/2012 vp, s. 2–3, PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 3.

¹⁰¹ Ks. esim. Lämsineva 2011, s. 585, joka toteaa PL 15 §:n yleislausekkeen ja pakkolunastusmomentin välisestä vuorovaikutuksesta johtuvan, että pakkolunastussäännös (ja siihen sisältyvä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimus) vaikuttaa myös yleislausekkeen tulkintaan ainakin silloin, kun omaisuuteen puuttuminen ankaruudeltaan lähestyy pakkolunastusta. Heijastusvaikutuksesta johtuen kysymys korvauksesta nousee tällaisten puuttumisten osalta keskeisempään asemaan kuin lievempien puuttumisten osalta.

(AKL 28.4, 39.4 ja 54.3 §) sekä korvaus- ja lunastussäännöksillä (erit. AKL 101 § ja RakL 54.3 §), joilla voidaan oikaista mahdollisia kohtuuttomia lopputulemia. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta keskeisiä ovat myös suunnittelutarvealueita (AKL 16.3 §) sekä kaavoitukseen liittyviä rakennus- ja toimenpidekieltoja koskevat enimmäisvoimassaoloajat. Sinänsä HL 6 §:ään sisältyvää yleishallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta sovelletaan kaavoitukseenkin, mutta sen soveltaminen näyttäisi jääneen kuitenkin käytännössä vähäiseksi¹⁰².

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi mahdollisten vaarojen omaisuudensuojan toteutumiselle voivan aiheutua lähinnä kaavoitukseen liittyvien kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta. Kun useimmat kielloista ja rajoituksista oli kytketty määräaika sääntelyyn, katsoi valiokunta tästä johtuvan menettelyllisen takeen siitä, että niiden ylläpitämisen jatkamisen aiheellisuus joudutaan tapauksittain aina erikseen harkitsemaan. Perustuslakivaliokunta viittasi (siis vuonna 1998) pitkäkestoisten rajoitusten osalta mahdollisuuteen, että rajoitukset voivat muodostua merkitykselliseksi myös ihmisoikeusoppimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojan kannalta. Valiokunnan mukaan kysymys on myös hyvän hallinnon vaatimuksista (HM 16 §, nyk.PL 21.2 §).¹⁰³ Valiokunta on sittemmin vuonna 2022 rakentamislain osalta toistanut havaintonsa seuraavasti:

” - - Perustuslakivaliokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä siten myönteisenä ja tarpeellisenä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää edellä valiokunnan käytännöstä sanotun lisäksi huomiota siihen, että määräämättömäksi ajaksi muodostuvien ja korvauksettomien omaisuuden käyttörajoitusten on todettu olevan omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti kuvatussa (s. 297) ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskevassa oikeuskäytännössä, joka koskee maan varaamista tuleviin tarpeisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä rakentamisen estyminen suunnittelutarvealueilla määräämättömäksi ajaksi on hallituksen esityksessä esitetyin perustein ongelmallista.”¹⁰⁴

Kaavoitusta ja rakentamista koskevalla sääntelyllä ohjataan ensisijaisesti rakentamistoimintaa, mutta ei niinkään metsätalouden harjoittamista. Kuten edellä tuotiin esille (luku 3), kaavoituksella voidaan, ja käytännössä rajoitetaankin, myös metsätalouden harjoittamista.

¹⁰² Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4, jossa valiokunta toteaa suhteellisuusperiaatteen tulevan sovellettavaksi kaavojen ja rakennusjärjestysten hyväksymistä koskevaan päätöksentekoon, jolloin sen loukkaaminen voi muodostaa muutoksenhaun perusteen. Ks. suhteellisuusperiaatteesta kaavoituksessa Häkkänen 2016, s. 200–201.

¹⁰³ PeVL 38/1998 vp, s. 6.

¹⁰⁴ PeVL 64/2022 vp, s. 5–6.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti asiaa arvioinut, on ilmeistä, että vastaavan kaltainen metsäalueiden metsätalouskäytön estyminen määräämättömäksi ajaksi kaavoituksen takia on omaisuudensuojan kannalta ongelmallista. Vaikka kaavoissa on mahdollista käyttää kohtuuttomuutta olennaisesti lieventäviä määräaikaista kaavamääräyksiä, lain sanamuodoissa tähän ei kaavoittajaa kuitenkaan ole velvoitettu¹⁰⁵. Alueidenkäyttölain järjestelmässä kaavat ovat oikeusvaikutuksineen voimassa, kunnes ne kumotaan tai niitä muutetaan¹⁰⁶. Maanomistajalla ei ole oikeutta saada kaavaa muutetuksi, vaan muutos- ja kumoamisvalta on kunnalla yleis- ja asemakaavojen sekä maakunnalla maakuntakaavojen osalta. Maanomistajan näkökulmasta ja tämän oikeudellisen aseman kannalta kaavojen metsien käyttöä rajoittavat määräykset voivat siten herkästi muodostua *de facto* pysyviksi.

Oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että ainakin aktiivisessa talousmetsäkäytössä oleviin metsiin kohdistuva kaavoituksellinen sääntely on tavallaan takautuvaa puuttumista jo aloitettuun toimintaan. Metsätalouden toimintaperspektiivi on metsään tehtävien hankintainvestointien, hoitotoimenpiteiden ja hakkuutulojen muodostumisen kokonaisuudessa vuosikymmenten mittainen. Vaikka omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoon ei sisälly takautuvan puuttumisen kieltoa, on perustuslakivaliokunta pitänyt omaisuudensuoja-asioissa takautuvaa puuttumista ongelmallisena, vaikka se ei ole pitänyt sitä sinänsä mahdottomana¹⁰⁷. Verrattuna rakentamiseen kysymys olisi siitä, että uusi kaava velvoittaa kaava-alueelle aiemmin laillisesti rakennetun rakennuksen purkamiseen tai käytön estymiseen, vaikka sitä ei enää uuden kaavan mukaan voisikaan rakentaa. Kaavan pakotoiminen toteuttaminen edellyttää näissä tilanteissa viimekädessä toteutettavan alueen lunastamista ja siten pääsääntöisesti täyden korvauksen suorittamista maanomistajalle.

Kaavoitusjärjestelmään liittyy yleisenä periaatteena se, että *yksityistä* maanomistajaa ei voida velvoittaa toteuttamaan kaavaa (esim. siinä osoitettua rakentamista tai muuta maankäyttöä). Toisin sanoen *kaavalla* ei voida asettaa yksityiselle maanomistajalle esimerkiksi velvollisuutta rakentaa kaavan mukaisesti, ei velvollisuutta muuttaa val-

¹⁰⁵ Määräaikaisiin kaavamääräyksiin voi liittyä vaikea kysymys siitä, mitä määräajan päättymisen jälkeen tapahtuu. Määräyshän kuitenkin jää osaksi kaava-asiakirjaa, vaikka se ei olekaan enää ”voimassa”.

¹⁰⁶ Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa Suomessa ei tunneta määräaikaista kaavoja. Toisaalta AKL 60–61 §:ssä on säädetty asemakaavojen osalta ajanmukaisuuden arvioinnista, mikä sääntely voi tosiasiassa merkittävästi toteuttamattomien asemakaavojen vanhentumista. Ks. aiheesta laajemmin Häkkänen 2016, s. 482–491.

¹⁰⁷ Ks. esim. PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2 ja PeVL 33/1998 vp, s. 2.

litsevaa maankäyttöä muuttuneen kaavan mukaiseksi, kuten ei velvollisuutta esimerkiksi toteuttaa kaavassa osoitettua luonnonsuojelua¹⁰⁸. Jotta hallintopäätöstasoisessa kaavassa voitaisiin antaa tällainen järeä omistajan asemaan puuttuva määräys, tulisi siitä olla täsmällinen ja tarkkarajainen lain tasoinen säännös jo PL 80.1 §:n velvoittamana. Esimerkiksi AKL 91 §:ssä tunnetaan poikkeusmahdollisuus määrätä kaavalla muutoin kunnan vastuulle kuuluvien katujen ja yleisten alueiden toteutusvastuu yksityiselle maanomistajalle silloin, kun kyse yksityisen edun vuoksi laaditusta kaavasta.

Metsän käyttöön kohdistuvien kaavoituksellisten rajoitusten kannalta on valtiosääntöisen oikeasuhtaisuusarvion kannalta merkitystä mahdollisella korvauksella. Ongelmalliseksi pysyväisluontoinen rajoitus voi muodostua, jos metsänomistajalla ei ole oikeutta saada rajoituksen takia korvausta kaavoitusnormiston taikka metsälain tai luonnonsuojelulain nojalla.¹⁰⁹ Mahdollisesti sinänsä järeitä metsänkäytön rajoituksia voidaan oikaista omaisuudensuojan kannalta säätämällä vastaavasti järeästä korvaussuojasta. Näyttää siltä, että voimassa olevan sääntelyn valossa korvaussääntely on kuitenkin sisällöllisesti epäselvä ja aukollinen. Tämä koskee erityisesti AKL 101 §:n säännöstä, jota perustuslakivaliokunta piti metsiin kohdistuvan toteamuksen osalta osittain epäselvänä jo vuonna 1998 MRL:a säädettäessä¹¹⁰. Valiokunnan huomautuksesta huolimatta muutoksia ei lopulliseen hyväksytyyn lakiin tehty. Ympäristövaliokunta perusteli perustuslakivaliokunnan kannan sivuuttamista seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että rajoitusten sisältöä tulee pyrkiä täsmentämään. Ympäristövaliokunta toteaa, että erityisten rajoitusten sisällön tarkempi määrittely lakitasolla on hankalaa. Saadun selvityksen mukaan tällaisesta rajoituksesta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen valossa kysymys esimerkiksi silloin, jos rakentaminen maa- ja metsätalous alueella kokonaan kielletään. Myös alueen maa- ja metsätalouskäyttöä olennaisesti rajoittavat määräykset saattaisivat aiheuttaa lunastus- tai korvausvelvollisuuden. Ympäristövaliokunta korostaa, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut muodostavat tulevaisuudessakin esimerkkipohjan rajoitusten sisällön määrittelyssä lakia sovellettaessa.”¹¹¹

¹⁰⁸ Tätä selvitystä varten käyttöni toimitetussa muutamassa kaavassa oli käytetty suojelualuemerkintää (S), jonka selitteen mukaan alue oli tarkoitettu osittain toteuttavaksi vapaaehtoisten HELMI- ja METSO-suojeluohjelmien puitteissa. Kaavoitusjärjestelmän yleisten periaatteiden kannalta tällaista – tosiasiaa sopimiseen velvoittavaa – merkintää voidaan pitää oikeudellisesti erittäin ongelmallisena.

¹⁰⁹ PeVL 22/1996 vp, s. 2 ja samoin PeVL 36/2013vp.

¹¹⁰ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6, jossa perustuslakivaliokunta toteaa, että MRL 101 §:n virkettä ” - - lunastus- ja korvausvelvollisuussäännökset voivat koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos asema-kaavassa on asetettu erityisiä rajoituksia alueen käytölle.” tulisi täsmentää siltä osin kuin kyse on virkkeessä tarkoitettujen erityisten rajoitusten sisällöstä. Muutosta ei kuitenkaan tehty, mikä käy ilmi verrattaessa hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) ja voimaan saatetun lain sanamuotoja. Asia käy ilmi myös ympäristövaliokunnan mietinnöstä, josta käy ilmi myös se, että Keskusta jätti asiasta vastalauseen (Vastalause 1) vaatien rajoitusten täsmentämistä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 34.

¹¹¹ YmVM 6/1998 vp, s. 16.

Kyse on siis vuonna 1998 tehdystä kannanotosta. Näin jälkikäteen vuonna 2025 voidaan todeta, että AKL 101 §:n soveltamisesta maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ei ole syntynyt tiedossa olevaa julkaistua ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, vaikka säännöksen on esimerkiksi KHO:n oikeuskäytännössä viitattu välillisesti arvioitaessa kaavan koh-
tuullisuutta ja mahdollisuutta myöhemmin oikaista kohtuuttomuus AKL 101 §:n mukaisella korvauksella (ks. esim. KHO 2011:54). Säännöksen tulkinnasta ei siis ole syntynyt vuonna 1998 ennakoidulla tavalla sen sisältöä myöhemmin selkeyttävää oikeuskäytäntöä. Huomat-
tava on myös se yksityiskohta, että AKL 101 §:n soveltaminen ei ylipäänsä päädy enää kor-
keimman hallinto-oikeuden, vaan nykyisin korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Kuten edellä jo todettiin, oikeasuhtaisuuteen liittyy vaatimus siitä, että rajoitus on *välttämä-
tön* sinänsä hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseksi.¹¹² Perusoikeusrajoituksen hyväksyt-
tävyys vaikuttaa myös vaatimus siitä, että puuttumisella tavoiteltavaa päämäärää ei voida
saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä
pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin pai-
navuus ja sen suhde rajoitettavaan oikeushyvään.¹¹³ Erilaiset ympäristön- ja luonnonsuoje-
luun liittyvät päämäärät ovat varmastikin usein perusteltavissa ympäristövastuuseen (PL 20
§) kiinnittyvin perustein. Tässä arviossa tulisi suhteellisuusarvion kannalta ottaa kuitenkin
huomioon se, että vaikka kaavoituksella voidaan tavoitella metsien käytön rajoittamisessa
muitakin päämääriä kuin metsien käyttöä koskevassa sektorilainsäädännössä, ei kaavoituk-
sellinen rajoittaminen liene välttämätöntä ainakaan silloin, jos sama tavoite voidaan saavut-
taa jo sektorilain (esim. metsälain tai luonnonsuojelulain) mukaisen sääntelyn puitteissa.

Vaihtoehtojen arvioinnissa merkitystä on annettava myös sille, että esimerkiksi suojeluta-
voitteita voidaan saavuttaa myös muilla keinoin kuin suoran lain säännöksin (kielloin tai ra-
joituksin). Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset tukijärjestelmät, vapaaehtoisen suojelun toi-
mintaohjelmat (mm. METSO) sekä informaatio-ohjaus. Se, mitä kaavoituksella pyritään nyt
metsien osalta tavoittelemaan, voi siten toteutua muidenkin sääntelykeinojen kautta.

¹¹² Ks. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1 ja PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.

¹¹³ Ks. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3 ja PeVL 8/2006 vp.

Metsien käytön kaavoituksellisen rajoittamisen osalta merkitystä on annettava oikeasuhtaisuusarviossa myös tietynlaisilla instituutiotason vaikutuksille.¹¹⁴ Kuten perustuslakivaliokunta on todennut metsälaista antamissaan lausunnoissa, metsien käytön rajoittamisessa ei ole kysymys vain yksittäisen metsänomistajan intresseistä. Kysymys on myös samalla siitä, että metsiin kohdistuu kansantaloudellisesti tärkeitä metsätalouden turvaamisintressejä.¹¹⁵ Onhan selvää, että esimerkiksi metsien hakkuiden rajoittaminen voi vaikuttaa myös yleisemmällä tasolla puun tarjontaan markkinoilla sitä supistavasti. Kysymys ei ole vain yksittäisen metsänomistajan asemasta, vaan välillisesti myös puuta ostavien tahojen mahdollisuuksista ostaa puuta ja hyödyntää sitä toiminnassaan. Metsien käytön rajoittumisella voi siten olla puun tarjontaa ja siten puuraaka-aineen hintoja markkinoilla kohottava vaikutus. Hakkuiden rajoittamisen seurauksena voi myös aiheutua ns. hakkuuvuotoa eli hakkuiden siirtymistä tahtuvaksi muulla maailmassa alueilla, joilla rajoitukset ovat lievemmat.¹¹⁶

4.2.4 Kansainväliset velvoitteet

4.2.4.1 Ihmisoikeussopimus

Valtiosääntöoikeudellisen viitekehyksen metsien käytön kaavoitukselliselle sääntelylle ja rajoittamiselle muodostaa osaltaan myös Euroopan ihmisoikeussopimus. Näiltä osin merkityksellinen on ainakin sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisessä artiklassa tarkoitettu omaisuudensuoja (”P1A1”). Myös muilla sopimusartikloilla, kuten 6 artiklassa tarkoitettulla oikeudella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, voi olla arvioinnissa merkitystä. Erilaiset ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvät asiat ovat saaneet osakseen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä viime vuosina erittäin runsaasti huomiota, vaikka ihmisoikeussopimus ei sinänsä sisällä nimenomaista ympäristö- tai luontoartiklaa¹¹⁷.

Omaisuudensuoja-artiklassa (ks. alla) tunnetaan kolme erilaista puuttumisen tapaa: 1) omaisuuden riistäminen (pakkolunastus), 2) omaisuuden käytön valvonta (käytön rajoitus) ja 3) omaisuuden nautinnan häirintä. Jokaista puuttumisen muotoa koskee omaisuudensuoja-artiklassa hieman erilaiset puuttumisen edellytykset, joiden lisäksi kaikkien puuttumisen muo-

¹¹⁴ Ks. instituutiovaikutuksista omaisuudensuojan osalta esim. Länsineva 2011, s. 558.

¹¹⁵ Ks. PeVL 22/199 vp, s. 2 ja PeVL 36/2013 vp, s. 2.

¹¹⁶ Näitä vaikutuksia on sinänsä tutkittu metsätieteen piirissä.

¹¹⁷ Ks. ihmisoikeustuomioistuimen itsensä laatima ns. *fact sheet*, jossa se selostaa keskeistä oikeuskäytäntöään ympäristöasioissa: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Environment_ENG. (ECHR 2024b)

tojen tulee aina 1) perustua lakiin, 2) toteuttaa julkisen edun mukaista hyväksyttävää päämäärä ja 3) olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Omaisuudensuojan ns. yleislausekkeen (oikeus nauttia omaisuudestaan rauhassa) ohella metsien käyttöä koskeva sääntely tulee arvioitavaksi omaisuudenkäytön valvontaa koskevan kohdan (ks. alleviivaus alla) valossa.¹¹⁸

”1 artikla

Omaisuudensuoja

Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.” (alleviivaus MH)

Lakisidonnaisuutta on tarkasteltu jo edellä (luku 4.2.3) kansallisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen yhteydessä. Tässä yhteydessä todettiin kansallisen sääntelyn sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyn omaisuuteen puuttumiselta lakiperustaa, mutta lailta myös tiettyä laatua eli täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (EIT:ssa ”foreseeability”). Suomessa perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaavoitusta koskeva normisto voi jäädä näitä vaatimuksia jonkin verran vaadittua yleisemmälle tasolle¹¹⁹. Sen sijaan avoimeksi jää tässä yhteydessä kysymys siitä, minkälaisia lain ennakoitavuuteen liittyviä vaatimuksia EIT:n käytännöstä voidaan kaavoitusnormistolle katsoa johtuvan.

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ympäristön- ja luonnonsuojelun kuuluvan P1A1:ssä tarkoitetun julkisen edun sisältöön¹²⁰. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sopimusvaltioilla olevan laajan ns. harkintamarginaalin varsinkin kaavoituksen osalta¹²¹, joten julkisen edun olemassaolo tuskin muodostuisi ongelmalliseksi metsien käytön sääntelyn osalta. Käytännössä keskeiseksi kriteeriksi muodostuukin sen arvioiminen, noudattaako omaisuuteen puuttuminen vaatimusta, jonka mukaan puuttumisessa tulee vallita oikeudenmukainen

¹¹⁸ Ks. esim. Häkkänen 2023, s. 86–87.

¹¹⁹ Ks. esim. PeVL 64/2022 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 4.

¹²⁰ Ks. erit. *Hamer v. Belgium* (27.11.2007), no. 21861/03, kohta 79 sekä ECHR 2024, s. 31 ja siinä viitattu laaja oikeuskäytäntö, jossa sama tulkinta on vakiintunut.

¹²¹ Ks. ECHR 2024, s. 74–75 ja siinä viitattu oikeuskäytäntöä. Laaja harkintamarginaali on EIT:n oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan nimenomaan kaupunki- ja aluesuunnitteluun (*urban and regional planning*).

tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksen suojan välillä. Käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö perustuukin valtaosin tämän suhteellisuusarvion varaan¹²².

Suhteellisuusarvio perustuu ihmisoikeustuomioistuimen suorittamaan kokonaisvaltaiseen arvioon, jossa se voi ottaa tapauskohtaisesti huomioon monenlaisia seikkoja. Mitään tyhjentävää tai vakiintunuttakaan luetteloa huomioon otettavista tai huomiotta jätettävistä seikoista ei voida esittää. Käytännössä ihmisoikeustuomioistuin antaa suhteellisuusarviossa erityistä painoarvoa näkökohdalle, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena on turvata yksilöille käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ihmisoikeustuomioistuin ei rajaudu arvioissaan vain lainsäädännön tarkasteluun, vaan se kiinnittää huomiota myös viranomaisten noudattamiin hallinnollisiin ja muihin käytänteisiin.¹²³

Omaisuuksien käyttörajoitusten osalta voidaan kiinnittää huomiota edellä viitatus P1A1:n omaisuuden käytön valvontaa koskevaan kohtaan. Siitä saattaa saada kuvan, että ihmisoikeussopimuksesta ei johtuisi rajoitteita esimerkiksi omaisuuden käytön kaavoitukselliselle sääntelylle, eikä velvollisuutta korvauksen suorittamiseen. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, vaan ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt artiklan tulkintaa suhteellisuusarvion kautta siten, että kaavoitukselliset rajoitukset tulevat arvioitavaksi omaisuudensuojan kannalta ja joissain tapauksissa P1A1:sta voi johtua velvollisuus myös korvauksen suorittamiseen.¹²⁴

Käyttörajoitusten osalta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on erittäin kirjavaa. Yleisenä linjana voidaan kuitenkin todeta se perustuslakivaliokunnankin jo kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan toteama, että sisällöllisesti pitkälle menevät, ajallisesti pitkäkestoiset ja täysin korvauksettomat käytönrajoitukset ovat kokonaisuus, johon voi liittyä ongelmia ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojan kannalta.¹²⁵

Metsien käytön kaavoituksellisen rajoittamisen osalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen suorittama suhteellisuusarvio on nähdäkseni selvästi moni-

¹²² Ks. Häkkänen 2023, s. 101–105 sekä siinä viitattu kirjallisuus ja oikeuskäytäntö.

¹²³ Ks. Häkkänen 2023, s. 284–287.

¹²⁴ Ks. Häkkänen 2023, s. 186 ja samoin esim. Popović 2009, s. 40–46.

¹²⁵ Ks. Häkkänen 2023, s. 189 sekä PeVL 38/1998 vp, s. 6 ja PeVL 64/2022 vp, s. 6.

puolisempaa ja huomioon otettavilta seikoiltaan rikkaampaa kuin tapa, jolla kansallisella tasolla arvioidaan kaavan lainmukaisuutta (ml. kohtuullisuus) taikka sitä, synnyttääkö kaavoituksellinen rajoitus velvollisuuden omistajalle aiheutuvien korvausten menetykseen. Ihmisoikeustuomioistuimien antaa merkitystä myös erilaisille yksilön asemaan vaikuttaville epävarmuustekijöille, jotka voivat johtua hallinnollisista tai muista käytänteistä¹²⁶. Se ei siis rajoitu vain kansallisen lainsäädännön tarkasteluun. Kuten edellä (luku 3) tuotiin esille, metsien osalta kaavoitukselliset käytänteet saattavat luoda maanomistajan kannalta epävarman tilanteen riippumatta siitä, miten mahdollisuus metsänkäsittelyyn lopulta määräytyy.

Nähdäkseni epävarmuustekijät ovat yksi seikka, jolle EIT:n suhteellisuusarviossa todennäköisesti annettaisiin merkitystä, vaikka kansallisella tasolla sen merkitys on ainakin *lakiteks-tin* tasolla vähäinen. Toisaalta Suomen kansallisessa oikeuskäytännössä nimenomaan kaavamerkintöjen ja -määräysten epäselvyydelle, ja otaksuttavasti tästä aiheutuvalle epävarmuudelle, näyttäisi annetun itsenäistä merkitystä arvioitaessa kaavan lainmukaisuutta (ks. esim. KHO 2014:133, KHO 2011:61 ja KHO 2006:24). Nähdäkseni juuri tämän kaltaiset kansalliset tulkinnat ovat hyvinkin linjassaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. EIT:n suorittamasta kokonaisvaltaisesta suhteellisuusarviosta johtuvat vaatimukset ovat seikkoja, jotka kiinnittyvät kansallisella tasolla juuri erityisesti eri kaavatyyppeiden sisältövaatimuksiin kuuluviin kohtuullisuusvaatimuksiin (AKL 28.4, 39.4 ja 54.3 §).

Omaisuuksensuojan osalta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ovat erittäin usein olleet esillä erilaiset hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset, joista varsinkin hyvän hallinnon vaatimukset ovat Suomessa kansallisella tasolla jääneet varsin vähälle huomiolle. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia tarkastellaan vielä jäljempänä (luku 4.3.2).

Omaisuuksensuoja-asioissa erityisen merkityksellisiä ovat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä olleet niin sanotut valtion positiiviset velvollisuudet. Omaisuuksensuoja, kuten muutkaan perus- ja ihmisoikeudet, eivät tarkoita vain valtioon kohdistuvaa kieltoa pidättäytyä loukkaamasta näitä (negatiiviset velvollisuudet). Lisäksi valtiolla on katsottu ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa olevan myös aktiivisia velvollisuuksia omaisuuksensuojaa

¹²⁶ Tuomioistuin ilmaisee asian seuraavasti: ” - - it should be stressed that uncertainty – be it legislative, administrative or arising from practices applied by the authorities – is a factor to be into account in assessing the State’s conduct. - “. Kyse on sitaatista, jonka ihmisoikeustuomioistuin vakiintuneesti toistaa kokonaisvaltaisessa suhteellisuusarviossaan. Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi *Broniowski v. Puola* [suuri jaosto] (2004), kohta 151 sekä Häkkänen 2023, s. 285 ja ECHR 2024, s. 33 sekä näissä viitattu vakiintunut oikeuskäytäntö.

edistävien sääntelyiden voimaan saattamiselle (positiiviset velvollisuudet).¹²⁷ Positiiviset velvollisuudet ovat tietysti Suomessa kansallisella tasolla voimassa jo PL 22 §:n nojalla, mutta varsinkin omaisuudensuoja-asioissa ne eivät näyttäisi olleen kovinkaan usein esillä.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ainakaan sen itsensä laatimien oikeuskäytäntöoppaiden¹²⁸ valossa näyttäisi olleen usein esillä metsien käytön rajoittaminen¹²⁹. Esi-merkinomaisesti voidaan kuitenkin viitata tuoreeseen tapaukseen *Associations of Communally-owned Forestry Proprietors ym. v. Romania* (2023)¹³⁰. Tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin antoi langettavan tuomion Romanian valtiolle, kun EU:n Natura 2000 -sääntelyyn perustunut luonnonsuojelu (metsien käsittelykielto) rajoitti korvauksetta metsänomistajan mahdollisuutta nauttia omaisuudestaan rauhassa. Ongelma oli se, että valtio ei ollut säätänyt voimaan riittäviä mekanismeja korvauksen saamiseksi. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi valtion rikkoneen positiivisia velvoitteitaan omaisuudensuojan turvaamiseksi.¹³¹

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan siten todeta, että erilaiset metsien suojeluun tähtäävät kansalliset sääntelytoimenpiteet useimmiten täyttävät omaisuudensuoja-artiklassa edellytetyn julkisen edun vaatimuksen. Tämä ei sellaisenaan kuitenkaan riitä siihen, että kansalliset toimenpiteet olisivat ihmisoikeussopimuksen mukaisia. Puuttumisen tulee lisäksi täyttää suhteellisuuden vaatimus: puuttumisessa tulee vallita oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä. Vaikka omaisuudensuoja-artiklassa ei todeta korvauksesta mitään, ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään kehittänyt artiklan tulkintaa. Pitkäkestoissa omaisuuden käytönrajoituksissa se on saattanut edellyttää suhteellisuusvaatimuksen täyttymiseksi, että kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus korvaukseen tai oikeus vaatia omaisuuden lunastamista.¹³²

¹²⁷ Ks. Häkkänen 2023, s. 118–121 ja ECHR 2024, s. 42–49 näissä viitattu laaja oikeuskäytäntö.

¹²⁸ ECHR 2024 ja ECHR 2024 b.

¹²⁹ Ks. kuitenkin esim. tapaus *Denev v. Ruotsi* (päätos), nro 12570/86, 18.1.1989, jossa oli kysymys Ruotsin metsälain hakuksiin liittyvästä metsän uudistamisvelvoitteesta. Ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut velvoitetta omaisuudensuojan vastaiseksi. Samanlaiseen tulkintaan on päätynyt Suomessa perustuslakivaliokuntakin Suomen metsälain osalta perustuslakiarvioissaan. Ks. PeVL 22/1996 vp, s. 2 ja PeVL 36/2013 vp, s. 2.

¹³⁰ *Associations of Communally-owned Forestry Proprietors Porceni Pleșa and Piciorul Bătrân Banciu v. Romania*, nrot 46201/16 ja 47379/18, 28.11.2023. Tapaus on sikäli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan keskeinen, että se on sijoittanut ratkaisun kolmiportaisen tärkeysasteikkonsa tasolle kaksi. Se on myös ottanut tapauksen mukaan omaa omaisuudensuojaa koskevaan oikeuskäytäntöoppaaseen. Ks. ECHR 2024, s. 30.

¹³¹ Vertailun vuoksi Suomessa Natura-alueita koskevasta metsäkäsittelytoimenpiteiden kieltämisestä tai rajoittamisesta aiheutuvasta valtion korvausvelvollisuudesta on säädetty LSL 111.1 § 4 kohdassa.

¹³² Ks. Häkkänen 2023, s. 187–190 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

4.2.4.2 EU:n perusoikeuskirja

Valtaosa ympäristölainsäädännöstä perustuu EU-oikeudellisiin säädösinstrumentteihin. EU-oikeudessa vakiintuneena oikeusperiaatteena ja EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvattulla omaisuudensuojalla voi olla merkitystä implementoitaessa EU-direktiiviä täytäntöön kansallisella tasolla tai tulkittaessa täytäntöön pantua direktiivipohjaista lakia. Sama koskee muita eurooppaoikeudellista alkuperää olevia säädösinstrumentteja, kuten asetuksia. Sen sijaan EU-oikeudellisella omaisuudensuojalla ei ole suoraa sovellettavuutta silloin, kun kyse on puhtaasti kansallisen lain säätämisestä tai soveltamisesta. EU:n perusoikeuskirja on ikään kuin EU:n perustuslaki, jota vasten alemman tasoisia sääntelyinstrumentteja peilataan. Sinänsä EU:n perusoikeuskirja voi edellä kuvatuissa tilanteissa tulla sovellettavaksi EU:n toimielinten (mm. EU-tuomioistuin) ohella kansallistenkin viranomaisten toiminnassa.¹³³

Näiltä osin voidaan esimerkinomaisesti viitata julkisasiamiehen tapauksessa *Voore Mets ym.* (6.2.2025) antamaan ratkaisuehdotukseen (asia C-784/23) Viron korkeimman oikeuden tekemään ennakkoratkaisupyyntöön. Asiassa on kysymys luonnonvaraisten lintujen suojelua koskevan direktiivin (2009/147/EY) ja EU:n perusoikeuskirjassa turvatun omaisuudensuojan (17 artikla) sekä elinkeinovapauden (16 artikla) välisestä suhteesta metsien hakkuissa.

Hieman yksinkertaistaen ennakkoratkaisupyyntönsä on kysymys siitä, voidaanko lintudirektiivistä johtuvien – käytännössä metsän hakkuisiin kohdistuvien – kieltojen katsoa ulottuvan sellaisten – sinänsä direktiivin soveltamisalaan kuuluvien – lintujen suojeluun, jotka eivät ole direktiivin eräänlaisen minimitasen muodostavia erityisen harvinaisia tai parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella erityisen uhanalaisia lintulajeja. Julkisasiamiehen ratkaisuesityksen mukaan ”oikeutettu intressi” lintujen suojeluun olisi vähäinen, kun taas rajoitusten vaikutukset hakkuista toteuttaviin yrityksiin olisivat ”vähintäänkin tuntuvia”¹³⁴. Perusoikeuskirjan omaisuudensuojaan ja elinkeinovapautteen sekä suhteellisuusperiaatteeseen (52 artiklan 1 kohta) viitaten julkisasiamies katsoo, että direktiivin ei tulisi katsoa koskevan muiden kuin direktiivin vähimmäistason turvaavien lintujen suojelua, vaikka laajempi tulkinta ilman perusoikeusvaikutusta olisi sinänsä mahdollinen.¹³⁵

¹³³ Ks. EU-oikeudellisesta omaisuudensuojasta ja sen soveltamisalan suhteista ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen kansallisessa perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan Häkkänen 2023, s. 26–28 sekä Raitio – Tuominen 2020, s. 324–325.

¹³⁴ Ks. erit. kohta 91.

¹³⁵ Ks. erit. kohdat 92–101.

Ratkaisuesityksestä ei tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta se nähdäkseni havainnollistaa EU:n omaisuudensuojan merkitystä EU-pohjaisen normiston soveltamisessa. Asialla on sikäli vähintään esimerkinomaista merkitystä myös metsien käytön kaavoituksellisen rajoittamisen osalta Suomen kansallisella tasolla, että erilaisia suojelumerkintöjä ja -määräyksiä on perusteltu kaavoissa usein viittaamalla EU-pohjaisiin luonto- ja lintudirektiiveihin. Kansallisen omaisuudensuojasääntelyn ja lakitasoisen kaavoitusta ohjaavan sääntelyn ohella kaavoituksen yhteydessäkin voi nähdäkseni tällöin tulla arvioitavaksi kaavan suhde EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen sekä näiden rajoittamista koskevaan suhteellisuusvaatimukseen (52 artiklan 1 kohta)¹³⁶. EU:n perusoikeudet saattavat tällöin estää tai ainakin rajoittaa direktiivin laajentavan tulkinnan, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan nähdäkseni näyttäisi ehdottavan.

Edellä todettuun nähden eri asia on, että kansalliset perustuslain omaisuudensuojatulkinnat eivät ainakaan lähtökohtaisesti vapauta esimerkiksi Suomen valtiota implementoimasta EU-direktiiviä tai soveltamasta muuta EU:n säädösinstrumenttia, kuten asetusta, vaikka näiden katsottaisiin olevan kansallisten omaisuudensuojatulkintojen kanssa ristiriidassa. Eri asia on, jos samalla voitaisiin asian katsoa olevan ongelmallinen EU:n perusoikeuskirjasta johtuvan omaisuudensuojan tai muun perusoikeuden kannalta. Laiminlyönti puhtaasti kansallisella perusteella joka tapauksessa käynnistäisi suurella todennäköisyydellä komission ja valtion välisen kirjeenvaihdon. Tämä voisi johtaa rikkomuskanteen nostamiseen Suomen valtiota vastaan, jos komissio katsoisi valtiolta puuttuvan oikeudelliset perusteet toiminnalleen. Silloin toiminnan EU-oikeudenmukaisuuden ratkaisisi lopulta EU-tuomioistuin.¹³⁷

¹³⁶ Eurooppaoikeutta toki voidaan soveltaa kansallisella tasolla suoraankin, mutta perusoikeuskirjan suhteellisuusvaatimuksen kautta merkitykselliseksi muodostuvat tällöin erityisesti kaavojen sisältövaatimusten kohtuullisuusvaatimukset (AKL 28.4, 39.4 ja 54.3 §), joiden tulkintaan EU-oikeus voi tällöin vaikuttaa.

¹³⁷ Kysymys EU-säädöksen kansallisen perustuslain omaisuudensuojan vastaisuudesta on ollut esillä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käsitellessä valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu). Valiokunta totesi tuolloin lausuttavana olleen direktiivin version kansallisen omaisuudensuojan (PL 15 §) vastaiseksi. Ks. PeVL 30/2022 vp, s. 8. Direktiiviä muutettiin sittemmin EU-käsittelyssä lievempään muotoon. Energiatehokkuusdirektiivi ja rakennusten omistajille takautuvasti mahdollisesti määrättävät korjausvelvoitteet ovat herättäneen laajaa eurooppalaista keskustelua niiden suhteesta omaisuudensuojaan, mutta yleisemminkin omistusoikeutta koskeviin oppeihin. Ks. Hoops – Akkermans – von Samsonow EPLJ 204, s. 4–30.

4.3 Oikeusturva

4.3.1 Muutoksenhakuoikeus ja sääntelytarkkuus

Metsiä koskevan kaavoituksellisen ohjauksen kannalta on omaisuudensuojan lisäksi ja sen ohella kysymys myös perustuslain 21 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Oikeusturvalla on itsenäinen perus- ja ihmisoikeusstatus, mutta oikeusturva linkittyy omaisuudensuojaan ja sen rajoittamiseen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen kautta. Oikeusturvan ytimen muodostaa oikeus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen. Oikeusturvasta johtuvat vaatimukset ovat kuitenkin pelkkää muutoksenhakuoikeutta laajemmalla sisältäen muun ohella oikeuden saada itseään koskeva päätös ja vaatimukset, jotka koskevat muutoksenhaku- ja oikeudenkäyntimenettelyä sekä annettavan päätöksen sisältöä.¹³⁸

Metsänomistajalla on voimassa olevan oikeuden mukaan mahdollisuus hakea muutosta kiinteistönsä aluetta koskeviin maakunta-, yleis- ja asemakaavan hyväksymispäätöksiin (AKL 180 ja 190 §). Sama oikeus koskee maisematyöluvapäätöstä (RakL 181 §). Metsänomistajalla on myös oikeus hakea lunastus- ja korvaustoimitusta kaavasta metsätalouden harjoittamiselle aiheutuvan taloudellisen menetyksen korvaamiseksi (AKL 101 § ja RakL 54.3 §). Nämä voimassa olevat mahdollisuudet turvaavat siten *lähtökohtaisesti* pääsyn tuomioistuihin sekä kaavoituspäätöksen laillisuuden tutkimiseksi että korvausvaatimuksen ratkaisemiseksi perus- ja ihmisoikeuksista johtuvien vaatimusten muodollisen ytimen kannalta.

Oikeusturvan kannalta asia ei nähdäkseni kuitenkaan kaavoituksen osalta tyhjene näihin havaintoihin. Kaavojen tosiasialliset oikeusvaikutukset riippuvat yhtäältä kulloinkin kyseessä olevasta kaavatyypistä (maakunta-, yleis- tai asemakaava), mutta myös tapauskohtaisesti kaavan sisällöstä. Sisällöllä tarkoitetaan erityisesti sitä, mitä toimintoja kaavalla säännellään ja kuinka yksityiskohtaisesti. Käänteisesti tämä heijastuu kaavoitettavan maa-alueen omistajan oikeusturvatarpeisiin siten, että mitä järeämpiä ja konkreettisempia rajoittavat oikeusvaikutukset ovat, sitä korostuneempia ovat myös oikeusturvatarpeet ja päinvastoin. Yksinkertaisten oikeusturvatarpeiden ovat yksityiskohtaisen asemakaavan alueella järeimmillään, mutta maakuntakaavan ns. valkoisilla alueilla (ei erityisiä määräyksiä) lievimmillään.

¹³⁸ Ks. laajemmin esim. Hallberg 2011, s. 783–808.

Oikeusturvanäkökulmasta erityisen kokonaisuuden muodostavat varsinaisen kaavoitussääntelyn ulkopuolella (esim. kunnissa) laadittavat erilaiset strategiat, suunnitelmat ja poliittiset linjausasiakirjat, joilla ”säännellään” esimerkiksi juuri metsien käyttöä. Vaikka niillä ei olisi *muodollisia oikeusvaikutuksia* maankäyttöön, eivätkä ne suoraan lainsäädännöstä johtuen sitoisi esimerkiksi myöhemmässä kaavoituksessa tai muussa maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa, niillä voi olla *tosiasiallisia vaikutuksia* myöhempään oikeudellisesti velvoittavaan päätöksentekoon. Käytännössä erilaisia kaavoitus- ja luparatkaisuita saatetaan perustella strategioilla, suunnitelmilla tai poliittisilla linjausasiakirjoilla. Tällöin niiden oikeudellinen kontrolli mahdollistuu asianomaisen päätöksenteon ja muutoksenhaun yhteydessä. Sen sijaan strategioista ym. valittaminen tätä ennen saattaa estyä sillä perusteella, että ne tulkitaan vain KuntaL 130 §:ssä tarkoitetuksi valmisteluksi, josta ei voi tehdä oikaisuvaatimusta tai valitusta.

Strategioihin ym. liittyvien tosiasiallisten ohjaavien vaikutusten takia asia ei ole oikeudellisesta näkökulmasta kuitenkaan aivan näin muodollisen yksinkertainen¹³⁹. Kysymys on esimerkiksi oikeusturvaan sisältyvistä hyvän hallinnon vaatimuksista sekä siitä, missä määrin strategioilla voidaan poiketa esimerkiksi sellaisista asioista, joista toisaalta on olemassa nimenomaistakin sisällöllistä ja menettelyllistä sääntelyä¹⁴⁰.

Oikeusturvanäkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota kaavan hyväksymispäätöksen tiedoksiantotapaan nykyisessä sääntelyssä. AKL 200.2 § ja kuntalain (410/2015) 108 §:n mukaan asemakaavan, yleiskaavan ja maakuntakaavan hyväksymistä koskeva päätös annetaan tiedoksi vain yleistiedoksiannona julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa sekä ”tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla”. Kaavan hyväksymispäätöstä ei siten saateta erityistiedoksiannolla yksittäisen kiinteistönomistajan tietoon, vaikka kaava sisältäisi järeitä juuri tiettyyn kiinteistöön kohdistuvia metsän talouskäytön rajoitteita. Vaikka tieto kaavoitusmenettelystä voi tulla maanomistajan tietoon osallistumis- ja vuorovaikutusmekanismien (AKL 8 luku) kautta, on tieto kaavan hyväksymispäätöksestä oikeusturvan kannalta eri asemassa: jos muutoksenhakua ei tehdä hyväksymispäätöksestä alkavassa määräajassa, kaava

¹³⁹ Ks. esim. KHO 7.3.2006 t. 499. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnan maapoliittinen asiakirja sisälsi lakiin perustumattomia lausumia. Äänestyspäätöksen jälkeen se kuitenkin katsoi, että kyse oli tuolloin voimassa olleen kuntalain 91 §:ssä tarkoitettua valmistelusta, eikä sen hyväksymispäätöksestä siksi voitu valittaa. Se jätti valituksen tutkimatta. Eri mieltä ollut ja vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos oli sinänsä samaa mieltä maapoliittisen ohjelman luonteesta. Hän olisi kuitenkin painottanut maapoliittisen ohjelman kunnallisoikeudellista ohjausvaikutusta sekä sitä, että maapoliittisesta ohjelmasta oli olemassa nimenomaista lain tasoista sääntelyä, ja olisi näillä perusteilla ottanut valituksen tutkittavaksi. Ks. myös Häkkänen 2016, s. 333–334. Kiinnostavassa tapauksessa HelHAO 3.6.2024 (3371/2024) hallinto-oikeus puolestaan kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen maapoliittisen ohjelman hyväksymisestä katsomalla, että kyse ei ollut vain valmistelusta.

¹⁴⁰ Ks. esim. EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06, jossa oli kysymys kunnan maapoliittisesta periaateohjelmasta tehdystä kantelusta. Apulaisoikeusasiamies katsoi maapoliittisen ohjelman olevan sinänsä vain periaateluontoinen. Toisaalta hän korosti muun ohella sitä, että hyvän hallinnon ja asianmukaisen harkintavallan käytön kannalta ohjelmasta tulisi käydä voimassa olevaan lakia vastaavasti ilmi se, että maankäytösopimuksen tekeminen on vapaaehtoista. (erit. s. 6) Kantelun kohteena olleesta ohjelmasta saattoi syntyä toisenlainen kuva.

tulee lainvoimaiseksi ja noudatettavaksi. Näin on vahvan pääsäännön mukaisesti myös sel-
laisessa tapauksessa, jossa kaava *olisi voitu* todeta lainvastaiseksi tuomioistuimessa.¹⁴¹

Käytössä oleva yleistiedoksiantomenettely asettaa pitkälle menevät velvoitteet maanomista-
jalle kiinteistöään koskevan kaavoituksen seuraamiseksi, jotta tämä voisi käyttää muutok-
senhakuoikeuttaan. Kaavat ovat voimassa toistaiseksi¹⁴², eikä kunnalla ja maakunnalla ole-
van ns. kaavoitusmonopolin takia maanomistaja voi saada kaavoja muutetuksi, eikä kaavoi-
hin mahdollisesti jääviä ”lainvastaisuuksia tai epäselvyyksiä” voida oikaista jälkikäteen. Ku-
ten edellä tuotiin metsäalueita koskevien kaavoituskäytäntöiden osalta esille, metsäalueita
koskevia epäselviä ja ehkä lainvastaisiakin merkintöjä ja määräyksiä kaavoihin voi sisältyä.
Tältä kannalta tiedoksiantoa koskeva sääntely on oikeusturvan kannalta keskeinen.

Vuonna 2021 julkaistu kaavoitus- ja rakentamislakiesitys sisälsi erityisen tiedoksiantoa te-
hostavan säännöksen (ks. alla 354 §) niiden tilanteiden osalta, joissa kaavalla luodaan oikeus
kiinteistön lunastamiseen tai aiheutetaan laissa tarkoitettua haittaa. Säännöksen mukaan
kiinteistönomistajalle tulisi tällöin saattaa kaavoituksen eri vaiheet tiedoksi kirjeellä tai säh-
köisesti. Säännöstä ei sittemmin kuitenkaan säädetty voimaan kyseisen esityksen jäätyä vain
esityksen asteelle. On suorastaan selvää, että tällainen tiedoksiantoa tehostava säännös edis-
täisi oikeusturvaperusoikeudesta johtuvien vaatimusten toteutumista kaavoituksessa ja sen
säättämistä voitaisiin perustella nimenomaan perusoikeuksista johtuvilla vaatimuksilla.

”354 § Kaavoitusta koskevan ilmoituksen lähettäminen kiinteistönomistajalle

Sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään, kaavoitettavan alueen kiinteistönomis-
tajalle on toimitettava erikseen kirjeellä tai sähköisesti tieto kaavaluonnoksen ja kaa-
vaehdotuksen nähtäville asettamisesta sekä kaavan hyväksymistä koskevasta päätök-
sestä, kun kaava-asiakirjassa osoitetaan tämän omistamalle alueelle sellainen kaava-
kohde tai kaavamääräys, joka synnyttää 164 tai 165 §:ssä tarkoitetun lunastusperusteen

¹⁴¹ Alueidenkäyttölaissa, kuten ei sitä edeltäneessä maankäyttö- ja rakennuslaissa siihen tehtyjen muutosten
jälkeen, tunneta enää *yleistä* kaavojen *etukäteistä* laillisuuskontrollia (vrt. ent. kaavojen alistaminen ministe-
riön vahvistettavaksi). Toki lainmukaisuutta edistää virkavastuusääntely ja kaavoitusmenettelyssä pyydyttävät
eri tahojen lausunnot. Kaavoihin ei myöskään voida kohdistaa ylimääräisten muutoksenhakukeinojen ohella
esimerkiksi PL 107 §:ssä tarkoitettua lakia alemman asteisten säädösten laillisuuskontrollia, koska kaavat on
hahmotettu luonteelta sellaisiksi hallintopäätöksiksi, joita ko. säännöksessä ei tarkoiteta (ks. KHO 1999:3).
Näin ollen yksittäisen kiinteistönomistajan kannalta valitusoikeus kaavasta on käytännössä keskeinen – ja tie-
tyllä tavalla ainoa – oikeusturvakeino kaavan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Jos kaavan hyväksymispäätös
ei tule omistajan tietoon, eikä tämä siksi kykene valittamaan, ei asiaa voida myöhemmin oikaista.

¹⁴² Sinänsä kaavoissa voidaan antaa määräaikaaisia suojelumääräyksiä, mutta tällöin ei ole kuitenkaan kysymys
koko kaavan voimassaolosta.

tai sellainen rajoitus, joka voi aiheuttaa omistajalle 169 tai 170 §:ssä taikka 40 §:n 3 momentissa tai 216 §:n 3 momentissa tarkoitetun haitan.”¹⁴³

Toinen omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta keskeinen kysymys koskee niitä alueidenkäyttölain säännöksiä, joiden kautta arvioidaan kaavan sisällön eli käytännössä kaavamerkintöjen ja -määräysten lainmukaisuutta. Kaavoissa käytettävistä kaavamerkinnöistä on annettu kaavamerkintäasetus, mutta asetuksella ei kuitenkaan ole pakottavasti rajoitettu sitä, etteikö kaavoissa voitaisi käyttää myös muun tyyppisiä merkintöjä¹⁴⁴. Kaavamerkintöjen lainmukaisuus tulee käytännössä kontrolloiduksi kutakin kaavatyyppiä koskevan sisältövaatimussäännöksen (AKL 28, 39 ja 54 §) kautta. Kaavamääräyksistä puolestaan on annettu alueidenkäyttölaista nimenomaiset säännökset (AKL 30, 41 ja 57 §), jotka muodostavat lailisuusravion perustuen yhdessä kaavatyyppien koskevien sisältövaatimusten kanssa. Nimenomaisesti on sääntelemättä esimerkiksi kaavojen sisällön suhde sektorilainsäädäntöön (esim. metsälakiin) samoin kuin se, kuinka selkeitä kaavamerkintöjen ja -määräysten tulee olla¹⁴⁵.

Kaavoissa käytettäviä merkintöjä ja määräyksiä koskeva sääntely on siten erittäin väljää.

Kaavoitusta koskevan laintasoisen sääntelyn on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu voivan jäädä jossain määrin yleisemmälle tasolle kuin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvalla täsmällisyyden ja tarkkarajaisuudella voitaisiin pääsääntöisesti edellyttää¹⁴⁶. Valiokunta on kuitenkin korostanut sitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla¹⁴⁷. Liian väljä ja avoin sääntely voi johtaa siihen jo edellä (luku 4) kuvattuun ilmiöön, jossa kaavamerkinnät ja -määräykset voivat varsinkin metsäalueiden osalta muodostua herkästi epäselviksi. Epäselvyys voi koskea merkinnän tulkinnallista sisältöä ja siten maanomistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia, mutta myös kaavan suhdetta

¹⁴³ Ks. Ympäristöministeriö 2021, esim. s. 705.

¹⁴⁴ Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, annettu Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2000. Asetuksen soveltamisalaa ja sitovuutta koskevan 1 §:n mukaan maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa käytetään asetuksen liitteen mukaisia merkintöjä. Kaavoissa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin merkintöjä. Kun kaavassa käytetään asetuksen mukaista merkintää, sitä tulee käyttää asetuksessa esitetystä tarkoituksesta. Merkintää voidaan täsmentää kaavamääräyksillä.

¹⁴⁵ Suhde sektorilainsäädäntöön ja kaavamerkintöjen sekä -määräysten selkeys ovat kuitenkin olleet oikeuskäytännössä useita kertoja esillä. Esimerkiksi tapauksissa KHO 2003:38 ja KHO 2013:17 oli kyse maankäyttö- ja rakennuslain sekä metsälain välisestä suhteesta. Tapauksessa KHO 2014:133 puolestaan rantaosayleiskaava kumottiin kaavamerkintöjen rakentamista koskeviin oikeusvaikutuksiin liittyvien epäselvyyksien perusteella.

¹⁴⁶ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 4 ja PeVL 64/2022 vp, 4 (kohta 12).

¹⁴⁷ Ks. PeVL 64/2022 vp, s. 6 (kohta 21). Vaatimus lailla säätämisestä johtuu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta lakisidonnaisuuden vaatimuksesta, mutta samalla myös PL 80.1 §:n säännöksestä.

samaa asia koskevan sektorilain säännöksiin. Kaavan oikeudellisesti sallittua sisältöä koskevan sääntelyn epäselvyys voi edelleen johtaa siihen, että tosiasiaassa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäminen delegoidaan hallinnollisella (kaavoitus) tasolla tapahtuvaksi. Tällaista lopputulosta voidaan pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisena.

Kaavan sisällön väljä sääntely johtaa toisaalta myös siihen, että AKL 9 §:ssä ja MRA 1 §:ssä tarkoitettujen merkittävien vaikutusten arviointi kytkeytyy tapauskohtaisesti siihen, minkä sisältöinen kaava kulloinkin on kyseessä. Kuten edellä (luku 3) todettiin, kaavoituskäytännöissä metsätalousvaikutusten arviointitavat ja laajuudet vaihtelevat silloinkin, kun kaavalla säännellään metsäalueiden talouskäyttöä. Jos arviointi on puutteellista, ei silloin käytännössä ole olemassa riittävää taloudellista tietoa sen arvoimiseksi, täyttääkö esimerkiksi yleiskaava AKL 39.4 §:ssä säädetyn vaatimuksen kohtuullisuudesta maanomistajan kannalta. Vaikutusarvioiden toteuttamisessa on siten kysymys olennaisesti myös oikeusturvasta.

Edellä todettuun kaavan laillista sisältöä ohjaavaan sääntelyyn liittyy kiinteästi kysymys korvaussääntelystä. Vaikka korvausväylä – oikeus vaatia lunastusta ja/tai korvausta – olisi avoinna, näyttäisi AKL 101 §:n ja RakL 54.3 §:n varaan rakentuva nykyinen korvaussääntely olevan tulkinnanvarainen ja jopa aukollinen sen suhteen, milloin korvausta tulisi suorittaa. Tulkinnanvaraisuus johtuu siitä, että kaavoissa voidaan kaavan sisältöä ohjaavan sääntelyn väljyyden takia antaa merkintöjä ja määräyksiä, joiden oikeusvaikutukset eivät ole selviä arvioitaessa niistä johtuvia rajoituksia ja siten korvausvelvollisuuttakaan. Ongelma korostuu, jos kaavalla rajoitetaan – tai annetaan ylipäänsä rajoitusvaikutuksiltaan epäselviä määräyksiä – metsien käyttöä tavalla, jonka kompensointi myöhemminkään on epäselvää muun lainsäädännön, kuten metsälain, luonnonsuojelulain tai vesilain nojalla.¹⁴⁸

Omaisuuksien suojan kannalta liian avoin ja tulkinnanvarainen lainsäädäntö voi muodostua ongelmalliseksi arvioitaessa omaisuusuoja ja oikeusturvaa yhdessä. Kansallisessa doktriinissa lailla säätämisen vaatimuksen on katsottu suojaavan yksilöä lakiin perustumattomilta puuttumisilta eli hallinnolliselta mielivallalta. Vaatimuksen on katsottu muodostavan oikeusvaltion kulmakiven. Lailta edellytettävällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella

¹⁴⁸ Esimerkiksi eräs ongelmallinen kysymys koskee maisematyölupaa. Jos metsäalueella olisi ilman kaavamääräystä mahdollista toteuttaa esimerkiksi tavanomainen avohakkuu, mutta maisematyöluja (sen ehdot) tai suoraan kaavamääräys mahdollistaa vain jatkuvan kasvatuksen, niin ylittyykö laissa säädetty korvauskynnys tällöin? Jatkuvassa kasvatuksessahan tulot ja menot kertyvät pidemmällä aikavälillä kuin avohakkuussa.

puolestaan edellytetään perusoikeuksien – mukaan lukien omaisuuden suojan – rajoitustoimivaltuuksien kirjoittamista niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.¹⁴⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään edellyttänyt lakitasoiselta sääntelyltä vastaavalla tavalla ennakoitavuutta (*foreseeability*). Se on katsonut, että sääntelyn ennakoitavuus kietoutuu usein yhteen prosessuaalisten oikeusturvatakeiden sekä mielivallan torjumisen kanssa.¹⁵⁰

Niinpä omaisuuden suojan aineellista sisältöä määrittävä epäselvä ja mahdollisesti aukollinenkin lainsäädäntö voi muodostua ongelmalliseksi omaisuuden suojan lisäksi myös oikeusturvavaatimusten (PL 21.1 § ja EIS 6 artikla) kannalta, vaikka kaavapäätöksestä olisi mahdollista valittaa tuomioistuimeen sekä esittää korvausvaatimus ja saada tämä tutkituksi.

4.3.2 Hyvä hallinto

Oikeusturvaan sisältyy myös PL 21.2 §:n vaatimus, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeus hyvään hallintoon on siten perusoikeus, joka on Suomessa säännelty erityisesti hallintolailla (434/2003) ja sen 2 luvulla hyvän hallinnon perusteista. Hyvässä hallinnossa on kysymys oikeusturvatakeiden järjestämisestä jo ensiasteen hallinnossa, kun edellä käsitellyssä oikeusturvavaatimuksessa päätöksenteon tuomioistuinkontrollista¹⁵¹.

Nykyinen alueidenkäyttölaki tai rakentamislaki eivät sisällä hyvää hallintoa koskevaa erityissääntelyä, vaan kaavoitus- ja lupa-asioissa sovelletaan hyvän hallinnon osalta hallintolakia¹⁵². AKL ja RakL sisältävät sinänsä muutoin tiettyä sellaista kaavoitus- ja lupamenettelyä koskevaa sääntelyä, joka tulee sovellettavaksi erityissäännöksinä hallintolain sijaan¹⁵³.

Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluvat esimerkiksi hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (HL 6 §) tasapuolisuudesta, tarkoitussidonnaisuudesta (harkintavaltaa voidaan käyttää vain laissa

¹⁴⁹ Ks. näin Viljanen 2011, s. 148 ja s. 152–153, jonka mukaan ennakoitavuuden vaatimus korostuu silloin, kun kysymys on valinnasta niin sanotun sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä.

¹⁵⁰ Ks. ECHR 2024, s. 28–29 sekä siinä viitattu laaja oikeuskäytäntö. Ks. esim *Lekić v. Slovenia* [suuri jaosto] (11.12.2018), no. 36480/07, kohta 95.

¹⁵¹ Ks. näin Hallberg 2011, s. 807.

¹⁵² Hallintolaki on tullut voimaan 1.1.2004 eli neljä vuotta myöhemmin kuin alueidenkäyttölakia kaavoituksen osalta sisällöllisesti vastaava maankäyttö- ja rakennuslaki, joka tuli voimaan 1.1.2000.

¹⁵³ Maankäyttö- ja rakennuslain sekä hallintolain välisiä soveltamisalarajoja on arvioitu esimerkiksi tapauksessa KHO 2009:64. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuolloin voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvun säännökset osallisten kuulemisesta olivat tyhjentäviä ja syrjäyttivät hallintolaista johtuvat vaatimukset.

määriteltyjen päämäärien edistämiseksi), puolueettomuudesta ja suhteellisuudesta. Viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate). Hyvä hallinto ei kuitenkaan tyhjene hallintolain 2 luvun sääntelyyn. Koko hallintolaki ilmentää hyvän hallinnon vaatimuksia. Näihin kuuluvat esimerkiksi HL 23 §:ssä säännelty vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä ja siitä, että viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Merkityksellisiä ovat myös HL 8 luvun säännökset tehdyn päätöksen asia- ja kirjoitusvirheiden korjaamisesta.

Hallintolaki samoin kuin hyvän hallinnon vaatimukset on saatettu voimaan aikanaan 2000-luvun alussa pitkälti voimakkaan yleiseurooppalaisen kehityksen seurauksena. Erityisesti EY-tuomioistuimen (nyk. EU-tuomioistuin) ja EIT:n oikeuskäytännössä hyvän hallinnon vaatimukset oli tunnustettu osaksi eurooppalaista oikeusjärjestystä jo pidemmän aikaa.¹⁵⁴

Tätä taustaa vasten on merkityksellistä, että ihmisoikeustuomioistuin on korostanut lukuisissa tapauksissa hyvän hallinnon (*good governance*) vaatimuksia arvioidessaan omaisuuden puuttumista ihmisoikeussopimuksessa (P1A1) omaisuudensuojan kannalta. Hyvän hallinnon vaatimusten voidaan sanoa saaneen jopa poikkeuksellisen suuren painoarvon ja tuomioistuin viittaa laatimassaan oikeuskäytäntöoppaassa laajalti oikeuskäytäntöönsä¹⁵⁵. Hyvän hallinnon vaatimuksiin omaisuudensuoja-asioissa ovat kuuluneet ainakin:

- 1) Viranomaisen tulee oikaista viipymättä toimintaansa liittyvät virheellisyudet¹⁵⁶
- 2) asianmukaisella tavalla ja mahdollisimman johdonmukaisesti¹⁵⁷,
- 3) mutta ei kuitenkaan yksilön vahingoksi, varsinkaan silloin, jos muut yksityiset intressit eivät ole oikaisemisen kanssa ristiriidassa¹⁵⁸,
- 4) eikä siten, että oikaisu kohtaisi yksilön kannalta kohtuuttomaan taakkaan¹⁵⁹.

Hyvän hallinnon vaatimuksen liittyvät PL 22 §:ssä tarkoitettuun julkisen vallan aktiiviseen velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kysymys ei ole tällöin vain siitä, että julkisen vallan tulisi pidäytyä perusoikeuksia loukkaavien toimenpiteiden toteuttamisesta (negatiivinen velvollisuus), vaan valtiolla on myös aktiivinen velvollisuus pyrkiä edistämään

¹⁵⁴ Ks. HE 72/2002 vp, esim. s. 5 ja 19–22, joskin kysymys ilmenee laajasti hallituksen esityksestä.

¹⁵⁵ Ks. ECHR 2024, s. 36 ja siinä viitattu laaja oikeuskäytäntö.

¹⁵⁶ Ks. esim. *Paplauskienė v. Lietuva* (14.10.2014), no 31102/06, kohta 49.

¹⁵⁷ Ks. esim. *Muharrem Güneş ja muut v. Turkki* (24.11.2020), no 23060/08, kohta 74.

¹⁵⁸ Ks. esim. *Pyrantienė v. Lietuva* (12.11.2013), no 45092/07, kohta 70.

¹⁵⁹ Ks. esim. *Belova v. Venäjä* (15.9.2020), no 33955/08, kohta 37.

perusoikeuksien toteutumista (positiivinen velvollisuus). Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut hyvän hallinnon yhteydessä nimenomaan positiivisten velvoitteiden merkitystä silloin, kun se on arvioinut hyvästä hallinnosta johtuvia vaatimuksia omaisuudensuoja-asioissa.¹⁶⁰

Kaavoitusta ja rakentamista sekä muuta maankäyttöä koskevien päätösten tekeminen on epäilemättä sellaista julkisen vallan käyttöä, johon hyvän hallinnon vaatimuksia sovelletaan. Tähän nähden hyvän hallinnon vaatimukset kaavoituksen ja maankäytön ohjauksessa ovat saaneet verrattain vähän huomiota Suomessa¹⁶¹. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja siten nykyistä alueidenkäyttölakia koskevissa esitöissä kuten ei rakentamislakiakaan koskevissa esitöissä hyvä hallinto ei ole ollut lainkaan esillä. Sittenmin rauenneessa vuonna 2021 lausuntokierroksella olleessa ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakentamislakiesitysluonnoksessa hyvä hallinto on kuitenkin ollut nimenomaisesti esillä. Esitysluonnoksessa esitettiin muun ohella seuraavan säännöksen säätämistä:

”136 § Hyvä hallinto kunnan maapolitiikassa

Kunnan on neuvotellessaan ja sopiessaan maapolitiikan toimenpiteistä esitettävä asianosaiselle asian ratkaisemiseksi laatimansa tai hankkimansa tarpeellinen selvitys maan arvosta, alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista tai muista asian ratkaisemiseen vaikuttavista tiedoista. Lisäksi kunnan on selvitettävä asianosaiselle, mitä maapolitiikan toimenpiteiden käytöstä lausutaan kunnan maapolitiikan ohjelmassa.”¹⁶²

Kuten jo todettiin, hyvän hallinnon vaatimuksilla pyritään muun ohella varmistamaan oikeusturvatakeiden toteutuminen jo ensivaiheessa hallinnossa. Edellä (luku 3) tuotiin esille aiempiin selvityksiin viitaten se, että metsäalueita koskevin kaavamerkintöjen ja -määräysten osalta voi syntyä eräitä merkittäviäkin epäselvyyksiä niiden oikeusvaikutusten osalta. Voi olla mahdollista esimerkiksi se, että kaavassa merkityt suojelualueet eivät pitkään aikaan kuluttua toteudu tai niissä osoitetut kohteet (esim. MetsäL 10 §:n mukaiset) eivät lopulta olekaan sellaisia kohteita kuin mitä kaavassa on tarkoitettu. Samalla Suomessa voimassa olevassa oikeudessa ei tunneta nimenomaista kaavojen jälkikäteistä laillisuuskontrollia tai mahdollisuutta ylipäänsä oikaista mahdollisesti ilmeisen virheelliseksikään osoittautuneita

¹⁶⁰ K. ECHR 2024, s. 44 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

¹⁶¹ Ks. kuitenkin Häkkänen 2023, s. 140–143, jossa hyvän hallinnon vaatimuksia on tarkasteltu pakkolunastusten osalta viittaamalla muun muassa EIT:n oikeuskäytäntöön ja eurooppalaiseen oikeuskirjallisuuteen. Ks. myös EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06, jossa oikeusasiamies hyvään hallintoon viitaten katsoi, että kunnan maapolitiisesta ohjelmasta tulisi selvästi käydä ilmi se, että maankäyttösopimusten tekeminen on vapaaehtoista.

¹⁶² Ks. ympäristöministeriö 2021, s. 637 sekä perusteluista s. 350 ss.

kaavoja¹⁶³. Virheellisyyksien oikaiseminen on mahdollista vain kaavaa muuttamalla, jolloin ”toimivalta” oikaisuun on vain kunnalla (asema- ja yleiskaavat) tai maakunnalla (maakuntakaava), mutta ei kaavan vaikutusalueella olevalla maa-alueen omistajalla, vaikka maanomistaja voikin tehdä aloitteen kaavan muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

Asetelmaa, jossa kaava sisältää jälkikäteen ilmeisen virheelliseksi havaittuja kaavamerkintöjä tai -määräyksiä, mutta niiden oikaisuun ei ryhdytä, ei voida pitää hyvän hallinnon kannalta asianmukaisena¹⁶⁴. Nykyisessä alueidenkäyttö- ja rakentamislain järjestelmässä kaavojen laillisuuskontrolli rakentuu pitkälti vain kaavojen hyväksymisvaiheen kontrolliin. Voisikin olla varsin perusteltua pohtia sitä, tulisiko esimerkiksi alueidenkäyttölakiin sisällyttää säännös hyvästä hallinnosta kaavoituksessa (vrt. edellä ehdotettu 136 §). Hyvä hallinto kaavoituksessa voisi sisältää esimerkiksi vaatimuksia, joiden mukaan kaavoissa tulisi edellyttää kaavamerkinnöiltä ja -määräyksiltä selkeyttä, niiden oikeusvaikutusten sekä sektorialainsäädännön ja kaavan suhteen selkeää kuvaamista. Niin ikään hyvään hallintoon tulisi katsoa kuuluvan kunnalla tai maakunnalla olevan velvollisuuden ryhtyä muuttamaan hyväksymäänsä kaavaa, jos niiden havaitaan sisältävän virheellisiä merkintöjä tai määräyksiä.

Kaavan muuttaminen yksittäisen virheelliseksi osoittautuneen merkinnän oikaisemiseksi voi kuitenkin olla raskas prosessi kaikkine selvityksineen sekä hyväksymis- ja muutoksenhakumenettelyineen. Lainsäädäntöä voisi kehittää esimerkiksi niin, että selkeiden jälkikäteen virheelliseksi osoittautuneiden merkintöjen osalta mahdollistettaisiin kevyempi menettely oikaisulle. Tällainen voisi olla esimerkiksi kiinteistönomistajan oikeus saada kaavan hyväksyneeltä taholta päätös siitä, että kaavamerkintä tai -määräys ei ole enää voimassa. Sääntelyyn liittyy periaatteellisia kysymyksiä, joita tulisi pohtia tarkemmin, mutta jonkin tämän kaltaisen sääntelyinstrumentin kehittämistä ja säätämistä voitaisiin vahvasti puoltaa. Toinen vaihtoehto olisi säätää kevennetystä kaavan ”oikaisumenettelystä”, jossa kaavaa sinänsä muutettaisiin, mutta tavanomaiseen prosessiin nähden selvästi kevyemmässä menettelyssä.

¹⁶³ Mahdollista toki on hakea kaavan hyväksymispäätökseen muutosta tai kaavapäätöksen purkamista esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 13 luvussa tarkoitetuin ylimääräisin muutoksenhakekeinoin, ellei kunta tai maakunnan liitto ryhdy omasta aloitteestaan muuttamaan kaavaa. Kynnys ylimääräisen muutoksenhaun menestymiselle on kuitenkin käytännössä erittäin korkealla.

¹⁶⁴ Kaavoihin sisältyvä mahdollisia virheellisyyksiä voidaan toki poistaa tai lieventää esimerkiksi myöntämällä kaavamerkinnästä tai -määräyksestä RakL 57 §:ssä tarkoitettu poikkeamislupa sikäli kuin virheellisen merkinnän tai määräyksen katsotaan ylipäänsä virheellisyydestä huolimatta oikeudellisesti rajoittavan maankäyttöä.

4.4 Valtion positiiviset velvollisuudet

Omaisuuksensuojan ja oikeusturvan kannalta on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että valtiolla on niin perustuslaista (PL 22 §) kuin esimerkiksi ihmisoikeussopimuksesta johtuvia positiivisia velvollisuuksia pyrkiä luomaan lainsäädäntöä, jolla voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Mitä nämä positiiviset velvollisuudet metsien kaavoituksellisen sääntelyn osalta konkreettisesti voisivat tarkoittaa, voi olla sinänsä tulkinnanvaraista. Toisaalta sikäli kuin kaavoituskäytänteet osoittavat, että voimassa oleva sääntely mahdollistaa erilaisten tulkinnanvaraisten ja epävarmuuksien synnyttävien – mahdollisesti korvauksettoimien tai korvauskelpoisuudeltaan epäselvien – rajoitusten asettamisen kaavoituksella, voidaan tietysti ajatella, että valtiolla on myös velvollisuus pyrkiä lainsäädännöllisin keinoin korjaamaan tilannetta sekä siten edistämään omaisuuksensuojan ja oikeusturvan toteutumista.

4.5 Johtopäätökset

Metsien käyttöä koskevien rajoitusten valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä on arvioitu metsälain säätämisen ja muuttamisen yhteydessä (PeVL 63/1996 vp ja PeVL 36/2013 vp) sekä eräiden muiden suoraan tai välillisesti metsien käyttöä koskevien lakien, kuten luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä (PeVL 76/2022 vp). Viime vuosina lisääntynyt metsien käytön ohjauksen kaavoituksellinen sääntely (ks. edellä luku 3) nostaa nähdäkseni selkeästi esiin myös tarpeen kaavoitusta koskevan normiston valtiosääntöisestä arvioinnista. Keskeisenä johtopäätöksenä ja havaintona voidaan tehdä se, että maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen tai muuttamisen yhteydessä tällaista arviota ei ole Suomessa tähän mennessä tehty, vaikka ilmiö näyttäisi selvästi tunnistetun oikeuskirjallisuudessa ja käytännön toiminnassa.

Niin omaisuuksensuojasta kuin oikeusturvavaatimuksista näyttäisi johtuvan tarpeita arvioida erityisesti kaavoissa käytettävien kaavamerkintöjen ja -määräysten (jatkossa kaavakohteiden ja kaavamääräysten) perustuslainmukaisuus. Merkityksellisiä ovat tällöin erityisesti lailla säätämisen sekä lain laadulta edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Yksilön oikeusasemaan vaikuttavista kaavamerkinnöistä ei ole lain tasolla tällä hetkellä muuta sääntelyä kuin asetuksenantovaltuudet ilman, että valtuussäännöksissä olisi asetettu sisällöllisiä vaatimuksia kaavamerkinnöille. Kaavamääräyksiä koskevien säännösten on aikanaan katsottu maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1998 täyttävän

täsmällisyyden vaatimukset, mutta arviota voisi olla nähdäkseni tarpeen päivittää nyt, kun kaavamerkinnät ja -määräykset muuttuvat jatkossa kaavakohteiksi ja -määräyksiksi.

Näyttäisi myös siltä, että metsien käytöllä kaavoituksella asetettavien rajoitusten korvausoi-
keudellinen sääntely on tulkinnanvaraista ja osin aukollista. Tämä voi muodostua ongelmal-
liseksi niin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kuin oikeasuhtaisuudenkin kan-
nalta. Korvauskysymys on kuitenkin kiinteässä yhteydessä kaavan sisältöä ohjaavaan sään-
telyyn, joten nämä molemmat kysymykset tulisi arvioida nähdäkseni samalla kertaa.

Nähdäkseni viimeksi mainitun – varsin ilmeisen – oikeusturvaongelman lieventämiseksi la-
kiin olisi tarpeen sisällyttää selkeyttävää korvaussääntelyä esimerkiksi siltä pohjalta kuin
vuoden 2021 kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä ehdotettiin ehdotuksen 170 §:ssä¹⁶⁵.
Niin ikään tarpeellista olisi nähdäkseni tehostaa kaavoituksen eri vaiheiden tiedottamistapaa
kiinteistönomistajalle samaisen ehdotuksen 354 §:ssä ehdotetulla tavalla¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Ks. Ympäristöministeriö 2021, s. 648.

¹⁶⁶ Ks. Ympäristöministeriö 2021, s. 702.

5 LOPUKSI

5.1 Yhteenveto

Selvityksen toimeksiantona oli tarkastella metsien kaavoituksellista sääntelyä, jossa voidaan nähdä olevan osaltaan kysymys niin sanotusta harmaasta suojelusta. Tavoitteena oli tarkastella aihepiiriin liittyviä kaavoituskäytänteitä sekä niitä ohjaavaa lainsäädäntöä erityisesti omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta johtuvien oikeudellisten vaatimusten kannalta. Vaikka selvitys rajautuu kaavoituksellisiin kysymyksiin, on selvityksellä hahmotellulla omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa koskevalla sääntelykehyksellä laajempaakin merkitystä. Vastavia harmaan suojelun ilmiöitä voi tietenkin syntyä myös muiden sääntelykeinojen käyttämisen yhteydessä tai ylipäänsä muussa hallinnollisessa toiminnassa kuin kaavoituksessa.

Selvityksen toisessa luvussa tarkasteltiin kuluvan vuoden alusta 1.1.2025 voimaan tulleiden alueidenkäyttölain (vain nimikkeen muutos) ja rakentamislain sääntelyä. Kaavoitusnormisto ja kaavojen lainmukaisuuden arviointi rakentuvat pääosin avointen ja joustavien normien varaan. Kaavojen laillisuus arvioidaan kutakin kaavatyyppiä koskevan sisältövaatimussääntösten (AKL 28, 39 ja 54 §) kannalta, mutta toisaalta kaavan konkreettinen sisältö ilmaistaan kaavakartalla sekä kaavamerkinnöin ja -määräyksin. Tätä kirjoitettaessa kaavamerkintöjä ja -määräyksiä koskeva sääntely on siirtymävaiheessa. Siirtymäajan päättyessä vuoden 2028 jälkeen uusissa kaavoissa ei enää tunneta kaavamerkintöjä ja -määräyksiä, vaan kaavakohteita ja -määräyksiä. Nykyisen mallisia kaavamerkintöjä ei tämän jälkeen tunneta, vaan kaavakohteet ovat vain alueellisia merkintöjä symboleineen. Nykyisin kaavamerkintöihin sisältyvät selitteet siirtyvät kaikki annettaviksi kaavamääräyksinä. Tämä johtaa nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten välisen systematiikan merkittävään muuttumiseen. Muutos ei nähdäkseen sinänsä korjaa tai muutoinkaan tee tyhjäksi esimerkiksi niitä havaintoja, joita metsäalueiden kaavoituskäytänteiden osalta on selvityksissä tähän mennessä todettu.

Kolmannessa luvussa tarkasteltiin metsäalueiden kaavoituskäytänteitä aihepiiristä tehtyjen eräiden aiempien selvitysten valossa. Selvitysten valossa metsäalueiden kaavoituskäytänteissä voidaan todeta syntyneen tiettyjä oikeudellisia epäselvyyksiä. Epäselvyyksiä ovat aiheuttaneet muun ohella maisematyölupavaatimukset, joita tosin muutettiin vuonna 2017 tehdyllä maisematyöluvan tarvetta koskevalla lainmuutoksella, kaavamerkintöjen kielellinen

epäselvyys, luo-merkkintöjen alueelliset laajuudet, kaavamerkkintöjen ja -määräysten sektori-lainsäädäntöä pidemmälle menevät rajoitukset metsien käytölle sekä paikoin puutteelliset metsätalousvaikutusten arvioinnit. Epäselvyyksiä ovat aiheuttaneet erilaiset potentiaaliset suojelukohteet (viittauksin MetsäL tai LSL -kohteisiin), jotka eivät välttämättä toteudu, sekä kaavoihin liittyvät epäselvät merkinnät sen suhteen, milloin on kyse niin sanotusta informa-tiivisesta ja milloin oikeusvaikutteisesta merkinnästä. Lisäksi metsätaloudellisten vaikutus-ten arvioinnissa ja selvittämisessä vaikuttaisi olevan vaihtelevaa ja puutteellistakin käytän-töä. Oikeusturvan kannalta keskeistä korvaussäätelyä näyttäisi pidetyn epäselvänä.

Oikeudellinen sääntely ja sen nojalla voimaan saatettavat kaavat tietysti aina sisältävät tul-kintaa. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että kyse ei ole vain tällaisesta tavanomaisesta tulkinnasta, vaan ilmeisesti osin tätä pidemmälle menevistä suoranaisista epäselvyyksistä. Käytänteistä johtuvat epäselvyydet voidaan nähdä epätyydyttävinä jo yleisemmän ympäristöoikeudelli-sen ohjausjärjestelmän systematiikan (lakien väliset rajapinnat) ja selkeyden kannalta. Sys-tematiikan ja selkeyden kannalta on ongelmallista, jos esimerkiksi metsien käsittelyä sään-nellään (hakkuiden rajoittuminen tai estyminen) samoja tavoitteita edistään keskenään pääl-lekkäisillä ohjausjärjestelmillä. Toisaalta kaavoituksella voidaan tavoitella myös sellaisia päämääriä (esim. suojaviheralueet), jotka eivät ole metsälain sääntelyn piirissä.

Neljännessä luvussa tarkasteltiin erityisesti omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta johtuvia perustuslaillisia vaatimuksia metsäalueiden kaavoitukselle. Ensinnäkin todettiin, että ny-kyistä alueidenkäyttölakia tai rakennuslakia taikka näitä edeltänyttä maankäyttö- ja raken-nuslakia ei näyttäisi valmistellun ylipäänsä metsätaloudellisia ulottuvuuksia silmällä pitäen. Perustuslakiarviotakaan ei metsäalueiden kaavoituksessa ilmenneiden kaavoituksellisten ky-symysten osalta ole siten missään vaiheessa tehty. Selitys lienee osaltaan myös se, että kaa-voitusta koskevaa lainsäädäntöä ei perinteisesti ole nähty ytimeltään metsäalueiden käytön ohjaamisen välineenä, vaikka metsäalueita sinänsä kaavoituksen piiriin on kuulunutkin.

Nykyisen alueidenkäyttölain kaavoitusta ohjaava ja kaavan lainmukaisuutta koskeva sään-tely rakentuu avointen ja joustavien normien tavaraan. Sääntelytapa on perusteltavissa ta-pauskohtaisen suunnittelullisen ja oikeudellisen liikkumavaran turvaamiseksi. Perustuslaki-valiokunta on aikanaan vuonna 1998 maankäyttö- ja rakennuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että kaavoitusta koskeva sääntely voi jäädä jonkin verran perusoikeuk-sien rajoitusedellytyksenä muutoin olevia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia

yleispiirteisemmälle tasolle. Toisaalta avoin ja joustava sääntely mahdollistaa kaavoituskäytänteiden kehittymisen myös oikeudellisesti ongelmalliseen suuntaan. Kuten edellä todettiin, metsäalueiden osalta ongelmia tai ainakin epäselvyyksiä näyttäisi myös syntyneen.

Niin omaisuudensuojasta kuin oikeusturvavaatimuksista näyttäisi johtuvan tarpeita arvioida erityisesti kaavoissa käytettävien kaavamerkintöjen ja -määräysten (jatkossa kaavakohteiden ja kaavamääräysten) perustuslainmukaisuus. Merkityksellisiä ovat tällöin erityisesti lailla säätämisen sekä lain laadulta edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Yksilön oikeusasemaan vaikuttavista kaavamerkinnöistä ei ole lain tasolla tällä hetkellä muuta sääntelyä kuin asetuksenantovaltuudet ilman, että valtuussäännöksissä olisi asetettu sisällöllisiä vaatimuksia kaavamerkinnöille. Kaavamääräyksiä koskevien säännösten on aikanaan katsottu maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1998 täyttävän täsmällisyyden vaatimukset, mutta arviota voisi olla nähdäkseni tarpeen päivittää nyt, kun kaavamerkinnät ja -määräykset muuttuvat jatkossa kaavakohteiksi ja -määräyksiksi.

Näyttäisi myös siltä, että metsien käytöllä kaavoituksella asetettavien rajoitusten korvausoikeudellinen sääntely on tulkinnanvaraista ja osin aukollista. Tämä voi muodostua ongelmalliseksi niin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kuin oikeasuhtaisuudenkin kannalta. Korvauskysymys on kuitenkin kiinteässä yhteydessä kaavan sisältöä ohjaavaan sääntelyyn, joten nämä molemmat kysymykset tulisi arvioida nähdäkseni samalla kertaa.

5.2 Mitä ongelmille pitäisi tehdä?

Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa, jäsentää ja arvioida metsäalueiden kaavoituksessa ilmenevää harmaan suojelun ongelmaa omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta. Kuten edellä todettiin, ongelmia todella näyttäisi olevan olemassa. Osa näistä on teknisluonteisempia, osa selvästi periaatteellisempia liittyen muun ohella myös valtiosääntökysymyksiin sekä koko ympäristöoikeudellisen sääntelyjärjestelmän (lakien väliseen) systematiikkaan.

Ongelmia voidaan lieventää tai pyrkiä poistamaan ainakin seuraavin keinoin:

- 1) Vireillä olevan alueidenkäyttölain ja kaavamerkintäasetuksen uudistustyön yhteydessä arvioitaisiin kaavamerkintöjä (kaavakohteita) koskevien valtuussäännösten

AKL 29.3 §, 40.3 §, 55.4 § ja 206.2 §:n, kaavamääräyksiä koskevien AKL 30 §, 41 § ja 57 §:n sekä tulevan uuden ”kaavamerkintäasetuksen” ajantasaisuus. Tässä yhteydessä olisi mahdollista tarkastella sitä, tulisiko kaavakohteista ja -määräyksistä antaa tarkempaa sisällöllistä sääntelyä lain tasolla ja tulisiko näitä jollakin tavalla pyrkiä harmonisoimaan. Samalla voitaisiin pohtia esimerkiksi tarvetta säätää kaavakohteiden ja -määräysten suhteesta sektorilainsäädäntöön, informatiivisten ja oikeusvaikutteisten merkintöjen erottelun tunnistamista lain tasolla sekä tarvetta säätää kaavakohteiden ja varsinkin kaavamääräysten selkeydestä ja ristiriidattomuudesta.

- 2) Samalla arvioitaisiin metsänkäsittelylle kaavoituksesta aiheutuvien menetysten korvaamista koskevan sääntelyn ajantasaisuus. Nykyinen AKL 101 §:n ja RakL 54.3 §:n varaan rakentuva korvaussääntely on tulkinnanvaraista. Tulkinnanvaraisuus koskee säännöksissä tarkoitettuja ”kohtuullisen hyödyn” korvauskynnyskriteereitä, joiden osalta ei ole syntynyt selkeyttävää oikeuskäytäntöä. Kysymys on myös AKL:n ja RakL:n korvaussääntelyn suhteuttamisesta sektorilakien mukaisiin korvaus- ja kompensointisäännöksiin: oikeustilaa, jossa vaikutuksiltaan samasta (metsänkäsittelyn rajoittuminen tai täydellinen estyminen) rajoituksesta suoritetaan korvausta eri tavalla sovellettavasta laista riippuen, ei ole optimaalinen. Korvaussääntelyn kehittämisessä lähtökohdaksi voitaisiin ottaa esimerkiksi kaavoitus- ja rakentamislakiesityksessä vuonna 2021 esitetty erityinen metsiä koskeva korvaussäännös (170 §).
- 3) Metsätaloudellisten vaikutusten selvittäminen ja arviointi on tehtyjen selvitysten valossa ilmeisen vaihtelevaa ja joskus puutteellistakin. Vaikutusten arviointi kytkeytyy olennaisesti edellä kohdassa 1) todettujen kaavan oikeusvaikutukset ilmaiseviin kaavamerkintöihin ja -määräyksiin. Jos oikeusvaikutukset ovat selkeät, on kaavan vaikutustenkin arviointi helpommin tehtävissä. Päinvastoin jos kaavan laadintavaiheessa ei kyetä hahmottamaan kaavan oikeusvaikutuksia esimerkiksi metsätaloudelle, on kaavan vaikutustenkin arviointi vaikeaa. Vaikutusarviointeja ja selvittämisvaatimuksia koskevia AKL 9 § ja MRA 1 §:n sekä AKL 28.5 § ja 39.4 §:n säännöksiä onkin syytä tarkastella yhdessä kohdan 1) teeman kanssa. Samalla on huomattava, että vaikutusten arviointi ja selvitysten tekeminen on myös olennainen osa sen ai-neiston tuottamista, jonka valossa arvioidaan kaavaratkaisun lainmukaisuutta.

Niin sanotun harmaan suojelun aiheuttamia epäselvyyksiä voitaisiin lieventää vahventamalla vaatimuksia metsätaloudellisten vaikutusten arvioimisesta ja selvittämisestä kaavan laadintavaiheessa. Niin ikään jo kaavaa laadittaessa tulisi selvityksin yms. varmistaa se, että kaava ei – ainakaan lähtökohtaisesti – aiheuta kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle. Kohtuuttomuushan toki on kaavan laillisuuden arviointikriteeri, jonka tulkinta konkretisoidaan viimekädessä tuomioistuimessa kaavasta tehdyn valituksen seurauksena. Kaavan yhteydessä tehty ”kohtuullisuusarvio” ei voi tätä muuttaa, mutta silti jonkinlaista kohtuullisuusarviota voitaisiin nähdäkseni kaavan laadintavaiheessa edellyttää metsäalueiden osalta.

- 4) Kaavoitusjärjestelmään ja kaavojen lainmukaisuuden kontrolliin liittyy tällä hetkellä sikäli ongelmallisuuksia, että kaavaan voi syystä tai toisesta jäädä lainvastaisiakin merkintöjä ja määräyksiä, ellei kaavasta ole aikanaan valitettu. Lainvastaisetkin määräykset tulevat silloin lähtökohtaisesti noudatettaviksi myöhemmässä maankäytössä – tai vähintään niiden oikeusvaikutukset ovat erittäin epäselviä. Toisaalta harmaan suojelun teemaan liittyy myös kysymys siitä, että viranomaistoiminnassa laaditaan nykyisin paljon erilaisia strategisia suunnitelmia sekä annetaan erilaisia velvoittavuudeltaan tulkinnanvaraisia suosituksia ja ohjeita metsienkäytön osalta. Nämä voivat luoda perusteltua epävarmuutta esimerkiksi metsienkäytölle tai muulle maankäytölle, vaikka ne eivät muodollisesti olisikaan velvoittavia. Tältä kannalta olisi nähdäkseni perustuslaissa ja kansainvälisissä velvoitteissa turvattu hyvän hallinnon kannalta tarpeellista pohtia, tulisiko esimerkiksi alueidenkäyttölakiin sisällyttää jokin erityinen hyvän hallinnon turvaamisen varmistava säännös, vaikka hallintolakia sinänsä nyt jo sovelletaankin myös kaavoitus- ja lupa-asioissa yleislakina¹⁶⁷.

Hyvän hallinnon säännöksestä johtuisi vaatimuksia viranomaisen antaessa oikeudellisesti velvoittamattomia suosituksia tai tehdessä esimerkiksi strategisia suunnitelmia, vaikka varsinaista valitusoikeutta ei syntyisikään. Näihin sisältyisi vaatimus esimerkiksi siitä, että viranomaisen ei tulisi sisällyttää velvoittamattomiinkaan suunnitelmiin sellaisia mainintoja, jotka ovat oikeudellisesti ongelmallisia¹⁶⁸. Toinen hyvän

¹⁶⁷ Ks. esim. sittemmin rauenneeseen kaavoitus- ja rakentamislakiesitykseen vuonna 2021 sisältynyt ehdotus säännöksestä (136 §) hyvästä hallinnosta kunnan maapolitiikassa. Ks. ympäristöministeriö 2021, s. 637.

¹⁶⁸ Ks. esim. EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06, jossa oikeusasiamies viittasi hyvän hallinnon vaatimuksiin arvioidessaan sinänsä vain periaateluontoisena pitämäänsä kunnan maapolitiiseen ohjelmaan sisältyneitä lausumia, jotka olivat oikeusasiamiehen mukaan oikeudellisesti tulkinnanvaraisia suhteessa laissa säädettyyn.

hallinnon vaatimus liittyy tällä hetkellä puutteellisiin mahdollisuuksiin oikaista kaavan hyväksymisen jälkeen virheelliseksi osoittautuneita yksittäisiä merkintöjä ja määräyksiä. Jos esimerkiksi kaavan hyväksymisen jälkeen ilmenee, että kaavassa potentiaalisesti suojelualueeksi osoitetulla alueella ei olekaan suojelukriteerit täyttäviä suojeluarvoja, osoittautuu kaavamerkintä tällöin virheelliseksi. Euroopan ihmisoi-
keustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja siinä muodostuneesta hyvän hallinnon vaatimuksesta johtuu, että tällaisissa tilanteissa viranomaisen tulisi ryhtyä oikaise-
maan kaavassa oleva virhe. Sopivaa menettelytapaa ei kuitenkaan tunneta, vaan oi-
kaiseminen edellyttää käytännössä kaavan muuttamista tai poikkeamislupaa¹⁶⁹.

Hyvää hallintoa ja oikeusturvaa osaltaan edistäisi myös se, jos lakiin sisällytettäisiin esimerkiksi vuoden 2021 kaavoitus- ja rakentamislakiesityksen 345 §:ää vastaava erityinen säännös kaavaa koskevasta tiedottamisesta silloin, kun kaavalla luodaan kiinteistöön kohdistuva lunastusoikeus tai aiheutetaan laissa tunnettua haittaa.

Edellä todettujen teemojen kehittämisellä voitaisiin nähdäkseni osaltaan kohentaa nykyistä sääntelyä vastaamaan paremmin omaisuudensuojasta ja oikeusturvasta johtuvia vaatimuk-
sia. Muutoksilla voitaisiin nähdäkseni merkittävästikin liudentaa nyt selvityksissä esiin tul-
leita ns. harmaan suojelun ongelmia. Muutokset eivät edellyttäisi nykyisen, pääosin joustavi-
en normien varaan muutoin rakentuvan kaavojen oikeudellisen sääntelyjärjestelmän pe-
rusratkaisuiden muuttamista, eivätkä ne – toki säännösten muotoilusta riippuen – muodos-
tuisi myöskään ongelmallisiksi ympäristövastuun kannalta. Kyse olisi samalla pitkälti ym-
päristöoikeudellisen ohjausjärjestelmän systematiikan ja selkeyden kehittämisestä.

Arvioin, että omaisuudensuojan ja oikeusturvan kohentumisen ohella sääntelyn kehittämi-
sellä olisi tosiasiassa vaikutusta yleisemminkin kaavojen sisältöjen selkeytymiseen. Esimer-
kiksi pelkästään kaavan kohtuullisuuden arviointinvaatimus ja korvaussääntelyn olemassa-

¹⁶⁹ Ilmeisesti on joissain tapauksissa käytännössä toimittu niin, että kaavoittaja on antanut lausunnon kaavan mahdollisesta virheellisyydestä (kaava-alueella ei esimerkiksi ole kaavan hyväksymisen jälkeen ilmennytäkään suojelu- tai muun merkinnän perusteena olleita luontoarvoja). Lausuntoa on voitu hyödyntää viranomaisme-
nettelyissä ja sen on tulkittu tarkoittavan, että kaavaa ei tarvitse noudattaa. Lausunnon antamista ei kuitenkaan
tunneta nykyisessä alueidenkäyttö- ja rakentamislakien järjestelmässä, eikä sillä voidaan muuttaa kaavan oi-
keudellista sisältöä. Epäselvyys kaavan oikeusvaikutuksista jää näin ollen edelleen voimaan. Lausunto ei
myöskään muuta sitä, että esimerkiksi suojelualueella ei virheestä huolimatta sovelleta metsälakia. Vertailun
vuoksi esimerkiksi hallintolain 8 luvussa on säännelty hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

olo kannustaisivat terävöittämään kaavan sisältöä jo sen laadintavaiheessa. Kaavojen selkeytymisellä olisi myönteisiä vaikutuksia myös kaavoja tulkitsevien ja soveltavien muiden ympäristöviranomaisten toimintaan ja tämä myös ylittäänsä selkeyttäisi esimerkiksi alueidenkäyttölain ja rakentamislain rajapintoja suhteessa luonnonsuojelu- ja metsälakeihin.

LÄHTEET

Kirjallisuus

European Court of Human Rights: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Protection of Property. Updated 29.2.2024, Strasbourg 2024. (ECHR 2024)

European Court of Human Rights: Environment and the Convention on Human Rights. Fact Sheet. Strasbourg 2024. Osoitteessa: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_environment_eng (ECHR 2024b)

Ekroos, Ari: Asemakaavamääräysten oikeudellisista rajoista. Ympäristöoikeudellinen lissensiaatintutkimus. Helsinki 1989.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Helsinki 2018.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa *Perusoikeudet*, 2., uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 783–808.

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 63/1996 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälainsäädännön ja kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta

HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi

HE 72/2002 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolainsäädännön ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 277/2009 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 81/2012 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 75/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta

HE 251/2016 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 76/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi

HE 139/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 140/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Hoops, Björn – Akkermans, Bram – von Samsonow, Wladimir: Obligations for Owners to Climate-Proof Buildings: A Theoretical and Comparative Analysis. *European Property Law Journal* 2024, vol. 12, s. 4–30.

Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Helsinki 2016.

Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Helsinki 2023.

Häkkänen, Martti: Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa. Ympäristöministeriön selvityksiä, Helsinki 2024.

Huhtinen, Timo – Vainio, Anna: Metsämaa kaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 22/2016, Ympäristöministeriö, Helsinki 2016. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75152/YMr_22_2016.pdf

Kärkkäinen, Leena – Haakana, Helena – Hirvelä, Hannu – Lempinen, Reetta – Packalen, Tuula: Metsätalousvaikutusten arvioinnin kehittäminen kaavoituksessa. Luonnonvarakeskus, Helsinki 2017. (Kärkkäinen ym. 2017)

Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja. Teoksessa *Perusoikeudet*, 2., uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 549–604.

Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet* Helsinki 2002.

Maa- ja metsätalousministeriö: Kansallinen metsästrategia 2035. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2023:22, Helsinki 2023. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165182/MMM_2023_22.pdf?sequence=4&isAllowed=y (MMM 2023)

Matila, Airi – Kotiharju, Ari – Tenhola, Tommi: Metsätalouden näkökulmia yleiskaavamerkintöihin ja -määräyksiin sekä maisematyölupaan. Tapion raportteja nro 3, Tapio Oy, Helsinki 2015. Osoitteessa: <https://tapio.fi/wp-content/uploads/2019/10/Metsatalouden-nakokulmia-yleiskaavamerkintoihin.pdf>

Popović, Dragoljub: *Protecting Property in European Human Rights Law*. Utrecht 2009.

Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2011, s. 121–184.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: *Euroopan unionin oikeus*. 2., uudistettu painos. Helsinki 2020.

Royal Institution of Chartered Surveyors: RICS PROFESSIONAL STANDARD, Valuation of woodlands and forests UK and Ireland, 2nd edition, March 2023. Osoitteessa: https://www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/standards/Valuation of woodlands and forests_2nd edition_March 2023.pdf (RICS 2023)

Salila, Jari: Metsäalueen oikeudellinen asema. Helsinki 2005.

Syrjänen, Olavi – Jääskeläinen, Lauri: Rakentamisen ohjaus — Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat. Ympäristöministeriön toimeksiannosta laadittu selvitys. Helsinki 2013. Osoitteessa: raportti-rakentamisen-ohjaus-mrln-jamuun-lainsaadannon-rajapinnat-1DBAB625_10FF_45C5_9708_91AC6A838ED1-95788.pdf

Valtioneuvosto: Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Helsinki 2023. Osoitteessa: Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 (VN 2023)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Perusoikeudet, 2., uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 139–170.

Ympäristöministeriö: Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003. (Ympäristöministeriö 2003)

Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003. (Ympäristöministeriö 2003b)

Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003. (Ympäristöministeriö 2003c)

Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 1/2014. Helsinki 2014. (Ympäristöministeriö 2014)

Ympäristöministeriö: Hallituksen esitysluonnos kaavoitus- ja rakentamislainsiksi (2021). Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd&attachmentId=16515> (Ympäristöministeriö 2021)

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Associations of Communally-owned Forestry Proprietors Porceni Pleșa and Piciorul Bătrân Banciu v. Romania (28.11.2023), nrot 46201/16 ja 47379/18

Belova v. Venäjä (15.9.2020), no 33955/08

Broniowski v. Puola [suuri jaosto] (6.6.2004), no 31443/96

Denev v. Ruotsi (päätos) (18.1.1989), no 12570/86

Hamer v. Belgium (27.11.2007), no 21861/03
Lekić v. Slovenia [suuri jaosto] (11.12.2018), no 36480/07
Muharrem Güneş ja muut v. Turkki (24.11.2020), no 23060/08
Paplauskienė v. Liettua (14.10.2014), no 31102/06
Pyrantienė v. Liettua (12.11.2013), no 45092/07

Euroopan unionin tuomioistuin

Voore Mets ym. (C-784/23) – Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (6.2.2025) ennakkoratkaisusiassa

Korkein hallinto-oikeus

KHO 7.3.2006 t. 499
KHO 1999:3
KHO 2006:24
KHO 2004:38
KHO 2011:61
KHO 2012:41
KHO 2013:17
KHO 2014:133

Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeus 3.6.2024 (3371/2024)

Maanmittaustoimitukset

Lunastustoimitus nro 2019-620428 (MMLm/21399/33/2019) (lainvoimainen) (korvaus hy-lätyn maisematyölupahakemuksen seurauksena)

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06

Perustuslakivaliokunta

PeVL 21/1996 vp
PeVL 63/1996 vp
PeVL 33/1998 vp
PeVL 34/1998 vp
PeVL 37/1998 vp
PeVL 38/1998 vp
PeVL 63/2002 vp
PeVL 25/2005 vp

PeVL 8/2006 vp
PeVL 41/2006 vp
PeVL 42/2006 vp
PeVL 47/2006 vp
PeVL 5/2009
PeVL 6/2010 vp
PeVL 20/2010 vp
PeVL 32/2010 vp
PeVL 36/2010 vp
PeVL 44/2010 vp
PeVL 58/2010 vp
PeVL 64/2010 vp
PeVL 24/2012 vp
PeVL 2/2013 vp
PeVL 8/2013 vp
PeVL 14/2013 vp
PeVL 16/2013 vp
PeVL 36/2013 vp
PeVL 37/2013 vp
PeVL 38/2013 vp
PeVL 3/2014 vp
PeVL 10/2014 vp
PeVL 41/2014 vp
PeVL 60/2014 vp,
PeVL 51/2016 vp
PeVL 45/2016 vp
PeVL 55/2018 vp
PeVL 6/2020 vp
PeVL 20/2020 vp
PeVL 64/2022 vp
PeVL 67/2022 vp
PeVL 82/2022 vp

PeVM 25/1994 vp

Muut valiokunnat

YmVM 6/1998 vp