

UUSI LUONNONSUOJELULAKI (20.12.1996/1096) on tullut jo 1.1.1997 voimaan, mutta suojeleohjelmien toteuttaminen takkuilee edelleen. Uusi laki ei ole onnistunut ratkaisemaan suojeleohjelmiin ja niiden toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Ohjelmiin ja lainvalmisteluun liittyneet lupaukset toteuttamisajoista ja korvauksistakin ovat joskus jääneet hurskaaksi toiveeksi. Vanhoja suojeleohjelmia on jäänyt toteuttamatta ja eteläsuomalaisesta metsiensuojelusta laaditaan uusia suunnitelmia. Rahaa arvioidaan tarvittavan kaksin verroin enemmän kuin ennakkoon on arvioitu, ehkä useita miljardeja arvioitua enemmän.

Veikko O. Hyvönen

LUONNONSUOJELU KRIISISSÄ

Natura

Natura 2000 näyttää muodostavan vielä kokonaan oman lukunsa, jonka vertaista hallintokäytännössämme ei ole aikaisemmin koettu. MTK:n puheenjohtaja **Härmälä** on Kärämäellä 7.10.2001 pitämässään puheessa keskittänyt Naturan käsittelyyn liittyvät virheet kolmeen ryhmään. Ensiksikin uuden luonnonsuojelulain takia Natura-alueet ovat joutumassa tiukempaan suojeleluun kuin unionin

direktiivit edellyttäisivät. Lisäksi Naturaan on sisällytetty kokonaisia suojeleohjelmia arvioimatta lainkaan, täyttävätkö niihin otetut kohteet Naturalle direktiiveissä asetettuja vaatimuksia vai eivät. Kolmanneksi Natura-esitykset pääsivät valtioneuvoston käsittelyyn, vaikka asiaa ei ollut valmisteltu direktiivien mukaisesti. Virheitä on pyritty painamaan villaisella asian käsittelyn eri vaiheissa muun muassa oikeuskanslerin

luona ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeudenkäynnissäkin on ollut ongelmia. Siviiliprosessissa samoja todistajia on kuultu eri oikeusasteissa kahteenkin kertaan. Naturan todistajia ei ole ehkä kuultu ensimmäistäkään kertaa. Natura on pidetty viranomaisten luona niin tärkeänä asiana, että sitä on runnottu läpi eri vaiheissa havaituista ja osoitetuista virheistä huolimatta. Voidaan kysyä, ovatko asianomaiset virkamiehet jää-



vejä käsittelemään jatkossa Natura-a koskevia asioita. Kokonaisuutena luonnonsuojelu on ajautunut kriisiin eikä tämä koske yksinomaan Natura-a.

Keinovalikoima

Luonnonsuojelun suojelukeinot ovat meillä olleet varsin rajoittuneita, kuten erityisesti metsiensuojelussa on viime aikoina havaittu. WWF:n (World Wide Fund for Nature) mukaan Suomessa on tiukasti suojeltuja metsiä ja talousmetsiä, muttei mitään siltä väliltä. Tämän vuoksi suojelualueet ovat meillä pieniä ja hajallaan, vaikka uhanalaisten lajien elpyminen vaatisi vyöhykkeitä ja käytäviä yhteyksien säilyttämiseksi eri populaatioiden ja suojelualueiden välillä. Nyt tarvittaisiin menettelytapojen monipuolistamista. Eräät asiantuntijat ovat ehdottaneet 30 vuoden vuokrasopimuksia ja tarjouskilpailuja metsien myymisestä valtiolle vapaaehtoisin kaupun. Nämä ehdotukset ovat kuitenkin marginaalisia, jos pääsääntöiset menettelytavat ovat olleet alusta asti kovin suppeita ja rajoittuneita.

LSL:n pääsääntö

Suomi ja Ruotsi ovat valinneet luonnonsuojelun pääsääntöiseksi toteuttamista-

vaksi suojelualueiden pakkolunastuksen valtion omistukseen. Muualla Euroopan unionissa suojelualueen omistusoikeus pysyy pääsääntöisesti entisellä omistajalla ja luonnonsuojelun vaatimat käytönrajoitukset asianomaiseen kiinteistöön vahvistetaan olemaan pysyvästi voimassa. Poikkeuksellisesti kaikissa maissa perustetaan valtion tai muun vastaavan yhteisön omistamia suojelualueita, joissa suojeluarvot ovat pysyviä ja taloudellisen hyötykäytön mahdollisuuksia ei luonnonsuojelun takia ole yleisesti lainkaan olemassa.

Pakkolunastuksen varaan pääsääntöisesti rakentuva järjestelmä tulee valtiolle täysin tarpeettomasti erittäin kalliiksi. Samaan suojelutasoon voitaisiin päästää huomattavasti halvemmin kustannuksin tyytymällä omistusoikeuden pakkolunastuksen sijasta luonnonsuojelun vaatimien käytönrajoitusten vahvistamiseen samaan tapaan kuin muuallakin Euroopassa. Pakkolunastukseen perustuvassa järjestelmässä suojelualueet jäävät väistämättömästi suppeiksi ja hajanaisiksi saarekkeiksi, sillä laajoja vyöhykkeitä ja käytäviä ei voida koskaan siirtää valtion omistukseen. Biologisten käytävien perustaminen osoittautuu mahdottomaksi, jos pakkolunastuksen ideologiasta luon-

nonsuojelussa ei voida luopua. Samalla olennainen osa luonnonsuojelun vaatimuksia jää pysyvästi toteutumatta. Luonnonsuojelulain pääsääntöinen lakisäätien toteuttamiskeino on otettava vielä kerran uuteen tarkasteluun. Luonnonsuojelun keinovalikoimaa on laajennettava käytönrajoitusten vahvistamiseen virallisessa menettelyssä. Uhanalaisen lajin pesänsuojelumaksu maanomistajalle voisi olla eräs pakkolunastusta halvempi ja joustavampi sekä tehokkaampikin keino.

Suojelun tarkoitus

Luonnonsuojelun toteuttamistapa on sovitettava luonnonsuojelulain 50 §:n nojalla suojelun tarkoituksen mukaan. Ympäristöviranomaisen voi näin vaatia luonnonsuojelun toteuttamista suojelun tarkoituksen mukaan joko täysin omistusoikeuksin valtiolle siirtyvällä alueella tai käytönrajoituksin entisen omistajansa omistukseen jäävällä suojelualueella. Maanomistaja ei voi lain mukaan vaatia luonnonsuojeluhjelman toteuttamista suojelun tarkoituksen mukaan, vaan maanomistaja voi vaatia luonnonsuojelulain 51 §:n nojalla yksinomaan omistamansa alueen lunastamista täysin omistusoikeuksin valtiolle. Näin maanomistaja ei voi lain mukaan vaatia luon-



nonsuojeluohjelman toteuttamista käytönrajoituksin sillä tavoin, että käytönrajoitukset vahvistettaisiin ja korvattaisiin virallisessa menettelyssä ja omistusoikeus säilyisi entisellä maanomistajalla. Maanomistaja ei voi vaatia käytönrajoitusten vahvistamista, vaikka luonnonsuojelun vaatimukset voitaisiin tyydyttää täysimääräisesti käytönrajoituksin.

Suojelun toteuttamiskeinovalikoima on näin suppeampi omistaja-aloitteisessa kuin viranomaisaloitteisessa toteuttamisessa. Tälle järjestelmälle ei ole voitu osoittaa vakuuttavia perusteluita. Voidaan kysyä, minkä vuoksi omaisuutta siirretään pakkolunastuksessa valtion omistukseen, vaikka luonnonsuojelun täysimääräiset vaatimukset voitaisiin toteuttaa käytönrajoituksin ilman omistusoikeuden pakkolunastamista valtiolle. Luonnonsuojeluideologia ei voi vaatia omaisuuden yhteiskunnallistamista pittelemälle kuin täysimääräiseen luonnonsuojeluun liittyvät vaatimukset antavat aihetta.

Luonnonsuojelun keinovalikoima on meillä tältä pohjalta perustuslain vastainen. Perustuslain 15 §:ssä ja pakkolunastuslain 4 §:ssä säädetään, että lunastetaan saadaan ainoastaan sen verran ja siinä laajuudessa kuin yleinen tarve vaatii. Jos suojelutarve vaatii ainoastaan käytönrajoituksia eikä siis omistusoikeuden siirtämistä valtiolle, niin pakkolunastus omistusoikeuksin olisi tällaisessa tapauksessa perustuslain vastainen. Tämä seikka muodostaa olennaisen osan luonnonsuojelun kriisiä.

Euroopan unionin perusoikeuskirja vahvistettiin 7.–9.12.2000 Nizzan huipukokouksessa ja 18.12.2002 unionin yhteispäätösmenettelyssä unionin parlamentin, neuvoston ja komission yhdenmukaisin päätöksin. Perusoikeuskirjan 17 artikla sisältää Suomen perustuslain 15 §:n kanssa jokseenkin samansuuntaisen omaisuudensuojasäännöksen. Näin on perusteetonta väittää edes muodollisesti, että Suomen perustuslain omaisuudensuoja olisi jollakin tavoin vahvempi kuin muualla läntisessä maailmassa yleisesti noudatettavat säännökset.

Suomen suojeluviranomaiset väittävät usein vaatimuksissaan ja valituksissaan, että suojelun alueen rantarakentamisoikeutta ei voitaisi arvioida pakkolunastuskorvauksen määräämistä varten normaalin alueella yleisesti vallitsevan rakennusoikeuden käyvän hinnan mukaan, koska suojelun alueella ei olisi lainkaan rakennusoikeutta. Kuitenkin lunastus-

lain 31 §:n säännös merkitsee, ettei suojelun aiheuttamaa pakkolunastettavan omaisuuden arvon alentumista voida ottaa huomioon korvausta määrättäessä. Pertunmaan suojelukohde oli arvioitava pakkolunastuksessa rantarakennuspaikkojen käyvän arvon mukaan, vaikka pakkolunastettava alue kuului kokonaan Naturaan eikä tosiasiallinen rantarakentaminen ollut lainkaan mahdollista. Suojeluviranomaisen valitukset hylättiin korkeimman oikeuden tuomiossa 21.2.2002 taltio 492. Korvaukselle oli maksettava lunastuslain 95 §:n mukainen korko valtioneuvoston pakkolunastusluvan tiedoksisaantipäivästä lukien ja siis tosiasiallisesta haltuunotosta eikä vasta lunastuslain 57 §:n mukaisesta muodollisesta haltuunottopäivästä lukien.

Sopimus

Sopimus luonnonsuojelun toteuttamisesta käytönrajoituksin on mahdollinen, vaikka maanomistaja ei voi virallisessa menettelyssä vaatia käytönrajoituksen lunastamista. Sopimusmenettelyssä ei makseta täyttä korvausta, vaan maanomistaja saa ottaa tai jättää luonnonsuojeluviranomaisen tarjoaman sopimusehdotuksen korvauksineen ja rajoituksineen. Jättäessään sopimusehdotuksen hyväksymättä maanomistaja saa tyytyä korvauksettomaan suojeluun, koska käytönrajoitukset luonnonsuojelua varten pysyvät joka tapauksessa voimassa suojeluohjelman nojalla. Ryhtyessään käyttämään aluettaan suojelun vastaisesti alue julistetaan yleensä toimenpidekieltoon ja pakkolunastus pannaan vireille. Vanhojen sukutilojen omistajat haluavat usein välttää pakkolunastusta ja joutuvat samalla tyytymään korvauksettomaan suojeluun. Voidaan kysyä, onko tähän liittyvä menettely voimassa olevan perustuslain ja siinä olevan tasa-arvoisuuden vaatimuksen ja omaisuudensuojan mukaista. Jotkut saavat meillä lähes täyden korvauksen suojelusta ja toiset saavat tyytyä korvauksettomaan suojeluun. Oikeuskanslerin luulisi kiinnostuvan tämännäytelmästä kuvioista.

Toimitusmenettely

Luonnonsuojelutoimitus olisi järjestettävä uudessa lainsäädännössä tietoituksen tai lunastustoimituksen tapaan maanmittauslaitoksen ja toimitusinsinöörin suorittavana kiinteistötoimituksena. Toimitusmallista on saatu meillä pitkän ajan kuluessa erinomaisia kokemuksia ja ongelmat ovat samantapaisia kuin aikaisemminkin toimituksissa ratkaistavat asiat. Olennaisia huomautuk-

sia tietoituksen tai lunastustoimituksen toimitusmallia vastaan ei ole esitetty. Vastavuoroisuuden periaatteen mukaisesti sekä luonnonsuojeluviranomaiset että maanomistajat voisivat hakea kiinteistötoimitusta. Viranomaisen esittäisi siinä luonnonsuojelua koskevat vaatimuksensa ja maanomistaja korvausvaatimuksensa, minkä jälkeen seuraisi kirjeenvaihto ja päätöksenteko. Toimituksesta valitettaisiin yleisten säännösten mukaan tuomioistuimeen.

Ehdotuksemme käytönrajoitusten vahvistamisesta luonnonsuojelua varten toimitusmallissa ei ole uusi. Se on esitetty kirjallisuudessa ja eduskunnallekin jo aikaisemmin. Vastaväitteenä toimitusmallia vastaan sanotaan usein, ettei luonnonsuojelun vahvistaminen sovi alan asiantuntemuksen puuttumisen vuoksi maanmittausinsinööreille, vaan asia olisi luonnonsuojeluviranomaisen ratkaistava ja siitä olisi riideltävä hallintotuomioistuimessa. Näin samasta asiasta riideltäisiin kolme kertaa ylimpään tuomioistuimeen saakka ja yksilön oikeussuoja hukutettaisiin samalla menettelyn monimutkaisuuteen. Tieviranomaisenkin tekee tiesuunnitelmansa asiantuntevasti ja maanmittausviranomaisen tietoituksensa. Luonnonsuojeluviranomainen tekee vastaavasti suojeluohjelmansa ja asiat ratkaistaan luonnonsuojelutoimituksessa. Lunastustoimitus sairaala-alueen pakkolunastamista varten onnistuu hyvin, vaikka lääkäri ei ole mukana toimitusmiehistössä eikä välttämättä lupaviranomaisena valtioneuvostossakaan. Tietoitukselta on saatu meillä hyviä kokemuksia, vaikka sekin kohtasi aluksi monenlaista vastustusta.

Tämän kirjoittajan yleisesitys sisältää perustellun ehdotuksen luonnonsuojelutoimitukseksi. Ehdotuksemme on vapaasti viranomaisten, etujärjestöjen ja asianosaisten käytettävissä. Kiinteistönmuodostamisoikeus I–II on saatavissa edullisesti 82 euron hintaan puhelimitse (09-4126 030) suoraan kustantajalta Ky Veikko O. Hyvönen & Co, sekä kirja-kaupoista.

Veikko O. Hyvönen
Maa- ja vesioikeuden
professori emeritus