

Luonnonsuojelun alueen perustaminen ja siitä tehtyjen valitusten käsittely hallinto-oikeudessa

.....

Pessi, Heidi

Laurea ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Luonnonsuojelualan perustaminen ja siitä tehtyjen valitusten käsittely hallinto-oikeudessa

Heidi Pessi
Opinnäytetyö
Liiketalous
Kesäkuu 2011

Heidi Pessi

Luonnonsuojelualan perustaminen ja siitä tehtyjen valitusten käsittely hallinto-oikeudessa

Vuosi 2011 Sivumäärä 49

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella, miten ympäristöoikeuden keinoin voidaan suojella luontoa. Toiminnallisena tavoitteena oli laatia selkeä ja yksinkertainen opas yksityiselle maanomistajalle, jonka maille halutaan perustaa luonnonsuojelualue.

Ympäristöoikeus jakaantuu monikansalliseen ja kansalliseen ympäristöoikeuteen. Monikansallinen ympäristöoikeus muodostuu kansainvälisistä pöytäkirjoista, julistuksista ja sopimuksista sekä Euroopan unionin piirissä syntyneestä lainsäädännöstä. Kansallinen ympäristöoikeus on Suomen sisäistä lainsäädäntöä, joka pääosin perustuu kansainvälisistä sopimuksiin ja Euroopan unionin direktiiveihin. Ympäristöoikeutta ohjaavat YK:n Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä konferenssissa vahvistettu kestävä kehityksen periaate ja aiheuttamisperiaate. Kestävä kehityksen lisäksi muita tärkeitä ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat ennaltaehkäisy, huolellisuus ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate. Näillä periaatteilla pyritään säilyttämään luonto tuleville sukupolville.

Ympäristöön liittyviä ohjauskeinoja ovat taloudellinen, informatiivinen ja hallinnollinen ohjaus. Taloudelliset keinot ovat erilaisia taloudellisia helpotuksia ympäristöystävällisille tuotteille tai veroja tuotteille, jotka ovat haitallisia ympäristölle. Informatiivisessa ohjauksessa pyritään jakamaan ympäristötietoutta ja ohjaamaan kulutustottumuksia ympäristöystävälliseen suuntaan. Hallinnollinen ohjaus puolestaan liittyy lainsäädäntöön ja viranomaisten lain nojalla tekemiin ympäristöä koskeviin päätöksiin. Esimerkiksi luonnonsuojelualan perustaminen on tällainen päätös.

Tutkimuksen toiminnallisena tuloksena syntyi opas maanomistajille. Oppaassa on otettu huomioon kaksi erilaista maanomistajaryhmää: ne maanomistajat jotka itse haluavat suojella alueellaan eläviä kasvi- tai eläinlajeja ja ne maanomistajat, joiden maalle viranomaisen aloitteesta on perustettu luonnonsuojelualue ilman maanomistajan suostumusta. Jälkimmäisessä tapauksessa maanomistajaa kiinnostaa myös muutoksenhakumenettely. Oppaassa kerrotaan aluksi luonnonsuojelusta, siitä millaisin edellytyksin luonnonsuojelualue voidaan perustaa, miten tämän viranomaisen päätöksestä voidaan valittaa ja miten valitusasian käsittely etenee hallintotuomioistuimessa.

Oikeudellisina lähteinä on käytetty kansainvälisiä ympäristösopimuksia, Euroopan unionin luontoa ja ympäristöä koskevia direktiivejä, lakien esitöitä, ympäristöoikeudellisia ja luontoa koskevaa kirjallisuutta sekä ympäristöviranomaisten palvelusivustoja Internetissä. Työssä on tarkasteltu kolmea Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemää luonnonsuojelualan perustamista koskevaa valitusasiaa, joiden käyttöön on saatu tutkimuslupa Helsingin hallinto-oikeudelta. Lisäksi opinnäytetyössä on haastateltu ELY-keskuksen Juha Lummetta ja näin saatu käytännön tietoa luonnonsuojelualan perustamista koskevasta menettelystä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristöoikeudessa.

Avainsanat: ympäristöoikeus, luonnonsuojelu, hyvä hallintotapa, hallintomenettely, valitus

Heidi Pessi

Foundation of nature preservation area and hearing of appeals in the administrative court

| Year | 2011 | Pages | 49 |
|------|------|-------|----|
|------|------|-------|----|

The purpose of this thesis is to present environmental law and the administrative process connected to the foundation of nature preservation area. The functional goal is to compile a well-defined and simple manual to private landowners on whose land nature preservation area is going to be established.

Environmental law comprises supranational and national environmental laws. Supranational environmental law consists of the international protocols, declarations and contracts as well as legislations of the European Union. National environmental laws are inter-legislation of Finland and consist of international environmental contracts and the EU directives. The conference held in Rio de Janeiro in 1992 defined the principles of sustainable development and matching principles. Other important principles are precaution, diligence and best available technology (BAT). These principles are going to conserve nature to the following generations.

The environmental related guidance is economic, informative and administrative guidance. Economic guidance means benefits for products that are environmentally healthy or higher taxation on products that are harmful to the environment. In informative guidance people are given information about environment and how to protect environment. Administrative guidance means legislation and other resolutions that the authorities make about environment. The foundation of the preservation area is an example of administrative guidance.

As a result of this study a guide for landowners was developed. The guide takes into account two kinds of landowners: those who want to found a nature preservation area to protect animal and plant species in their areas and those landowners on whose land the authorities establish nature preservation area without the landowners' approval. In the latter case landowner is interested in the appealing process. The guide refers to nature preservation, what are the requisites, how to appeal about adjudication and represents process of administrative appeal.

As a juridical source in this thesis I have used international environmental contracts, the EU's environmental and nature directives, legislative history, environmental and nature preservation related literature and also web pages of environmental authorities. This thesis also includes three different administrative appeals and hearings in the administrative court by permission of the administrative court. The thesis includes also an interview with the Center of Economic Development, Transport and the Environments (CETE) official to present the administration process.

Key words: environmental law, nature preservation, good methods of administration, administrative process, administrative appeal

Lainsäädäntö ja lyhennysluettelo

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Rio de Janeiron yleissopimus) (SopS 78/1994)

Hallintolaki (6.6.2003/434) (HallintoL)

Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) (HKL)

Kuntalaki (17.3.1995/365) (KuntaL)

Luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096) (LSL)

Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (19.8.1994/737) (YVL)

Perustuslaki (11.6.1999/731) (PL)

Ympäristönsuojelulaki (4.2.2000/86) (YSL)

Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (24.1.1986/64) (KYHL)

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (20.11.2009/897) (ElyL)

Laki maanmittauslaitoksesta (8.3.1991/505) (MaanmittausL)

Laki metsähallituksesta (30.12.2004/1378) (MetsähallL)

Laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaantulosta (20.11.2009/903)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) (MRL)

Metsästyslaki (28.6.1993/615) (MetsästysL)

Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisten kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus) (SopS 29/1986)

Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (UNESCON yleissopimus) (SopS 19/1987)

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (24.7.2003/708) (VnAYm)

Sisällys

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Johdanto ja työn tavoitteet | 8 |
| 2 | Ympäristöoikeuden jaottelu..... | 9 |
| 2.1 | Kansainvälinen ympäristöoikeus | 9 |
| 2.2 | Yhteisöllinen ympäristöoikeus | 11 |
| 2.3 | Kansallinen ympäristöoikeus | 12 |
| 3 | Ympäristöä koskevat turvaamistavoitteet ja niiden toteutus | 13 |
| 3.1 | Ympäristöoikeuden keskeiset periaatteet | 13 |
| 3.2 | Ympäristöoikeuden ohjaukeinoet..... | 15 |
| 4 | Ympäristöoikeudellinen viranomaisjärjestelmä | 16 |
| 4.1 | Ministeriötason ympäristöviranomaiset..... | 16 |
| 4.2 | Valtion aluehallinnon tason ympäristöviranomaiset | 16 |
| 4.3 | Paikallistason ympäristöviranomaiset | 17 |
| 4.4 | Muita ympäristöviranomaisia..... | 18 |
| 5 | Luonnonsuojelu..... | 18 |
| 5.1 | Suojeluohjelmat ja -alueet | 18 |
| 5.2 | Natura 2000 | 19 |
| 5.3 | METSO-ohjelma | 19 |
| 6 | Luonnonsuojelun alueen perustaminen..... | 20 |
| 6.1 | Suojelun perusteet | 20 |
| 6.1.1 | Luonnonsuojelun alueen perustamisedellytykset | 21 |
| 6.1.2 | Luonnonsuojelun alueen perustaminen yksityiselle maalle | 22 |
| 7 | Perustamismenettely Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa..... | 22 |
| 7.1 | Hallinnon yleiset perusperiaatteet..... | 23 |
| 7.2 | Asianosainen ja asiamies..... | 25 |
| 7.3 | Hallintomenettely..... | 26 |
| 7.3.1 | Vireille tulo ja selvittely Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa..... | 26 |
| 7.3.2 | Kuuleminen ja katselmus | 28 |
| 7.3.3 | Asian käsittely ja päätöksen perustelevminen | 29 |
| 7.3.4 | Hallintopäätöksen tiedoksiänto | 30 |
| 7.3.5 | Valitusosoitus | 31 |
| 8 | Hallinto-oikeuden käsittely..... | 32 |
| 8.1 | Valitusoikeus | 32 |
| 8.2 | Valituskirjelmä | 32 |
| 8.3 | Valituksen käsittely | 33 |
| 8.4 | Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen..... | 34 |
| 9 | Esimerkkitapaukset | 35 |
| 9.1 | Ensimmäinen tapaus..... | 35 |
| 9.2 | Toinen tapaus..... | 36 |

| | | |
|-----|--------------------------------|----|
| 9.3 | Kolmas tapaus | 37 |
| 10 | Opinnäytetyön arviointia | 37 |
| | Liitteet | 43 |
| | Lausuntopyyntö | 44 |
| | Vastaselityspyyntö | 45 |
| | Opas | 46 |

1 Johdanto ja työn tavoitteet

Suoritin oikeustradenomiopintoihini kuuluvan työharjoittelun Helsingin hallinto-oikeudessa toimistosihteerin tehtävissä. Harjoittelun aikana tutustuin muutamaa luonnonsuojelun perustamisesta tehtyihin valitusasioihin, joista kiinnostuin. Päätin valita luonnonsuojelun perustamisen opinnäytetyöni aiheeksi. Aihe on tärkeä ja ajankohtainen sekä minulle maalla varttuneena luonnonystävä läheinen. Näkökulmani on osin ympäristöoikeudellinen ja osin hallinto-oikeudellinen.

Opinnäytetyöni tavoitteena on tutkia ympäristöoikeudellista järjestelmää kansainvälisistä sitoumuksista alkaen ja selvittää miten ympäristöoikeuden keinoin voidaan suojella luontoa ja tämän tarkastelun johdattamana laatia maanomistajille luonnonsuojelun perustamisesta opas.

Käytän työssäni oikeudellisina lähteinä kansainvälisiä ympäristösopimuksia, Euroopan unionin luontoa ja ympäristöä koskevia direktiivejä, ympäristöoikeudellista ja hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä, lakien esitöitä, ympäristöoikeudellisia ja luontoa koskevaa kirjallisuutta sekä ympäristöviranomaisten palvelusivustoja Internetissä.

Työni teoreettisemmassa osiossa tarkastelen ensin ympäristöoikeutta kansainvälisestä ja kansallisesta näkökulmasta sekä käsittelen tärkeät ympäristöoikeuteen liittyvät periaatteet ja ohjaukset. Sen jälkeen tarkastelen ympäristöoikeudellista viranomaisjärjestelmäämme sekä vanhempia ja uudempia luonnonsuojeluohjelmiamme, joiden perusteella luonnonsuojelun perustetaan. Koska työni liittyy oikeustradenomiopintoihin, tarkastelen myös luonnonsuojelun perustamista koskevaa hallinnollista päätöksentekomenettelyä ja päätöksiä koskevaa valitusmenettelyä hallinto-oikeudessa. Otan työssäni esille kolme Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemää luonnonsuojelun perustamisesta koskevaa valitusasiaa, joiden käyttöön olen saanut tutkimusluvan Helsingin hallinto-oikeudelta.

Työni toiminnalliseen ja käytännölliseen osioon eli oppaaseen kokoan tarpeelliset tiedot maanomistajille, joiden maille ollaan perustamassa luonnonsuojelun alueita. Tarkoituksena on, että oppaasta olisi hyötyä sekä sellaiselle maanomistajalle, joka itse haluaa perustaa mailleen luonnonsuojelun alueen sekä sellaiselle maanomistajalle, jonka maille ollaan hänen tahtomattaan perustamassa luonnonsuojelun alueita.

2 Ympäristöoikeuden jaottelu

Ympäristöoikeus jaotellaan ylikansalliseen ja kansalliseen ympäristöoikeuteen (Hollo 2004, 23). Ylikansallista ympäristöoikeutta ovat kansainväliset ympäristösopimukset sekä yhteisöllinen eli Euroopan unionin ympäristöoikeus. EU:n komissio määrittelee direktiivit, jotka tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä asetukset, jotka tulevat voimaan sellaisenaan.

Ympäristöoikeus säätelee ihmisen suhdetta luontoon erilaisin kansainvälisin sopimuksin ja kansallisen lainsäädännön avulla. Ympäristölainsäädäntö on joustavaa ja sitä tulkitaan usein lain esitöiden kuten hallituksen esitysten kautta. (Kokko 2008, 1.) Ympäristöoikeutta on alettu säännellä jo 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa ympäristön suojelua koskevin sopimuksin. Varsinainen ympäristöoikeus alkoi kehittyä 1960-1970-luvuilla. (Kuokkanen & Parkkari, 2004, 3-4.)

Ympäristöoikeus voidaan jakaa erilaisiin asiakokonaisuuksiin sääntelyn kohteen tai suojeltavien arvojen taikka päätöksen tekoon liittyvien menettelyiden mukaisesti, muun muassa ympäristön pilaantumisen estäminen (ympäristön suojelu), monimuotoisuuden suojelu eli luonnon suojelu tai ympäristön käytön suojelu (rakentaminen, maa-ainesten otto). Jokaista näistä säätelee ylikansallinen oikeus ja kansallinen lainsäädäntö. Lisäksi näihin liittyviä arvoja ohjaavat omat eettiset arvomme ja arvomaailmamme. (Ekroos 2008.)

2.1 Kansainvälinen ympäristöoikeus

Kansainvälinen ympäristöoikeus on sopimusoikeutta (Nordström, Pirjatanniemi & Rosas 1994, 10). Kuitenkin kansainvälisessä ympäristöoikeudessa tulee huomioida sopimusoikeuden lisäksi muut oikeuslähteet sekä niiden kautta kehittyvä tapaoikeus ja niihin liittyvät periaatteet (Nordström ym. 1994, 76.) Tällainen yhteinen toimintaperiaatteiden kokonaisuus on niin sanottua *soft law* ta eli kirjoittamatonta oikeutta sekä niiden muodostamia välineitä. Kaikissa oikeusjärjestelmissä voidaan käyttää näitä periaatteita kullekin järjestelmälle tyypillisellä tavalla. Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa yhteisiä periaatteita ovat: aiheuttamisperiaate, varovaisuusperiaate, avoimuus- ja virallisperiaate. Avoimuus- ja virallisperiaate vaikuttavat päätöksentekoon sekä menettelytapoihin. Ympäristöllisistä periaatteista ja ohjauskeinoista kerrotaan jäljempänä tarkemmin. Kaikissa maissa käydään myös poliittista keskustelua ympäristöasioista: tavoitteista, keinoista ja niiden toteutuksesta. (Hollo 2009, 44.)

Wienin yleissopimusta (SopS 32-34/1980) sovelletaan valtioiden välisiin sopimuksiin. Kahden tai useamman valtion välisiä sopimuksia kutsutaan valtiosopimuksiksi, jotka on rekisteröitävä YK:n perussopimuksen artiklan 102 mukaisesti YK:n sihteeristössä ja julkaistava sen toimesta.

Valtiosopimukset sitovat vain sen osapuolia. Suomessa perustuslain 94 §:n mukaan (PL 11.6.1999/731) eduskunta hyväksyy kaikki valtiosopimukset.

Kaikki kansainvälisesti solmitut sopimukset ovat sitovia. Sopimusten voimaanastuminen ja toteutuminen riippuu siitä kuinka moni valtio on valmis allekirjoittamaan ja ratifioimaan sopimukset. Sopimusten sisältö vaihtelee sen mukaan, ovatko sopimukset sitovia vai antavatko ne pelkästään suosituksia tai periaatteita, joiden mukaan tulee toimia. (Hollo 2009, 45). Suomessa kansainväliset sopimukset astuvat voimaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe sisältää kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamisen ja toisessa vaiheessa sopimuksen sisältö asetetaan voimaan lailla. Ympäristösopimuksiin voidaan laissa myös viitata, jolloin sopimuksen tekstillä on tulkinnallinen vaikutus kansallista ympäristölainsäädäntöä sovellettaessa. (Kokko 2008.)

Ympäristöoikeudellisten periaatteiden kehittäminen vaatii laajamittaista yhteistyötä. Kehittämiseen osallistuvat kansainväliset organisaatiot kuten Yhdistyneet kansakunnat (YK), World Health Organisation (WHO) sekä World Trade Organisation (WTO). YK on osallistunut muun muassa valtameriä koskevaan suojeluun. Lisäksi YK:lla on monia erilaisia ohjelmia joiden avulla halutaan turvata terveellinen ympäristö ihmisille. YK on laatinut julistuksen, jonka mukaan jäsenvaltiot tukevat kestävästä kehityksestä ja sen periaatteita ja toteuttavat ympäristöpolitiikassaan luonnonsuojelun ja taloudenpidon etiikkaa (YK-liitto). Ympäristöoikeudelliset periaatteet, joista tarkemmin luvussa 3.1., kehitettiin Tukholman konferenssin (1972) jälkeen annetussa julistuksessa ja Tukholman konferenssin jälkeen on perustettu YK:n ympäristöohjelma UNEP. (Nordström ym. 1994, 76.) Lopullisesti ympäristöoikeudelliset periaatteet astuivat voimaan Brundtlandin komission vuonna 1987 antaman raportin jälkeen. Raportin yksi keskeisimmistä asioista oli kestävä kehityksen painottaminen sekä luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) oli myös yksi tärkeä asia Brundtlandin komission raportissa. Varsinaisesti UNEP laati asiaa koskevan periaateohjelman. (Hollo 2009, 62.)

Yksi suojelun muodoista on hakea kohde YK:n alajärjestön UNESCO:n maailmanperintöluetteloon. UNESCO:n tarkoituksena on suojella sekä kulttuuria että luontoa. Listalle on valittu ne kohteet, jotka katsotaan olevan arvokkaimpia koko ihmiskunnan kulttuurin ja luonnonperinnön kannalta. Unescon yleissopimus (SopS 19/1987) allekirjoitettiin vuonna 1972 ja tämän jälkeen sen on ratifioinut jo 187 valtiota. Sopimus luotiin, koska kannettiin huolta siitä, säilyvätkö uhanalainen kulttuuri- ja luonnonperintö myös tuleville sukupolville. Suomessa on nykyisin seitsemän maailmanperintökohdetta ja niistä Merenkurkun saaristo on ainoa luontokohde.

Kansainväliseen ympäristöoikeuteen kuuluvat kansainväliset ympäristösopimukset, joiden tarkoituksena on saada valtiot esimerkiksi suojelemaan luonnon monimuotoisuutta (Rio de Janeiro, 1992; SopS 78/1992). Myös erilaiset ilmastokokoukset ja niiden pöytäkirjat tai loppulauselmät kuten Kioto 1997 ovat osaltaan tuoneet ympäristöongelmat maailmanlaajuisiksi ongelmaksi. Kuitenkin sopimusten suurin ongelma on siinä, että niiden kokonaisvaltainen onnistuminen riippuu siitä, kuinka moni valtio allekirjoittaa sopimukset ja ratifioi ne. Saastuminen ja muut ympäristöongelmat eivät tunnetusti kunnioita valtioiden rajoja, jolloin on tärkeää saada aikaan sitovia sopimuksia. Jo 1970-luvulla alettiin kiinnittää tarkemmin huomiota ympäristöasioihin sekä ympäristölainsäädäntöön. Varsinkin YK:n Tukholman konferenssi 1972 sekä sen julistukset tuottivat pysyviä toimintamuotoja. (Hollo 2009, 42.)

Rio de Janeiron konferenssin pohjana oli Brundtlandin komission julkaisema Yhteinen tulevaisuutemme -raportti, joka perustui kestävän kehityksen oppiin. Rio de Janeirossa hyväksyttiin kestävän kehityksen periaate yleismaailmallisesti sekä ympäristöä ja kehitystä koskeva toimintaohjelma. Lisäksi Rirossa allekirjoitettiin ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneitten kansakuntien puitesopimus (SopS 61/1994). Rion julistuksessa on 27 periaatetta ja keskeisellä sijalla ovat kestävän kehityksen oppi sekä varovaisuus ja pilaaja maksaa -periaate. (Kuokkanen & Parkkari 2004, 13-14.)

Kansainvälisessä ympäristöoikeudessa ensisijaisia oikeuslähteitä ovat kansainväliset yleis- ja erityissopimukset, jotka sisältävät valtioiden tunnustamia sääntöjä, kansainvälistä tapaoikeutta sekä valtioiden tunnustamat oikeusperiaatteet. Toissijaisia oikeuslähteitä ovat oikeudelliset ratkaisut ja eri maiden oikeusoppineiden tutkijoiden tulkinnat. (SopS 1/1956 art. 38.)

2.2 Yhteisöllinen ympäristöoikeus

Euroopan unioni muodostuu 27 jäsenmaasta muodostaen yhteenliittymän, jossa jäsenvaltioiden valtaa on luovutettu osittain EU:n toimielimille. EU:n perustamissopimus (ns. primaarioikeus) määrittelee EU:n antamia ympäristöä koskevia asetuksia ja direktiivejä (ns. sekundaarioikeus). EU:n antamat asetukset sitovat jäsenvaltioita suoraan, jolloin annettu asetus kumoaa kansallisen lain, jos tämä on ristiriidassa asetuksen kanssa. Direktiivit taas sulautetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä vapaavalintaisella tavalla. EU:n antamat ympäristöä koskevat määräykset ovat pääasiassa direktiivejä. Direktiiveille annetaan tietty määräaika, jolloin ne on oltava osana kansallista lainsäädäntöä. Ne EU:n maat, joilla on kehittymätön ympäristöpolitiikka, saadaan näin mukaan ympäristön suojeluun. EU:n perustamissopimuksessa eli Rooman sopimuksessa (RS) ei vielä varsinaisesti määritelty ympäristöasioita. Rooman sopimusta on täydennetty useaan otteeseen ja vuonna 1992 sisämarkkinoita säätelevien artiklojen myötä Rooman sopimukseen sisällytettiin ympäristöä koskevia artikloita (RS 174-176 art.) Yleisestikin ajatellen YK:n antamat julistuksen omaiset sopimukset sitovat EU:ta ja sen jäsenvaltioita,

koska EU on toimivaltainen hyväksymään kaikki sen jäsenvaltioita sitovat kansainväliset sopimukset. (Hollo 2009, 45 ja 74). Lisääntynyt ympäristötietoisuus ja Tukholman konferenssi saivat aikaan ensimmäisen ympäristöohjelman. Periaatteita olivat ennaltaehkäisy, aiheuttamisperiaate, huomattavien haittavaikutuksien kieltäminen sekä ympäristövaikutusten ennalta arvioimisen vaatimus. (Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori 2005.)

EU:n ympäristöpolitiikkaa toteutetaan ympäristöoikeudellisilla periaatteilla, joita käsittelemme lisää myöhemmin. Yksi näistä suojeluohjelmista on Natura 2000, jonka tarkoitus on sama kuin vuonna 1992 solmitulla Rio de Janeiron sopimuksella. Natura 2000-alueet määritellään luontodirektiivissä määriteltyjen luontotyyppien ja lajien mukaan. Mukaan kuuluvat myös ne alueet, joilla ei ole uhanalaisia luontotyyppisiä tai lajeja, mutta suojelu on luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeää.

Euroopan yhteisön sopimus luonnonvaraisen kasviston ja eläinten sekä niiden elinympäristön suojelusta eli ns. Bernin sopimus solmittiin Bernissä 19.9.1979 (SopS 29/1986). Sopimuksen tavoitteena on suojella luonnonvaraisia eläin- ja kasvilajeja sekä niiden elinympäristöjä. Eri-tyisesti suojellaan sellaisia luonnonalueita, jotka vaativat usean valtion yhteistyötä sekä lajeja, jotka ovat uhanalaisia tai vaarantuneita (SopS 29/1986). Yleisesti voidaan päätellä, että YK:n erilaiset ympäristöä koskevat puitesopimukset ja päätöslauselmat pyritään muuttamaan EU:ssa lainsäädännöksi, jolloin ne voidaan saattaa voimaan. (Kuokkanen & Parkkari 2004, 125.)

Euroopan unionin ympäristöoikeus alkoi muovautua 1960-luvulla kemikaalipakkauksien ja niiden ympäristömerkintöjen harmonisoinnin kautta. Lait haluttiin yhtenäistää koskemaan koko EU:ta vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Myöhemmin alettiin tarkemmin säädellä tuoteno-romeja sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua (Kuusiniemi ym. 2008, 35.) EU on säätänyt direktiivin ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämisen yhtenäistämiseksi direktiivin (96/61/EY). Direktiivin tarkoituksena on yhtenäistää ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja ohjata ympäristölupajärjestelmää (Kuusiniemi ym. 2005.) Euroopan yhteisössä käynnistyi vuonna 1973 ympäristöä koskeva toimintaohjelma ja vuonna 1979 laadittiin lintudirektiivi. Euroopan unionissa otetaan ympäristölle ja luonnonvaraisille eläimille aiheutuvat vaikutukset huomioon aina kun laaditaan liikennettä, energiaa ja maanviljelystä koskevia päätöksiä. (EU:n toimet 2002, 3.)

2.3 Kansallinen ympäristöoikeus

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön. Perustuslaille on aina annettava etusija tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jos säännöksen soveltaminen

olisi ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Viranomaiset eivät saa soveltaa sellaista asetusta, joka jo lähtökohtaisesti on ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 107 §).

Suomi on velvoitettu EU:n jäsenmaana saattamaan Euroopan parlamentin antamat direktiivit osaksi lainsäädäntöä. Myös kaikki kansainväliset sopimukset sitovat Suomea ja velvoittavat Suomea muuttamaan lainsäädäntönsä asetuksen mukaiseksi. Sama koskee myös monia kahden välisiä sopimuksia muiden maiden kanssa.

Suomessa on ollut erinäisiä ympäristöä koskevia säädöksiä jo 1970-luvulta alkaen. Niitä alettiin koota 1990-luvulla. (Kuusiniemi ym. 2005). Luonnon- ja ympäristönsuojelulait ovat yleislakeja ja näihin liittyvä muu lainsäädäntö ovat erityislakeja kuten muinaismuistolaki ja jätelaki.

Ympäristönsuojelulain tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista, turvata monimuotoinen ympäristö, ehkäistä jätteiden syntymistä, tehostaa ympäristövaikutusten arviointia, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä ja torjua ilmastonmuutosta (YLS 1 §).

3 Ympäristöä koskevat turvaamistavoitteet ja niiden toteutus

3.1 Ympäristöoikeuden keskeiset periaatteet

Ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat muun muassa kestävä käyttö, aiheuttamisperiaate, ekologinen ja taloudellinen periaate sekä huolellisuusperiaate. Näiden periaatteiden tavoitteena on ohjata ihmisten käyttäytymistä ja niillä on usein pysyvämpi merkitys kuin säännöillä. Periaatteet eivät kuitenkaan rajoita ihmisten käyttäytymistä samalla tavalla kuin säännöt ja lisäksi periaatteet ovat luonteeltaan joustavia. (Kokko 2008, 24.) Periaatteet jaetaan ympäristöpoliittisiin ja systemaattisiin sekä normatiivisiin periaatteisiin. Ympäristöpoliittisiin periaatteisiin kuuluvat kestävä kehitys, aiheuttamisperiaate ja biodiversiteettiperiaate. Normatiivisia periaatteita ovat kestävä käyttö, pilaantumiskielto, huolellisuus- ja varovaisuusperiaate sekä varautumisperiaate. (Hollo 2004, 43-49.)

Ennaltaehkäisyn periaate käsitetään varovaisuusperiaatteena. Tällöin esimerkiksi elinkeinonharjoittajan tulee huolehtia toimissaan siitä, että ympäristövahingon vaara on mahdollisimman vähäinen. (Kokko 2008, 25.) Ympäristöluvalla voidaan määritellä toiminnan laajuus ja rajat sekä toiminnasta aiheutuvien päästöjen rajat. Näin voidaan ennaltaehkäistä ympäristövahinkojen syntyminen.

Muita ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat ehkäisy- eli varautumisperiaate, läpäisyperiaate, varautumisperiaate sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate. Näistä läpäisyperiaate

te on EU:n perustamis- eli Rooman sopimuksessa mainittu (RS 6 art.). Periaate tarkoittaa sitä, että uusia säädöksiä annettaessa tulee huomioida ympäristöpolitiikka kestävän kehityksen mukaisesti (Hollo 2004, 59). Lainsäätäjällä on siis hyvin suuri vastuu huomioida ympäristöasiat. Kunnilla tämä tarkoittaa, että kaavoituksia laatiessa tulee huomioida ympäristöarvot. Maankäyttö- ja rakennuslain pykälä 1 määrää, että alueiden käyttö ja rakentaminen tulee järjestää siten, että elinympäristölle luodaan hyvät edellytykset ja edistetään ekologisesti kestävä kehitystä (MRL 1 §).

Aiheuttamisperiaatteen (polluter pays) tarkoitus nimensä mukaisesti on se, että ympäristövahingon aiheuttanut on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon tai ennallistamaan ympäristön siihen tilaan, jossa se oli ennen vahinkoa. Vastuu on rajattu kohtuullisiksi arvioituihin ennaltaehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin. Kyseinen periaate on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 174 artikla kohta kaksi. Samaisessa kohdassa mainitaan, että yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ajatukselle, jossa varaudutaan ympäristövahinkoihin ja yritetään estää ne ennalta. (Kokko 2008.)

Aiheuttamisperiaate edellyttää pilaantumisen aiheutuneiden kustannusten tehokasta kohdentamista ja jakamista, muttei kiellä varsinaisesti ympäristön pilaamista (Tuomainen 2006). Korvausvelvollisuus tarkoittaa, että jokainen joka on toimillaan aiheuttanut tai tulee aiheuttamaan ympäristölle vahinkoa, on velvollinen vastaamaan ennaltaehkäisevistä tai korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista. (Kokko 2003, 107.)

Kestävän käytön periaate viittaa luonnonvarojen käytön ohjaamiseen siten, että luonnonvarojen riittävydestä ja niiden uusiutumiskyvystä huolehdittaisiin. Kestävä käyttö liittyy siis hyvin suurelta osin luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja siihen, ettei uusiutuvia luonnonvaroja käytettäisi yli niiden uusiutumiskyvyn. (Hollo 2009, 21.) Uusiutumattomia luonnonvaroja tulisi periaatteen mukaan käyttää säästeliäästi ja mahdollisuuksien mukaan käyttää uusiutuvia luonnonvaroja. Painoarvoa tulee myös lisätä kierrätykselle ja uusiokäytölle. Kestävän käytön periaate on sisällytetty moniin ympäristöä ja luontoa koskeviin lakeihin. Esimerkiksi metsästyslain 20 §:n mukaan metsästystä on harjoitettava kestävän käytön periaatteen mukaisesti.

Kestävän kehityksen periaate (sustainable development) eroaa kestävän käytön periaatteesta siten, että se ei ole varsinainen periaate vaan ennemminkin poliittinen periaate, jolla pyritään vaikuttamaan lainsäädäntöön ja yhteiskunnan muihin toimintoihin. (Hollo 2009, 22.) Hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat turvaamisperiaatteita koskevaa päätöksentekoa (Kokko 2003, 112). Yksi periaatteista on laillisuusperiaate. Se tarkoittaa, että päätöstä tekevä viranomais ei saa tehdä mielivaltaisia päätöksiä (HallintoL 2.6 §). Myös yhteisöllisellä tasolla voidaan puhua laillisuusperiaatteesta. Silloin tarkoitetaan yhteisön toimintaelimien (komissio, parlamentti) toimivaltaisuutta perustamissopimuksen perusteella sekä sopimuksissa ase-

tettujen tavoitteiden rajoissa. Laillisuusperiaate myös asettaa eri oikeuslähteet järjestykseen, jolloin EU-oikeus saa etusijan tulkintatilanteissa. Myös toimivaltaa voidaan jakaa laillisuusperiaatteen nojalla, jolloin voidaan määritellä säädellääkö ympäristöasioita yhteisöllisellä vai jäsenvaltion tasolla. (Kokko 2003, 59-62.)

3.2 Ympäristöoikeuden ohjaukeinot

Ohjaukeinot ovat erilaisia ympäristöoikeuteen kuuluvia sääntöjä, joiden tarkoituksena on ohjata ihmisiä taloudellisten ja informatiivisten keinojen avulla ympäristöystävällisempään toimintaan. Lainsäädäntö antaa näin toimintakehyksen. Ohjaukeinoissa on omat ongelmansa, koska ne eivät välttämättä tunnista sopimuksia ja oletuksena on ohjauksen kohdistuminen suoraan toimijaan. Lisäksi ohjaukeinot epäsuorasti kohdistuvat myös viranomaiseen joka hallinnoi ympäristölupia, kuten kuntien ympäristö- ja rakennuslautakuntiin. (Kokko 2008.)

Ohjaukeinot voidaan käsittää erilaisina turvaamistoimenpiteinä. Näiden ohjaukeinojen tarkoitus on vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen ja muuttaa sitä. Eräs ohjaukeino on informatiivinen ohjaukeino, joka nimensä mukaisesti tarkoittaa tiedon jakamista ja sen lisäämistä. Taloudellinen ohjaukeino taas keskittyy nimensä mukaisesti erilaisten ympäristömaksujen tai -verojen ohjaavaan vaikutukseen. Ympäristöystävällisille tuotteille voidaan antaa mm. tukia, jolloin tuottaja hyötyy investoinneista ympäristöystävällisimpiin tuotantomuotoihin. Oikeudellinen ohjaukeino on lainsäädäntöä. Näin ollen perinteiset ohjaukeinot jaetaan kolmeen lohkoon: hallinnolliseen, taloudelliseen ja informatiiviseen ohjaukeinoon. (Kokko 2003, 85-94.)

Päästönormitus, laatuormitus sekä riskien hallinta katsotaan hallinnollisiksi ohjaukeinoiksi. Viranomaiset kohdistavat silloin erilaisia tukia, houkuttimia tai rajoituksia, jolloin vaikutetaan toiminnasta aiheutuviin päästöihin, niiden vaikutuksiin sekä lähteisiin. Lähteet jaetaan piste-kuormittajiin eli teollisuuteen ja hajakuormittajiin eli liikenne sekä peltoviljely. Jokaiseen lähteeseen tulee käyttää omankaltaista ohjaukeinoja. (Hollo 2009, 422.) Ympäristönsuojelulain 4 § mainitaan, että ympäristövaikutukset tulee ehkäistä ennalta. Lisäksi samaisen lain 28 §:ssä on maininta toiminnan luvanvaraisuudesta eli milloin vaaditaan ympäristölupa toiminnalle.

Hallinnolliset ohjaukeinot siis perustuvat oikeusnormeihin ja hallinnollisiin (viranomaisten tekemiin) päätöksiin. Kunnallistasolla viranomaisilla olevat hallinnolliset keinot ovat kaavoitus, jäte- ja luonnonsuojelusuunnittelu. Myös erilaiset lupa- ja muut järjestelmät ovat tehokkaita tapoja säädellä ennakoon luonnonsuojelua ja ohjata eri tahojen toimintaa. Valtion tasolla tehokkain tapa rajoittaa ympäristöön kohdistuvia rasituksia on erilaisten verojen tai päästömaksujen säätäminen. Veroilla ei siis pyritä kerryttämään verotuloja valtiolle, vaan luonnonsuojelulain mukaisesti halutaan vähentää luontoa kuormittavia päästöjä ja toimintaa. (Kuusniemi ym. 2005.) Vapaaehtoisia ohjaukeinoja ovat EMAS-asetukseen (Eco-Management

and Audit Scheme, 761/2001) perustuvia muun muassa ISO 14001-ympäristöstandardi. Suomessa standardia säädellään erityislilla ja toimivaltainen viranomainen on ELY-keskus. Kuluttajien käyttäytymistä voidaan ohjata ympäristömerkein kuten Joutsen-merkki. Ympäristömerkityt tuotteet rasittavat ympäristöä vähemmän kuin muut saman tuoteryhmän vastaavat tuotteet. Tämänkaltainen ohjaus kuuluu informatiiviseen ohjaukseen.

4 Ympäristöoikeudellinen viranomaisjärjestelmämme

4.1 Ministeriötason ympäristöviranomainen

Suomen perustuslain 20 pykälän mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on lisäksi pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön sekä oikeus vaikuttaa ympäristöasioihin. Hallintoviranomaiset voidaan asettaa kolmeen tasoon: keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Keskushallinnon muodostavat ministeriöt ja tärkeimpänä luonnollisesti ympäristöministeriö (Kuusniemi ym. 2005). Aluehallinnon tehtävät ovat siirtyneet lääninhallituksilta 1.1.2010 tapahtuneen uudistuksen jälkeen aluehallintovirastoille (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus). Kunnat muodostavat paikallishallinnon.

Ympäristöministeriö on korkein luonnonsuojelusta vastaava toimielin. Ympäristöministeriön alaisuuteen kuuluu valtion ympäristöhallinto, joihin lukeutuvat alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus. (Ekroos 2008.) Ympäristöministeriö vastaa valtioneuvoston käsittelyyn menevistä ympäristöasioista. Tarkoituksena on edistää luonnon monimuotoisuutta sekä edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä. Valtioneuvosto päättää luonnonsuojeluohjelmista sekä niiden perustamisesta. Lisäksi ympäristöministeriö ohjaa sekä rahoittaa Metsähallituksen toimintaa. Ilmastonmuutoksen torjunta on yksi ympäristöministeriön tehtävistä (VnAYm).

Lisäksi monelle muulle ministeriölle on jaettu niiden hallinnon alle kuuluvia tehtäviä muun muassa maa- ja metsätalousministeriö hoitaa metsästyksen, kalastuksen ja metsätalouteen liittyviä tehtäviä. Oikeusministeriölle kuuluvat lainsäädännölliset tehtävät, ei siis varsinaisesti ympäristön suojelullisia tehtäviä.

4.2 Valtion aluehallinnon tason ympäristöviranomaiset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) tehtävänä on valvoa luonnonsuojelualueita omalla toimialueellaan. ELY-keskusten toimintaa säädellään niistä annetusta laissa. Yksi ELY-keskuksen tehtävistä on ympäristönsuojelu, alueiden käyttö ja luonnon monimuotoisuuden suojelu. (ElyL 3 § 10 -k.)

ELY-keskukset toimivat ympäristöministeriön alaisina ja joissakin tapauksissa maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. ELY-keskukset päättävät ympäristölupien myöntämisestä ja luonnonsuojelualueen perustamisesta. Ne ovat täysin riippumattomia ympäristöministeriöstä päätöksenteossaan. (Hollo 2004, 37.)

4.3 Paikallistason ympäristöviranomaiset

Paikallistasolla kuntien tehtävänä on valvoa luonnonsuojelun toteutumista. Ympäristönsuojelulaissa on määritelty kunnille ympäristöasioista vastaavat viranomaiset (YSL 21 §). Kunnan ympäristöviranomaisten toimintaa säännellään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (24.1.1986/64). Kuntalaissa veloitetaan edistämään kuntalaisten hyvinvointia ja kestävä kehitystä (Kuntal 1 §). Tämä tarkoittaa sitä että kuntien tulee muun muassa kaavoituksessa huolehtia kaavoituksen vaikutuksesta ympäristöön ja tehdä selvitykset rakentamisen vaikutuksesta vesistöön, kasvi- ja eläinlajeihin sekä luonnon monimuotoisuuteen. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 pykälässä veloitetaan järjestämään rakentaminen niin, että luodaan hyvät edellytykset luonnon hyvinvoinnille.

Ympäristöasioista vastaavat kunnan viranomaiset voidaan jakaa kahteen ryhmään: kunnan ympäristöviranomaiseen ja muihin ympäristöasioista vastaaviin viranomaisiin. Kunnan ympäristöviranomaisen tehtäviä säännellään ympäristönsuojelua koskevassa lainsäädännössä. Muita viranomaisia ovat muun muassa rakennuslautakunnat, terveyslautakunnat ja kaavoituslautakunnat sekä niiden alaisuudessa toimivat viranomaiset. (Ekroos 2008.)

Hyvinkäällä kunnalliset tehtävät on jaettu neljään toimialaan: perusturvasta vastaavaan yksikköön, sivistystoimen yksikköön, tekniikan ja ympäristön yksikköön sekä konserni ja tukipalveluista vastaavaan yksikköön. Lisäksi on kaupungin hallinto-organisaatio. (Hallinto-organisaatio.)

Tekniikka ja ympäristö-toimiala vastaa muun muassa Hyvinkään veden toiminnasta ja jakaantuu tekniseen lautakuntaan ja ympäristölautakuntaan. Tekninen toimiala vastaa yhdyskuntatekniikan ylläpidosta ja kehittämisestä. Ympäristötoimi huolehtii kestävä kehityksen periaatteista ja näin luoda monipuolinen ja ekologisesti kestävä luonnonympäristö yhteistyössä teknisen lautakunnan kanssa. (Tekniikka ja ympäristö.)

Ympäristölautakunnan alaisuudessa toimii ympäristökeskus, jonka tehtäviin kuuluu kestävä kehitys, ympäristö ja luonnonsuojelu, yleinen terveystarkkailu sekä eläinlääkäripalvelut (Ympäristökeskus).

4.4 Muita ympäristöviranomaisia

Muita viranomaisia ovat Suomen ympäristökeskus, Metsähallitus, Maanmittauslaitos ja Liikennevirasto. Jokaisella laitoksella on sitä koskevassa lainsäädännössä mainittu heille annetut erityistehtävät. (Kuusniemi ym. 2005.)

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön alainen valtion liikelaitos ja se toimii ministeriön alaisena luonnonsuojeluasioissa. Metsähallituksen tehtäviä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallituksen tulee lisäksi huomioida toimissaan luonnon monimuotoisuus. (MetsähallLaki 1-4 §.)

Maanmittauslaitos toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. Sen tehtäviä on muun muassa huolehtia kiinteistönmuodostamis- ja tilusjärjestelytoiminnasta, huolehtia kiinteistörekisteristä, huolehtia yleisistä karttatöistä sekä myydä, julkaista ja jakaa karttatietoja sekä muita toimialansa tietoja. (MaanmittausL 1-2 §.)

5 Luonnonsuojelu

5.1 Suojeluohjelmat ja -alueet

Suomi on hyväksynyt vuonna 1992 Rio de Janeirossa solmitun luonnon monimuotoisuutta eli biodiversiteettiä koskevan sopimuksen. Sopimuksen mukaisesti Suomi on sitoutunut edistämään kestävää käyttöä sekä luonnon monimuotoisuutta. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiasta 2006-2016. Suurin osa Suomen suojelualueista kuuluu Natura 2000-verkoston. Natura 2000-ohjelmasta on kerrottu lisää luvussa 5.2.

Luonnonsuojelu- ja erämaailloilla suojellaan Suomessa noin 9 prosenttia pinta-alasta. Suojeltavat alueet on valittu sen mukaan, kuinka hyvin ne edustavat Suomessa tavattuja luontotyyppejä. Ympäristöministeriö korkeimpana luonnonsuojelusta vastaavana viranomaisena päättää luonnonsuojeluohjelmista. Valtioneuvosto on hyväksynyt seitsemän eri ohjelmaa: kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelman, soiden, lintuvesien, harjujen, lehtojen, rantojen sekä vanhojen metsien suojeluohjelmat. Erämaiden sekä koskiensuojelua ohjaavat omat lakinsa. Luonnonmuistomerkkilailloilla suojellaan erilaisia luonnonnähtävyyksiä. (Suojelu.)

Valtion maalle perustettuja luonnonsuojelualueita kutsutaan joko kansallispuistoiksi tai luonnonpuistoiksi. Suomessa on tällä hetkellä 35 kansallispuistoa ja 19 luonnonpuistoa. Metsähallituksen tehtävänä on ylläpitää niitä kaikkia. Kansallispuistojen tarkoitus on säilyttää Suomelle tyypillinen ja kansainvälisestäikin arvokas elinympäristö ja maisema. Kansallispuistot ovat yle-

sölle avoimia. Luonnonpuistojen tarkoituksena on palvella luonnonsuojelua ja tutkimusta. Ne on suljettu yleisöltä ja niillä liikkumiseen tarvittavat luvat myönnetään vain tieteellisiin tarkoituksiin. (Kansallispuistot.) Suomaastosta on suojeltuna 13 prosenttia. Etelä-Suomessa keidassuot ovat suojeltu kansallispuistona. Lisäksi suomaastoa löytyy myös muista suojeluohjelmista kuten lintuvesien ja lehtojensuojeluohjelmista. (Suot.)

Lintuvesien suojeluohjelma on jo vuodelta 1982. Lisäksi Suomi on allekirjoittanut kosteikoita suojelevan Ramsar-sopimuksen. Lintuvesien suojelualueella kaikki kuivaava, säännöstely ja rakentaminen tulee kieltää tarvittaessa. Lintuvedet ovat pääasiassa valtion omistamia. Valtioneuvosto teki vuonna 1984 periaatepäätöksen harjujen suojeluohjelmasta. Harjujen suojelu perustuu pääasiassa maa-aineslakiin. Harjujen suojelulla halutaan säilyttää harjuille ominaiset geologiset, geomorfologiset ja maisemalliset piirteet. (Lintuvedet.)

Lehdot ovat muodostuneet ravinteikkaille ja multaville maille, joissa kasvaa runsaasti lehtipuustoa. Lehtojen suojelulla halutaan turvata eläin- ja kasvilajisto. Suurin osa lehtojen suojeluohjelmaan kuuluvista alueista sijaitsee Etelä-Suomessa. Yli 82 prosenttia alueista on valtion omistamia. Suojeluohjelma on perustettu 1989. Metsälaissa pykälässä 10 on lehdot määritelty erityisen tärkeisiin elinympäristöihin. Jalopuumetsät ja pähkinäpuulehdot kuuluvat luonnonsuojelulaissa 29 pykälässä suojeltaviin luontotyyppeihin. (Lehdot.)

Valtioneuvosto päätti rantojensuojeluohjelmasta vuonna 1990 ja sillä pyritään suojelemaan meri- ja järviluonto ympäri Suomea. Valto omistaa 90 prosenttia alueista. Merenrantaa on suojeltu 4 prosenttia ja järvien rantaviivasta noin viisi prosenttia. (Rannat.)

5.2 Natura 2000

Natura 2000-suojeluohjelma on Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiiviin perustuva suojeluohjelma. Natura 2000-alueiden tarkoitus on tuoda luonnon monimuotoisuus osaksi keskeisiä elämän arvoja. Taustalla on YK:n biodiversiteetti- ja EU:n perustamissopimukset. Natura-verkoston takana on ajatus luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä, sen vähenemisen pysäyttämisestä ja luonnon ennallistamisesta. (Borg 2008, 333.) Natura-alueita koskee erityinen ympäristövaikutusten selvittämisvelvollisuus. Selittämällä alueella tai sen lähiympäristössä meneillään olevat hankkeet, voidaan huomata, jos hanke vaarantaa tai heikentää Natura 2000-aluetta (Ekroos 2008.)

5.3 METSO-ohjelma

Valtioneuvosto on 27.3.2008 tehnyt periaatepäätöksen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmasta (Metso). Ohjelman tarkoituksena on vakiinnuttaa metsien monimuotoisuus

vuoteen 2016 parantamalla suojeluverkostoa, edistämällä talousmetsien hoitoa, parantamalla toimenpiteiden ja kehittämisen tietopohjaa, eri organisaatioiden yhteistoimintaa kehittämällä sekä neuvomalla metsänomistajia ja kouluttamalla metsäammattilaisia. (VN periaatepäätös.) Lähtökohtana METSO-ohjelmalle on vapaaehtoisuus, jolloin metsänomistaja voi tarjota metsäänsä ohjelmaan, jolloin se arvioidaan puustonsa sekä luonnon monimuotoisuudelle tärkeiden ominaispiirteiden mukaan.

Valtio korvaa ohjelmaan valittujen metsien omistajille puuntuotannon tulonmenetyksen ja luonnonhoidosta aiheutuvat kulut. Koska suojelupäätöksen jälkeen metsiä ei voi käyttää taloudelliseen toimintaan, siitä maksetaan korvausta maanomistajille. (Ympäristö ja terveys, 10/2010, 24-28.) Metso-ohjelma kuuluu valtioneuvoston periaate päätökseen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmaan vuosille 2008-2016 (Perustaminen).

6 Luonnonsuojelualueen perustaminen

6.1 Suojelun perusteet

Luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin perusteisiin. Luonnonsuojelulain 10 pykälässä ovat listattuna yleiset perusteet, joista on tarkemmin luvussa 6.1.1. ja LSL:n 24 pykälässä erityisedellytykset. Luonnonsuojelualue voidaan LSL:n 24.3 mukaan perustaa ilman maanomistajan suostumusta, jos suojeltava alue kuuluu valtioneuvoston vahvistamana suojeluohjelmaan. Suojelusta tekee päätöksen ELY-keskus. Kuitenkaan maankäyttöä ei saa rajoittaa enemmän kuin suojelluista syistä on tarpeen. Lisäksi suojelualueella voi sijaita lajeja, jotka eivät ole suojeltuja. Tämä ei ole esteenä suojelualueen perustamiseksi. Tällöin suojelu koskee vain suojeltuja lajeja. (Pasanen 2005.)

Luonnonsuojelulain kolmannessa pykälässä asetetaan voimaan EU:n ympäristödirektiivi, jolla säädellään luontotyyppien sekä luonnonvaraisien eläimien ja kasvien suojelua. Suomessa on yhdeksän eri luontotyyppiä: jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, hiekkarannat, merenrantaniityt, hiekkadyynit, katajakedot, lehdesniityt ja yksittäiset suuret maisemapuut. (Luontotyyppit). Luonnonsuojelulain 4-6 luvuissa on tarkempia säädöksiä. Luonnonsuojelulla käsitetään myös eläinten- ja kasviensuojelu eli lajiensuojelu, vesiluonnonsuojelu, maisemansuojelu sekä metsien suojelu. Metsien suojelulle on perustettu oma METSO-ohjelma. Maanomistaja voi myös myydä alueen valtiolle, joka maksaa siitä käyvän hinnan. Kaupasta saatu tulo on verovapaata. (Metso-ohjelma.)

Luonnonsuojelu voidaan siis jakaa sen mukaan mitä sillä tavoitellaan. Lajiensuojeludirektiivit tulevat EU:sta kuten lintudirektiivi ja niin sanottu luontodirektiivi. Direktiivien tarkoitus on ylläpitää suotuisaa suojelutasoa. Tällä tarkoitetaan suojelua, jolla laji säilyy Suomen luonnos-

sa pitkään eikä sen tyyppillinen elinympäristö supistu. Kansalaiset voivat kuitenkin osallistua luonnonsuojeluun ja hoitamiseen omassa lähiympäristössään erilaisin tempauksin kuten ympäristön siivoaminen roskista. Vapaaehtoisesta suojelusta kerron myöhemmin osiossa 6.1.2.

6.1.1 Luonnonsuojelun perustamisedellytykset

Luonnonsuojelulain 10 pykälässä on lueteltu suojelun perustamisedellytykset. Näitä edellytyksiä ovat muun muassa alueella elävä tai uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi tai se, että alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Alueella voi olla erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma, alue on erityisen luonnonkaunis tai alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi. Perustamisedellytyksenä voi olla myös säilyttää luontotyyppin tai eliölajin suotuisa suojelutaso tai suotuisan suojelutason saavuttaminen sitä vaatii. Lisäksi alue voi olla muutoin niin edustava, tyyppillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi. (LSL 10 §.)

Hallituksen esityksessä (76/2003) luonnonsuojelulain muuttamisesta haluttiin ottaa mukaan luontodirektiivin (NDir 92/43/ETY) liitteessä IV (a) mainittujen eläinlajien, muun muassa liitoravan, lisääntymis- ja pesäpaikkojen suojelu. Tällaiset alueet halutaan suojella nimenomaisesti. Luontodirektiivin II-liitteessä luetellaan kaikki EU:n alueella elävät eläin- ja kasvilajit, joiden suojelua varten on perustettava erityisiä suojelun alueita. Käytännössä suojelun alue tarkoittaa Natura 2000-alueita. Hallituksen esityksestä käy ilmi myös se, että varsinkin liitoravan suojeluun liittyvistä hävittämis- ja heikentämiskielloista aiheutunut taloudellisen hyödyn menettäminen tulee korvata maanomistajille. Siksi on katsottu aiheelliseksi, että maanomistaja voi itse hakea luonnonsuojelun alueen perustamista. Luontodirektiivissä on sanottu, että jokainen jäsenvaltio tekee ehdotuksen erityisesti suojeltavista alueista ja samalla EU voi kuitenkin valita tärkeiksi katsomiaan alueita suojeltaviksi, vaikka siitä ei erikseen olisi suojeluehdotusta tehty, varsinkin jos suojeltava luontotyyppi tai lajin säilymisen elinkelpoisena sitä vaatii. Samaisessa direktiivissä painotetaan jäsenvaltioiden suojelun olevan yhteinen asia. Kun kuitenkin kaikilla jäsenvaltioilla ei ole varoja luontotyyppien suojeluun ja lajit ovat epätasaisesti jakautuneet EU:n alueella, voidaan ottaa käyttöön yhteisessä käytössä olevia varoja suojelun toteuttamiseksi sekä luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi EU:n alueella. (Luontodirektiivi.)

Luontodirektiivissä viitataan myös EU:n lintudirektiiviin (NDir 79/409/ETY) I-liitteeseen, joka koskee yhteisön tärkeinä pitämiä lajeja, joiden suojelu perustuu suojelun alueiden perustamiseen eli Natura-alueita. Suomessa tämä tarkoittaa erityisesti lintujen muuttoreiteillä olevia kosteikkoja. Luontodirektiivin kolmannessa artiklassa perustetaan Natura 2000-alueita eli

eurooppalainen yhtenäinen ekologinen verkosto. Luontodirektiivin I-liitteessä on mainittuna kaikki biodiversiteetille eli luonnon monimuotoisuudelle tärkeät luontotyytit ja liitteessä II- esiintyvät kaikki tärkeät lajit.

6.1.2 Luonnonsuojelun perustaminen yksityiselle maalle

Valtaosa Suomessa olevasta 5 400 suojelualueesta on vapaaehtoisesti perustettu. Kuitenkin valtakunnalliseen suojeluohjelmaan kuuluva alue voidaan suojella ilman maanomistajan lupaa. Suojelusta on kuitenkin ensin käytävä keskustelu maanomistajan kanssa LSL 24.3 § mukaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kuitenkin perustaa luonnonsuojelun ilman maanomistajan suostumusta LSL 24.3 § mukaan, jos alue sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Käyttörajoitukset eivät saa olla tiukemmat kuin mitä suojelusta johtuu. Lisäksi maanomistajaa ja kuntaa on kuultava asiassa ennen päätöksentekoa. (LSL 24.3 §.)

Yksityiset maanomistajat voivat siis halutessaan hakea suojelun perustamista alueelleen. Hakemus tulee lähettää oman alueen ELY-keskukselle, joka tekee perustamisesta päätöksen. Suojelun perustamisesta käydään neuvotteluja asianosaisten kanssa yksityiskohtaisista suojelumääräyksistä sekä maksettavista korvauksista. Lisäntymis- ja levähdyspaikkoja ei välttämättä tarvitse täydellisesti rauhoittaa, vaan rajoitettu maankäyttö on mahdollista. (HE 76/2003.)

Maanomistaja voi myös pyytää rauhoitusmääräyksiä. Kuten suojelusta, myös rauhoitusmääräyksistä käydään neuvotteluita maanomistajan ja ELY-keskuksen kesken. Rauhoitusmääräykset ovat sopimuksenomaisesti voimassa enintään 20 vuotta. Tehty sopimus sitoo myös alueen uutta omistajaa. Rauhoitettua aluetta ilmoitetaan maastossa kyltein. Maanomistaja voi itse viedä kyltit maastoon tai pyytää sitä ympäristökeskukselta. Maanomistaja voi myös halutessaan ehdottaa nimeä luonnonsuojelulle. ELY-keskus voi myös lakkauttaa suojelun tai lieventää rauhoitusmääräyksiä maanomistajan hakemuksesta tai ympäristöministeriön esityksestä (Perustaminen.)

7 Perustamismenettely Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa

Tässä luvussa tarkastelen luonnonsuojelun perustamista koskevaa menettelyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa hallintomenettelyinä.

Ympäristöasiat käsitellään ELY-keskuksissa hallintomenettelyssä, jossa käytetään yleislakina hallintolakia. Kyseinen laki on toissijainen, jolloin lakien ristiriitailanteissa sovelletaan erityislakeja. Tarkentavina oikeuslähteinä voidaan käyttää hallituksen esityksiä sekä siihen liit-

tyviä lainesivalmistelutöitä, oikeuskäytäntöä eli hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ja yleisiä viranomaisten käytäntöjä. (Hautamäki 2004, 43.)

Hallintoa ohjaavat EU:n peruskirja, Suomen perustuslaki, hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki. Muita tärkeitä lakeja ovat kielilaki ja laki viranomaistoiminnan julkisuudesta. Hallintoviranomaisten toimintaa ohjaavat lisäksi erilaiset periaatteet kuten yhdenvertaisuus-, julkisuus-, suhteellisuus-, objektiviteetti- ja kuulemisperiaate. (Mäenpää 2008, 67.)

7.1 Hallinnon yleiset peruseriaatteet

Laillisuusperiaate on keskeisin oikeudellinen periaate. Se tarkoittaa, että viranomaisen on noudatettava voimassa olevia oikeusnormeja, jos viranomaiset puuttuvat kansalaisten asemaan. Viranomaiset eivät voi rajoittaa yksityisten oikeuksia, jollei se ole eduskunnan säätämistä toimivalta säännöistä johdettavissa. (Mäenpää 2004, 34). Laillisuusperiaatteella säädelään julkista toimintaa sekä korostaa viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta säädettyihin lakeihin. Viranomaiset eivät siis voi käyttää päätöstensä perusteluina hallinnon sisäisiä ohjeita. (Mäenpää 2004, 207.)

Toinen tärkeä periaate on yhdenvertaisuusperiaate, joka tulee perustuslaista (PL 6 §). Periaatteen mukaisesti kaikkia tulee kohdella tasavertaisesti lain edessä. Tasapuolisuutta vaaditaan, koska viranomaiselle tulevat tapaukset eivät aina ole samankaltaisia ja siten verrattavissa toisiinsa. Myös hallintolain 6 §:ssä ja mm. yhdenvertaisuuslaissa määrätään tasavertaisesta kohtelusta. Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisin sääntö on syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan. (Mäenpää 2008, 69.)

Suomessa viranomaisille toimitetut asiakirjat ovat pääasiassa julkisia, ellei niitä ole lain nojalla määrätty salassa pidettäväksi (JulKL 1 §). Salassa pidettävät asiakirjat ovat lueteltu julkisuuslain 24 §. Kyseisen pykälän 2 mom. 14 kohdassa sanotaan, että ne asiakirjat, jotka sisältävät tietoa uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista ja tiedon antaminen vaarantaisi suojelun, asiakirjaa ei voida luovuttaa. Hallitus on esityksessään (30/1998) perustellut salassapitoa luontoarvojen suojelulla. Tutkimuskäyttöön on kuitenkin mahdollista saada salassa pidettävää aineistoa julkisuuslain 27 § mukaan, jollei viranomainen ole muuta määrännyt.

Viranomaisella on neuvontavelvollisuus, mikä koskee sekä hallintoasian vireillepanoa, että käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista (HL 8 §). Neuvonnalla pyritään siihen, että asianosaiset osaisivat omatoimisesti hoitaa asiansa. Viranomaisten tulee vastata kysymyksiin ja tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa suullisesti tai kirjallisesti. Kuitenkaan viranomainen ei ole velvoitettu sisällölliseen neuvontaan, mutta sitä ei ole kielletty. Viranomainen ei saa omanaloitteisesti laatia ja perustella asiakkaan valitusta. Lisäksi neuvontavelvollisuus ulottuu vain

viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Viranomaisen on myös hallintolain 8.2 §:n mukaan ohjattava asiakas toimivaltaiselle viranomaiselle, jos asia on tullut väärälle viranomaiselle. (Kulla 2008, 113-114.)

Suhteellisuusperiaatteen voi ymmärtää siten, että viranomaisen tulee suhteuttaa toimenpiteensä käsiteltävään asiaan siten, etteivät yksityisen oikeudet vaarannu (Kulla 2008, 103). Suhteellisuusperiaate muodostuu kolmesta elementistä, jota kautta sitä voidaan arvioida. Ensiksi toimien tulee olla asianmukaisia ja tehokkaita, mutta myös suhteutettu haluttuun tavoitteeseen. Toiseksi toimia tulee arvioida tarpeellisuuden ja välttämättömyyden kautta hallinnon kohde huomioiden. Lisäksi hallinnolliset toimet tulee asettaa oikeaan suhteeseen käsiteltävän asian kanssa. (Mäenpää 2008, 74.) Luonnonsuojelualueen perustamisasioissa ELY-keskus ei voi siis asettaa suojelualueelle tiukempia suojelumääräyksiä, mikä on tarpeen alueen luontoarvojen suojelemiseksi.

Virallisperiaate tarkoittaa, että viranomaisen tulee huolehtia hallintoasian selvittämisestä sekä yleisen edun toteutumisesta sekä julkisesta intressistä. Virallisperiaatteen yleisen edun vaatimus, oikeusturvanäkökohta, lakisidonnaisuus sekä indispositiivisuus tarkoittavat viranomaisen vastuuta huolehtia asian ratkaisemisesta muodollisesti ja säädöllisesti oikein. Viranomaiselta edellytetään lainmukaisuuteen ja oikeaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Virallisperiaate ei suoraan tarkoita, että viranomaisen tulisi huolehtia kaiken tarvittavan tiedon hankkimisesta, vaan asianomaisen on annettava viranomaiselle tietoa asiasta. (Mäenpää 2008, 154-155.) Hyvään hallintoon kuuluu myös vireille tulleen asian käsittely ilman aiheettomia viivästyksiä.

Objektiveettiperiaate eli puolueettomuus periaate tarkoittaa viranomaistoiminnassa riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Puolueettomuus lisää viranomaistoimintaan kohdistuvaa luottamusta ja varmistaa toiminnan lainmukaisuutta. Puolueettomuusvaatimus kohdistuu kaikkeen viranomaistoimintaan aina kirjallisista päätöksistä suullisiin käskyihin. (Kulla 2008, 102-103.)

Esteellisyysäännökset koskevat virkamiestä ja virkamiehellä tarkoitetaan valtion virkamiehiä, kuntien ja kuntayhtymien viranhaltioita, julkisyhteisöjen ja eduskunnan virkamiehiä sekä muita virkasuhteeseen verrattavissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia henkilöitä. (Kulla 2008, 165). Virkamies ei saa käsitellä asiaa, jos hän on esteellinen (HL 27 §). Virkamiehen on itse arvioitava oma esteellisyytensä käsittelemässään asiassa. Hallintolaissa on määritelty erinäisiä virkamiehen esteellisyysäännöksiä (HL 28.1 §.)

Esteellisyysäännösten tarkoituksena on estää, että asiaa käsittelevä viranomainen voisi vaikuttaa asiaan sukulaisuussuhteen tai omien intressiensä takia. Esteellisyys tarkoittaa siis kiin-

teää suhdetta käsittelijän ja käsiteltävän asian tai asianosaisen kanssa, jonka voidaan katsoa vaikuttavan asian ratkaisuun. Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on vahvistaa virkamiehiin kohdistuvaa luottamusta ja objektiviteettia. (Mäenpää 2008, 90.) Virkamiehen esteellisyys eli jääviys on määritelty yleisluontoisesti myös siten, että virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteen vaarantuu (HL 28.1 § 7-k). Kuitenkaan pelkkä epäluottamus virkamiehen tai viranomaisen toimintaan ei ole suoraan syy virkamiehen esteellisyyteen, vaan tarvitaan jokin erityinen syy. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi virkamiehelle erityinen ystävyys- tai kiistasuhde. Jääviys muodostuu myös yhteisön tarjotessa virkamiehelle tavanomaista runsaampaa vieraanvaraisuutta tai muita taloudellisia etuja, jotka voidaan ymmärtää lahjomina. (Mäenpää 2008, 95). Hallintoasioiden käsittelyyn osallistuvan virkamiehen on itse osattava arvioida oma jääviys asiassa ja vetäytyä syrjään. Muuten kyseessä on menettelyvirhe. (Kulla 2008, 162.) Asian käsittelyssä on otettava huomioon mahdollinen jääviys puolueettomuuden turvaamiseksi, vaikka esteellisyys ei vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja päätökseen (Mäenpää, 2004, 276).

7.2 Asianosainen ja asiamies

Hallintolain mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL 11 §). Asianosainen voi olla täysivaltainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, mutta myös viranomainen voi olla hallintomenettelyn asianosainen. Hallintomenettelyn asianosaiset ovat päätöksen kohteita tai hallintomenettelystä syntyvän hallintosopimuksen osapuolia. Velvoittava hallintosopimus, kuten luonnonsuojelualueen perustaminen, on usein viranomaisaloitteinen. Asianosaiselle maanomistajalle voidaan määrätä velvoitteita tai kieltää maankäyttö kokonaan tai osittain. (Kulla 2008, 129-130.)

Hallintolain 12 §:n mukaan asiamiestä tai avustajaa saa käyttää hallintomenettelyssä. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Hallinnossa asiamieheltä tai avustajalta ei edellytetä yleistä eikä erityistä kelpoisuutta eli asiamiehen ei tarvitse olla lakimies kuten oikeudenkäyntimenettelyssä. Asiamies on saanut valtuutuksen päämieheltään ja voi edustaa tätä viranomaisessa. Valtakirja voi olla avoin asianajokirja tai se voi yksilöidä valtuutuksen. Avustaja on henkilö, joka toimii päämiehen rinnalla viranomaisessa. Avustajaa käytetään yleensä suullisissa käsittelyissä avustamaan päämiestä. (Kulla 2008, 135-136.)

Hallintomenettelykelpoisuus puuttuu yleensä vajaavaltaiselta eli alle 18-vuotiaalta, mutta vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa, jos asia koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Normaalisti hallintomenettelyssä vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai muu laillinen edustaja. (Mäenpää 2008, 141.) Alaikäi-

sellä voi olla varallisuutta muun muassa perinnön kautta saadun omaisuuden muodossa kuten metsäomistus.

7.3 Hallintomenettely

Yleensä hallintoasiaa laitetaan vireille hakemuksella, mutta ELY-keskus voi aloittaa suojelupäätöksen käsittelyn myös viranpuolesta. Hallintolain 4 luvussa on mainittu muutovaatimukset hakemukselle. Asiaa ei voida tutkia eli ei oteta asiaa käsittelyyn, elleivät edellytykset täyty. Tällöin viranomaisen ei siis anna pääasialliseksi eli hylkää tai ei hyväksy hakemusta.

Yksi tärkeistä edellytyksistä on viranomaisen toimivaltaisuus käsiteltävässä asiassa. Jos hakemuksen saanut viranomaisen ei ole toimivaltainen asiassa, sen tulee siirtää asian oikealle viranomaiselle viivytyksettä. Toimivaltaisuutta voidaan ajatella asteellisena, asiallisena ja alueellisena toimivaltana. Asteellinen toimivalta tarkoittaa, että hallinto jaetaan keskushallinnoksi, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Jako korostaa jokaisen viranomaisen päätösvalan itsenäisyyttä. Työtehtävien hajauttaminen on toteutettu lainsäädännöllä. Asiallisella toimivallalla tarkoitetaan, että viranomaisen ei voi ottaa käsittelyyn asiaa, joka ei sen toimintalaan kuulu. Alueellinen toimivalta liittyy maantieteelliseen alueeseen. Hallintoalueet määrittelevät kuka viranomaisen on alueellisesti toimivaltainen asiassa. Keskushallintoviranomaiset ovat toimivaltaisia koko Suomen alueella, mutta alue- ja paikallishallinto on jaettu eri viranomaisille kyseisellä alueella. Jos havaitaan, että asia on tullut vireille väärässä viranomaisessa, on asia siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle viivytyksettä. (Kulla 2008, 122-125.)

Asia voi tulla vireille asianomaisen hakemuksesta tai viranomaisen omasta aloitteesta. Asiakirjasta tulee selvittää, mitä asia koskee. Lisäksi siitä tulee selvittää asianosaisen vaatimukset ja perusteet. Hakemus voi koskea asianosaisen oikeutta tai etuutta. Ne voivat olla lakisäätteisiä tai harkinnanvaraisia. Viranomaisaloitteen vireillepano kohdistuu hallinnon ulkopuoliseen tahoon tai se voi olla myös hallinnon sisäistä. Vaatimukset tulee hakemuksessa yksilöidä ja perustella sekä pyytää viranomaista tekemään tietynlainen päätös. Viranomaisen tehtävänä on hankkia kaikki päätöstä varten tarvitsemansa tiedot, joten hakemuksen tehneen ei tarvitse esitellä yksityiskohtaisia tietoja tai lainkohtia. (Mäenpää, 153; Kulla, 193.)

7.3.1 Vireille tulo ja selvittely Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa

Nykyisin suurin osa luonnonsuojelun perustamisista tulee vireille hakemuksesta. Haastateltu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamies Juha Lumme totesi seuraavaa: *"Aikaisemmin oikeastaan maanomistajat eivät voineetkaan hakea tuosta vaan alueitaan suojeltavaksi tai sitten piti ainakin olla parempia perusteluita, sille miksi korvauksia voitaisiin*

maksaa. Sitten on ollut nämä valtioneuvoston hyväksymät ohjelmat, esimerkiksi Natura-ohjelmat tai vaikka lehtojensuojeluohjelma, on vanhojen metsien suojeluohjelma ja lintu-vesiohjelma ja tällaisia. Ja näissä ne kohteet on valikoitu sillä tavalla, mitkä on katsottu parhaiksi, niin ne on valittu ja ne on joko vapaaehtoisesti tai muulla tavoin haettu suoje- luun” (Haastattelu 7.4.2011). Yleensä maanomistaja hakee vapaaehtoisesti suojelua varsinkin Metso-ohjelman kautta.

Luonnonsuojelualueen perustamista haetaan kirjallisesti. Asianosainen voi laittaa asiansa vireille hakemuksella tai käyttää lomaketta. Lomakkeiden käyttö nopeuttaa asian käsittelyä viranomaisessa, kun vapaamuotoinen hakemus vaatii asianosaiselta etukäteistä perehtymistä. ELY-keskuksesta autetaan maanomistajia täyttämään hakemus. (Kulla 2008, 139.)

ELY-keskus aloittaa asian selvittämisen hankkimalla kaikki tarpeelliset tiedot asian ratkaise- miseksi. Asianosaisen on annettava viranomaiselle tiedot vaatimuksensa perusteista (HL 31 §). ELY-keskus on veloitettu hankkimaan kaikki muut tiedot. Silloin kun ELY-keskuksella on kaik- ki asian ratkaisemiseksi tarvittavat asiat, voidaan sen katsoa selvittäneen asiaa tarpeeksi. Selvittäminen vaatii huolellisuutta ja ELY-keskuksella onkin oikeus pyytää tarpeelliseksi katso- mansa tiedot muilta viranomaisilta. Lupaa ei voida siis myöntää, ellei viranomaisella ole kaik- kea luvan myöntämiseen tarvittavaa tietoa. Kuitenkaan ei voida edellyttää täydellisesti tieto- jen selvittämistä, koska useinkaan tietoja ei ole täydellisesti saatavilla. (Mäenpää 2008, 153- 155.) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus auttaa maanomistajaa tarvittaessa täyttämään hakemuksen, ja maastokatselmuksessa voidaan vielä neuvotella suojelumääräyksistä sekä alueen rajauksesta. *”Pyritään saamaan laajoja kokonaisuuksia eli vaikka meillä on laajempi alue ja siellä välissä on ihan talousmetsää tai vaikka hakkuuaukiokin, silti järkevää voi olla, että suojelualue sisältää myös nämä huonommatkin alueet”.* (Lumme Haastattelu 7.4.2011)

Hallintolaissa on lueteltuna viranomaisen käytössä olevia selvittämiskeinoja, joita ovat kuu- leminen, katselmuksella, tarkastus ja todistelu (HL 6 luku). Viranomaisen voi aloitteellisesti hankkia selvityksiä riippumatta asianosaisen vaatimuksen perusteista. Viranomaisaloitteisissa veloitteita asettavassa menettelyssä, kuten luonnonsuojelualueen perustaminen ilman maanomistajan aloitetta, pääasiallinen näyttövelvollisuus on viranomaisella. Kuitenkin vapaa- ehtoisessa luonnonsuojelualueen perustamisessa asianosaisella on selvittämisvelvollisuus ja hänen tulee esittää kaikki tarvittavat asiakirjat. Hakemusasiat ovat asianomaisaloitteisia, jolloin todistustaakka on hakijalla. Hänellä on myös parhaat edellytykset antaa viranomaiselle tarkat selvitykset, koska tuntee asian ja siihen vaikuttavat seikat. Asianosaisen tulee antaa asiassa vilpittömä selvitys, muttei kuitenkaan asianosaiselle itselleen kielteisessä asiassa, ellei laissa ole muuta määrätty. (Kulla 2008, 195-196.)

Kuitenkaan asianosaiselta ei voida edellyttää asian selvittämistä täydellisesti, sillä viranomaisen on huolehtimisvelvollisuuden perusteella varmistettava, että sillä on tarpeelliset tiedot asian ratkaisemista varten. Viranomaisen on näin ollen arvioitava saamiensa tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Viranomaisen tulee varata asianosaiselle mahdollisuus täydentää hakemusta. (Mäenpää 2008, 158-159.) Jos maanomistaja huomaa jotakin, mikä saattaa vaikuttaa asian käsittelyyn hänen tulee ilmoittaa siitä ELY-keskukselle. Tällaisia asioita voivat olla myrskytuhot tai muu sellainen seikka, mikä vaikuttaa alueen ekosysteemiin.

Asian selvittämisessä eli hallintomenettelyssä on siis aina pyrittävä asianmukaisuuteen sekä aineellisesti eli toisasioita vastaavaan ratkaisuun ja asian ratkaisevan viranomaisen tulee tuntea sovellettava oikeus. Oikeuslähteinä ovat lait sekä niiden esivalmistelutyöt, joista selviää tarkemmin, mitä kyseisellä lailla tarkoitetaan. Luonnonsuojelualueen perustamisessa käytetään usein perusteluina jo olemassa valtioneuvoston hyväksymiä luonnonsuojeluohjelmia.

7.3.2 Kuuleminen ja katselmus

ELY-keskus varaa asianosaiselle mahdollisuuden lausua mielipiteensä sekä antaa selityksensä vaatimuksista ja selityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asianratkaisemiseen (HL 34 §). Kuulemisperiaatteessa asianosaisille varataan mahdollisuus kertoa asian ratkaisuun vaadittavia asioita ja selvityksiä. Kuulemistilaisuus tulee järjestää ennen asian ratkaisemista. Kuulemisaineistona käytetään asianosaisen vaatimuksia ja asiasta tehtyjä selvityksiä eli asiakirjoja. (Kuusniemi ym. 2005.) Jos hallintomenettely koskee Natura 2000-verkostoa, asianomaisten kuulemisesta tulee huolehtia kuuluttamalla alueen perustamisesta kunnan ilmoitustaululla vähintään 30 päivän ajan ja ainakin yhdessä paikkakunnalla yleisesti ilmestyvässä sanomalehdessä (LSL 64.2 §). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa kuuleminen toteutetaan maastokatselmuksen yhteydessä. Maastokatselmus suoritetaan yhdessä maanomistajan kanssa, jolloin maanomistaja voi samalla esittää oman näkemyksensä alueen rajauksesta ja sen, miten suojelu tulisi hänen mielestään toteuttaa. Katselmus pyritään suorittamaan yhden päivän aikana ja mielellään kesällä, jolloin kyetään paremmin huomaamaan alueen luontoarvot ja havaitsemaan alueella mahdollisesti esiintyvät uhanalaiset lajit (Juha Lumme. Haastattelu 7.4.2011).

Katselmus on menettely, jossa päätöksen tekevä viranomainen tutkii aistinvaraisesti tai muun selvityksen perusteella aluetta. Tarkoituksena on hankkia asian ratkaisemista varten tietoja (Mäenpää 2008, 172-173). *”Jos maanomistaja haluaa vapaaehtoisesti rajoittaa alueen käyttöä enemmän, se on mahdollista, mutta sinellänsä me ei voida rajoittaa rauhoitusmääräyksillä enempää kuin mitä on tarpeen suojelutavoitteiden saavuttamiseksi”* (Haastattelu 7.4.2011).

Normaalisti luonnonsuojelualueen perustamisesta kuullaan vain asianosaisia eli niitä joiden etua tai oikeutta asia koskee. Luonnonsuojelualueen perustamisessa kuullaan maanomistajia ja joiden alueesta on kysymys. Myös kuntaa tai lähinaapureita kuullaan, jos se asian kannalta on tärkeää. Kuuleminen ei kuitenkaan saa olla pelkkä muodollisuus, vaan asianosaisten tulee saada lausua todellinen mielipiteensä. Suullisessa kuulemisessa on se ongelma, että silloin on vaikea todistaa, onko asianosaista kuultu riittävästi. Kuuleminen tulee järjestää suulliseksi, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi hallintolain 37 § mukaisesti. Suullinen kuuleminen voidaan järjestää myös jos asian kirjallinen selvittäminen tuottaa suuria hankaluuksia asianosaiselle. (Hautamäki 2004, 124-125.) Asianosaiselle lähetetään kuulemisilmoitus, jossa varataan tälle mahdollisuus lausua mielipiteensä sekä antaa selitys vaatimuksista ja selvityksistä, jotka asiassa on esitetty. Asianosaiselle yleensä lähetetään kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai niiden jäljennös. Yleensä kuulemisen kohteena oleva aineisto on kirjallista tai kuvallista, mutta kuuleminen voi perustua myös sähköisiin tallenteisiin, kuten cd-levyyn tai videotallenteeseen. Asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua aineistoon etukäteen ja aineisto voi olla myös nähtävillä viranomaisessa. (Mäenpää 2008, 165.)

Kuulemista kuitenkin voidaan poiketa tietyn edellytyksien täyttyessä. Näitä edellytyksiä ovat: vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, asia koskee palvelussuhteen tai vapaaehtoisen koulutukseen tai hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä. Kuulemisesta voidaan poiketa myös silloin, kun se saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteuttamisen, tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle (HL 34.2). Tämä tarkoittaa, että kuulemista ei tarvitse suorittaa, jos hakemus on saapunut myöhässä asian ratkaisevalle viranomaiselle tai asian ratkaisemisella on kiire, kuten joissakin suojelutapauksissa. (Kulla, 226-228; Mäenpää, 167-169.) Kun valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätökset tietyn luontotyypin suojelusta, suojelupäätökset ovat voimassa huolimatta siitä, onko alue suojeltu vai ei. Kuitenkin jos vaarana on, että suojelu vaarantuu alueella, voi ELY-keskus asettaa alueen toimenpidekieltoon. Päätös toimenpidekiellosta asettuu voimaan heti.

7.3.3 Asian käsittely ja päätöksen perusteleva

Asian ratkaisemista säädellään hallintolain 7 luvussa. Päätös on annettava lain mukaan kirjallisena, ellei päätöksen kiireellisyys välttämättömyys vaadi päätöksen antamista suullisesti. Silloinkin on annettava päätös kirjallisena ja toimitettava päätöksen mukana oikaisuvaatimusohjeet valitusosoitteineen. Valitusajka alkaa aina kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista. Päätökset voivat olla pääasiantarkistuksia eli koko asia on ratkaistu kerralla. Menettelyasiassa voidaan tehdä myös väliratkaisuja, kuten asianosaisten kuuleminen tai katselmuksen suorittaminen. (Kulla 2008, 241.)

Hyvän hallintotavan mukaisesti päätökset tulee perustella riittävän yksilöidysti. Myös perustuslaissa taataan oikeus perusteltuihin päätöksiin (PL 21.2 §). Myös EU:n perustamissopimuksessa on mainittu oikeudesta saada perusteltu päätös (41 art.). Päätöksen mukana on annettava perustelut, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisemiseen sekä sovelletut säännökset. Riittävästi yksilöinti tarkoittaa, ettei päätöstä voida tulkita toisella tapaa kuin on tarkoitettu. Päätöksestä on myös käytävä ilmi, mitä erilaisia etuja ja oikeuksia tai mitä, velvollisuuksia asianosaiselle on määrätty. (Mäenpää 2008, 176-177.) ELY-keskus käyttää luonnonsuojelualueen perusteluissaan valtioneuvoston periaatepäätöksiä, luonnonsuojelulakia sekä luonnonarvoja.

Perusteltu päätös takaa sen, että asianosainen voi perustellusta päätöksestä arvioida päätöksen oikeellisuutta ja päätyä hakemaan muutosta. Viranomaiset voivat myös arvioida omaa toimintaansa, kun keskitytään perusteluihin. Perusteluista tulee ilmetä kaikki asiat ja selvitykset mitkä ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Lisäksi perusteluissa tulee mainita sovelletut säädökset. (Kulla, 2008, 245-246.) Perusteluiden tarkoituksena on selvittää mitä lainkohtia ratkaisuun on käytetty, ne on yksilöity ja ovat ymmärrettäviä (Mäenpää, 2008, 179). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käyttää valtioneuvoston periaatepäätöksiä luontotyyppien suojelusta sekä luonnonsuojelulain 10 § perusteluina luonnonsuojelun alueen perustamisessa. (Lumme. Haastattelu 7.4.2011).

Perusteluvelvollisuudesta voidaan poiketa tiettyjen ehtojen täytyessä. Tällaisia tilanteita voivat olla tärkeä yleinen tai yksityinen etu, joka vaatii päätöksen välitöntä antamista, kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia, vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, päätöksellä hyväksytään päätös, joka ei koske toista asianosaista taikka perusteleminen on muusta erityisestä syystä tarpeeton. (HallintoL 45.2 §.) ELY-keskus voi kiireellisesti päättää toimenpiderajoituksista esimerkiksi tilanteessa, jossa metsästä on tehty pystykauppa eli puut on myyty ennen kuin ne ovat kaadettu ja alueella onkin suojeltava laji (Lumme. Haastattelu 7.4.2011).

Hallintolaki ei edellytä päätökseen osallistuneiden ja esittelijän nimeämistä, mutta hyvään hallintotapaan kuuluu, että päätökseen osallisten nimet mainitaan. Lisäksi mahdollinen eriävä mielipide tulee olla esitetty päätöksessä. Nämä takaavat avoimuuden ja vastuullisuuden hallinnossa. (Kulla 2008, 177.)

7.3.4 Hallintopäätöksen tiedoksianto

Viranomaisen on annettava viipymättä tekemänsä päätös asianosaisille (HallintoL 54 §). Tavallisesti tiedoksianto toimitetaan tavallisena kirjeenä vastaanottajalle tai tämän lailliselle edus-

tajalle eli asiamiehelle, huoltajalle tai edunvalvojalle. Jos molemmilla on puheoikeus asiassa, tulee molemmille lähettää päätös. (Kulla 2008, 273.)

Päätös voidaan myös toimittaa todisteellisena tiedoksiannona eli saantitodistusta vastaan, jos päätös koskee velvoittavaa päätöstä. Yleistiedoksiannolla tarkoitetaan tiedoksiantoa silloin, kun asiakirja on toimitettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai jos vastaanottajaa ei tiedetä. Yleensä tällöin tiedoksianto on nähtävillä virastossa ja sen lisäksi tulee asiasta ilmoittaa Virallisessa lehdessä tai sellaisessa lehdessä, josta voidaan asianosaisen saavan tiedon. Tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta. Ilmoituksessa tulee olla tiedot, mitä asiaa päätös koskee, maininta siitä missä ja mihin saakka asiakirja on nähtävillä. Ilmoituksessa voidaan myös yleisluontoisesti kuvata, minkä tyyppisestä asiakirjasta on kyse. (Kulla 2008, 275-276.)

Sijaistiedoksiantoa voidaan käyttää silloin, kun todisteellisen tiedoksiannon vastaanottajaa ei tavoiteta. Asiakirja luovutetaan toiselle henkilölle suostumusta vastaan suljettuna kirjeenä. Tiedoksiannon vastaanottajan tulee suostua vastaanottamaan kirje. Sijaistiedoksiannon vastaanottaja voi olla samassa taloudessa asuva 15 vuotta täyttänyt yleensä läheispiiriin kuuluva henkilö. Tällaiseksi henkilöksi voidaan katsoa kuuluvaksi myös samassa asunnossa asuvaksi alivuokralainen tai vuokraisäntä. Asiakirja voidaan luovuttaa myös työnantajalle tai tämän edustajalle. (Kulla 2008, 278.) Tiedoksisaanto on tärkeää siksi, että tiedoksisaantipäivästä lasketaan muutoksenhaun määräaika.

7.3.5 Valitusosoitus

Usein hallinnossa päätökseen liitetään mukaan oikaisuvaatimusohjeet, sillä päätökseen tulee vaatia oikaisua ennen valituksen laatimista (HallintoL 46 §). Valitusosoituksesta tulee ilmetä, kenelle viranomaiselle voidaan päätöksestä valittaa sekä missä ajassa valitus tulee olla valitusviranomaisella (HallintoL 47 §). Pääsääntöisesti valitusaika on 30 päivää tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivää ei lasketa määräaikaan. Valitusosoituksessa tulee olla selostettuna vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä miten valitus tulee toimittaa valitusviranomaiselle (HKL 23 §). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien päätöksistä ei laadita erikseen oikaisuvaatimusta, vaan ELY-keskuksien päätöksistä valitetaan suoraan oman alueen hallinto-oikeuteen (LSL 61 §).

Valtioneuvoston tai ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valitusperusteena voi olla vain päätöksen lainvastaisuus. Elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskuksen päätöksestä valitetaan ensin oman alueen hallinto-oikeuteen (LSL 61 §).

8 Hallinto-oikeuden käsittely

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi tehdä itsenäisesti luonnonsuojelun alueen perustamispäätöksiä. Suojelupäätös rajoittaa alueen käyttöä, jolloin esimerkiksi rakentaminen ja maan muokkaus on kielletty. Tavanomainen käyttö kuten marjastus tai kalastus on usein sallittua. Maanomistaja, joka kokee suojelupäätöksen rajoittavan itsemääräämisoikeuttaan liikaa, voi laatia valituksen luonnonsuojelun alueen perustamisesta oman alueensa hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen saannista.

8.1 Valitusoikeus

Hallintopäätöksistä voidaan valittaa joko hallintovalituksella tai kunnallisvalituksella riippuen, siitä kuka viranomaisen päätöksen on tehnyt ja mihin lakiin päätös perustuu. Yleisimmin tulee kyseeseen hallintovalitus. Hallintovalitusten käsittelyssä käytetään yleislakina hallintolainkäyttölakia. Hallintovalituksen voi tehdä vain hallintopäätöksestä. (Mäenpää 2008, 245.) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastot ovat ympäristöministeriön alaisia julkisia viranomaisia ja näin ollen heidän päätöksistään laaditaan hallintovalitus. Valitus toimitetaan oman alueensa hallinto-oikeuteen. (Valittaminen.)

Hallinto-oikeuksiin voi valittaa vain se henkilö, jonka oikeuksia asia koskee eli asianosainen. Jos valitusoikeutta ei ole, asia jätetään tutkimatta. (Mäenpää 2008, 251). Myös viranomaisen voi valittaa hallintolainkäyttölain 6.2 § mukaan, esimerkiksi ELY on päättänyt suojella harjun ja sen alla sijaitsevan pohjavesialtaan, vaikka kunta haluaisi hyödyntää nämä pohjavesivarat.

Valitus katkaisee hallintopäätöksen toteuttamisen, kunnes asia on saanut lainvoimaisen ratkaisun. Kuitenkin päätös voidaan laittaa voimaan hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan, vaikka hallintovalitus olisi vireillä. Hallintotuomioistuimella on myös oikeus kieltää tai keskeyttää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon tai antaa muita täytäntöönpanomääräyksiä. (Mäenpää 2008, 249.)

Hallinto-oikeus määräytyy hallinto-piirin mukaan. Joissakin ympäristöasioissa ainoa valitusinstanssi on Vaasan hallinto-oikeus. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja veloituspäätöksistä voidaan valittaa vain Vaasan hallinto-oikeuteen. Muissa luonnonsuojelulakia koskevissa asioissa valittaa hallintopiirinsä hallinto-oikeuteen. (LSL 61 §.)

8.2 Valituskirjelmä

Valituskirjelmästä tulee käydä ilmi viranomaisen päätös josta valitetaan, sekä se kuka valittaa. Valittajan tulee kertoa miltä, osin haluaa muutosta viranomaisen päätökseen. Valitus

tulee allekirjoittaa itse tai liittää valtakirja, jos ei itse ole valituskirjelmää laatinut. Asiamiehen on allekirjoitettava valitus. Allekirjoitus käsitetään omakätisenä nimen kirjoittamisena. Valituksessa tulee olla valittajan nimi sekä osoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset lähetetään. Valituksessa tulee olla vapaamuotoiset perustelut, joilla hakee muutosta asiassa. Perustelujen avulla valittajan on näytettävä valituksensa olevan aiheellinen. (Kulla 2008, 136 & 143; Mäenpää 2008, 259.)

Valitukseen tulee liittää muun muassa valituksen alainen päätös valitusosoituksineen, tiedoksisiantitodistus tai muu selvitys, milloin päätös on tullut valittajan tietoon, kaikki ne asiakirjat joihin valittaja vetoaa sekä asiamiehen valtakirja ellei asiamies ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja. (Kulla 2008, 136.)

Valitus tulee olla perillä viimeistään valitusajan viimeisenä päivän kello 16.15. Sen jälkeen saapunut valitus on tullut myöhässä ja se jätetään tutkimatta. Valituksen voi jättää postin kuljetettavaksi, lähettää sähköpostilla tai sen voi tuoda kirjaamoon. Jos valitus on puutteellinen, hallinto-oikeus pyytää täydentämään sitä määräajan puitteissa. Täydentämättä jätetty valitus voidaan jättää tutkimatta, jos asian ratkaisu olisi ollut jättää tutkimatta. Täydentämättä jättäminen ei siis estä asian ratkaisua. (Kulla 2008, 147 & 200.)

Oikeudenkäyntiasiakirjat voidaan toimittaa hallinto-oikeudelle myös sähköisessä muodossa tai telekopiona. Tarkemmat säännökset löytyvät sähköisestä viranomaisasioinnista annetussa laissa (13/2003). Asiakirjojen lähettäjä on aina itse vastuussa siitä, että ne saapuvat ajoissa ja viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat kunnossa. Asiakirjojen katsotaan saapuneeksi silloin, kun ne ovat tietojärjestelmässä käsiteltävissä kunnossa. (Valittaminen.)

Allekirjoitusvaatimus katsotaan täyttyneen, kun asiakirjassa ovat tiedot lähettäjistä tai asiakirjan aitoutta ja eheyttä ei ole syytä epäillä. Allekirjoitusta ei myöskään tarvita, jos liitteenä on selvitys asiamiehen käytöstä. Kuitenkin, jos viranomaisella on syytä epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta, voi viranomainen pyytää valtakirjaa toimitettavaksi. (Kulla 2008, 140.)

8.3 Valituksen käsittely

Valituksen tultua käsittelyyn hallinto-oikeuden esittelijä alkaa valmistelemaan asiaa hankkimalla tarvittavat viranomaisen lausunnot ja selvitykset. Vastapuolelle tarjotaan tilaisuus antaa oma selityksensä. Luonnonsuojelualueen perustamista koskevissa valituksissa tämä tarkoittaa sitä, että ELY-keskukselle lähetetään lausuntopyyntö (Liite 1). Annetusta lausunnosta lähetetään kopio valituksen tehneelle. Hänellä on 30 päivää aikaa antaa vastaselityksensä

(Liite 2) asiaan. Asia voidaan kuitenkin ratkaista vaikka vastaselitystä ei olisi toimitettu. Samalla voidaan pyytää valituksen tehnyttä täydentämään valituskirjelmää. Täydennyspyyntö voidaan kuitenkin lähettää jo ennen kuin valitusasiakirja liitteineen lähetetään ELY-keskukselle. Valittaja voi vastaselityksensä jälkeenkin toimittaa hallinto-oikeudelle lisäselvityksiä, jos kokee sen tarpeelliseksi. (Käsittely.)

Kun kaikki asiakirjat ovat toimitettu hallinto-oikeudelle, esittelijä laatii ratkaisuehdotuksensa. Asiakirjat sekä ratkaisuehdotus kiertää asian ratkaisevilla tuomareilla tutkittavina, jonka jälkeen asia ratkaistaan hallintotuomioistuimen istunnossa. Istunnossa kaikki esille tulleet asiat harkitaan ja päätetään, mitkä asiat ovat tärkeitä ratkaisun kannalta. Päätöksestä äänestetään, jos ratkaisuun osallistuvat tuomioistuimen jäsenet ovat erimieltä ratkaisusta. Tehty ratkaisu kirjataan päätökseksi ja se lähetetään asianosaisille tarkastuksen ja allekirjoittamisen jälkeen. (Käsittely.)

Hallintotuomioistuin voi joko pitää ELY-keskuksen tekemän päätöksen luonnonsuojelualueen perustamisesta voimassa tai voi kumota sen lainvastaisena. Päätös voidaan myös palauttaa uudelleen ratkaistavaksi ELY-keskukselle, jos menettelyssä on ollut joku virhe. (Mäenpää 2008, 249).

8.4 Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallinto-oikeuden ratkaisuun tyytymätön voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO). Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan kolmenlaisessa tilanteessa. Jos korkein hallinto-oikeus katsoo käsiteltävän asian olevan tärkeä samankaltaisten tapausten lain soveltamisen kannalta, voi KHO ottaa tapauksen käsittelyyn ennakkopäätösperusteella. Toiseksi KHO voi katsoa valitusluvan olevan aiheellinen hallintopäätöksessä tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Kolmas peruste valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy. (Mäenpää 2008, 247-248.)

Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia koskee. Alueella sijaitseva kunta voi tehdä valituksen luonnonsuojelualueen perustamisesta, muttei korvauksia koskevista asioista. Valituslupa voidaan katsoa olevan myös sellaisilla yleishyödyllisillä rekisteröidyillä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. (LSL 63 § 3 mom.)

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia käsitellään viiden jäsenen kokoonpanossa ja tarvittaessa korkein hallinto-oikeus voi järjestää katselmuksen tai suullisen käsittelyn asiassa. Asia valmistellaan samalla tavalla kuin hallinto-oikeudessa. (Lainkäyttöasia.)

9 Esimerkkitapaukset

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentin 14 kohdan mukaisesti ne asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun, ovat salassa pidettäviä. Näin ollen kaikki tapauksiin liittyvät tarkemmat tiedot ovat salattu luonnonsuojelun turvaamiseksi.

9.1 Ensimmäinen tapaus

Tapauksessa oli kyseessä valtioneuvoston hyväksymään rantojensuojeluohjelmaan kuuluvasta alueesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli suojellut alueen LSL 10 §:n 2 momentin mukaisesti. Alueella pesii uhanalainen lintulaji ja lisäksi alueen maanperä on omiaan lajistoltaan rikkaan ja monimuotoisen kasviston muodostumisella. Päätöksessä ei rajoitettu alueen normaalia käyttöä. Kuitenkin rakentaminen kiellettiin ELY-keskuksen päätöksessä.

Maanomistaja laati valituksen hallinto-oikeudelle. Muut maanomistajat kyseisellä alueella eivät valittaneet ELY-keskuksen päätöksestä. Valituksessaan maanomistaja vaati omistamansa maa-alueen sulkemista pois suojelualueesta. Valittaja vetosi alueella olevaan asumukseen, jonka käytöstä tulee lintuja ja niiden pesintää häiritsevää meteliä.

Hallinto-oikeus lähetti valituksen lausunnolle ELY-keskukselle. Lausunnossaan ELY-keskus totesi, että kyseinen alue kuuluu jo valtioneuvoston 20.12.1990 hyväksymään rantojen suojeluohjelmaan ja näin ollen suojelupäätös on oikea. ELY totesi vielä, ettei tavanomainen alueella liikkuminen ole kielletty ja maanomistajalla on mahdollisuus hakea luonnonsuojelulain 53 §:n 2-3 momentin mukaisesti korvausta valtiolta.

Lausunto lähetettiin valittajalle vastaselitykselle, jolla valittajalle varattiin tilaisuus antaa asiassa lisäselvityksiä. Valittaja ei antanut vastaselitystään.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Perusteluissaan hallinto-oikeus totesi alueen kuuluvan rantojen suojeluohjelmaan ja totesi, että alue on lisäksi maisemallisesti arvokas. Näin ollen hallinto-oikeus totesi luonnonsuojelulain 10 § 2 momentissa olevien edellytyksien täyttyneen ja alueelle voitiin perustaa luonnonsuojelualue ilman maanomistajan suostumusta LSL 24 §:n 3 momentin mukaisesti.

9.2 Toinen tapaus

Tapauksessa oli kyse valtakunnalliseen soiden suojeluohjelmaan kuuluvasta alueesta. ELY-keskus oli ensin ehdottanut alueen vapaaehtoista suojelua ja kertonut maanomistajalle mahdollisuudesta saada korvausta valtiolta. Maanomistaja ei ollut suostunut vapaaehtoiseen suojeluun. ELY-keskus oli päättänyt LSL 24.3 §:n mukaisesti suojella alueen ilman maanomistajan suostumusta.

Suojelupäätöstään ELY-keskus perusteli valtakunnallisella soiden suojeluohjelmalla (ensimmäinen osa 19.4.1979 ja täydennetty 26.3.1981) sekä alueella elävillä arvokkailla ja uhanalaisilla kasvilajeilla. Lisäksi ELY-keskus päätöksessään salli tavanomaisen ja normaalin maankäytön, mutta suurempiin toimenpiteisiin tulisi hakea ELY-keskukselta lupa. Maanomistajalla on lisäksi oikeus hakea korvauksia valtiolta LSL 53 §:n 2-3 momentin mukaisesti.

Maanomistaja valitti hallinto-oikeuteen. Valituksessaan maanomistaja vaati ELY-keskuksen päätöksen kumoamista. Maanomistaja vetosi alueen pieneen kokoon ja siihen, että se on maanomistajan mukaan näin merkityksetön luontoarvojen vähäisyyden takia. Maanomistajan mukaan maankäytön suunnittelu vaikeutuu lupien hakemisesta ELY-keskukselta, jolloin tavanomainen ja normaali käyttö estyy. Lisäksi kyseisestä alueesta on otettu vettä maatalouskäyttöön ja kunnan toimet ovat aiheuttaneet haittaa vesistölle.

Hallinto-oikeus pyysi ELY-keskukselta lausuntoa. Lausunnossaan ELY-keskus painotti valtakunnallista soiden suojeluohjelmaa ja alueen maakunnallisesti merkittävää lajistoa. Lausunnossa todetaan, että vaikka elinympäristö on kärsinyt, siellä on silti tunnistettavia lajeja ja suojelu on tarpeen lajiston säilymisen turvaamiseksi. Lisäksi alueelta on havaittu merkkejä EU:n luontodirektiivin liitteen IV a:han kuuluvasta uhanalaisesta eläinlajista.

Vastaselityksessään valittaja toisti valituksessaan esittämänsä argumentit alueen normaalin ja tavanomaisen käytön estymisestä, jos suojelualue perustetaan.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että alue kuului valtakunnallisesti hyväksytyyn soiden suojeluohjelmaan ja on todettu arvokkaaksi suojelukohdeksi. Alueelta löytyi luontokäynnin aikana useita uhanalaisia kasvilajeja. Hallinto-oikeus totesi, että alue oli kärsinyt erilaisista maankäyttötoimenpiteistä viereisellä alueella, mutta suojeltavalla alueella oli edelleen arvokkaita ja uhanalaisia kasvilajeja. Näin ollen suojelualue voitiin perustaa ilman maanomistaja suostumusta.

9.3 Kolmas tapaus

Tässä tapauksessa kyseessä oli erityisesti suojeltavan sammallajin elinympäristön rajojen määrittelystä. ELY oli päättänyt, että erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikka määritellään päätöksen liitteenä olleen kartan mukaisesti. ELY-keskus oli päätöksessään luetellut ne toimet, jotka heikentäisivät tai hävittäisivät lajin elinympäristön. Päätöstään ELY-keskus perusteli luonnonsuojelulain 47 § 1-3 momenttien sekä luonnonsuojeluasetuksen 22 §:n mukaan.

Valittaja vaati hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa, että suojeltavaa aluetta tulee pienentää ja rauhoitussäännöksiä lieventää. Valittaja perusteli asiaansa suojelualueen laajuudella lajin esiintymiseen nähden ja sillä, että rauhoitussäännökset ovat liian tiukat. Suojelualue sijaitsee lähellä hoidettua piha-aluetta ja pihaan kuljetaan suojelualueen ylittävällä sillalla. Lisäksi talon läheisyydessä kasvavat säilytettävä pensasto heikentää rakennuksen arvoa.

ELY-keskus antoi lausunnon, jossa sanotaan nyt suojeltavan alueen olevan pienempi kuin alun perin oli suunniteltu ja alueella sijaitseva laji on EU:n luontodirektiivin liitteen II tärkeänä pitämä laji. Lisäksi suojelualueen perustamispäätöksessä mainitut kielletyt toimenpiteet ovat informatiivisia ja ajoa kiinteistölle ei ole kielletty. Kuitenkin erilaiset kunnostamistoimet vaativat edelleen ELY:n hyväksynnän. Lausunnon selvisi, että alue on säilynyt hyvin luonnontilaisena ja alueella elää uhanalaisen lajin lisäksi muita silmällä pidettäviä lajeja, jotka ovat harvinaisia ja vaateliaita lajeja. Valittaja ei antanut vastaselitystään asiassa.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Päätös perusteltiin luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 olevalla lajilla. Luonnonsuojelulain 47 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää suojeltavaksi uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhto on ilmeinen.

Käsitlemistäni esimerkkitapauksista voidaan päätellä, että yleensä valitukset Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen luonnonsuojelualueen perustamista koskevat päätökset eivät menesty hallinto-oikeudessa eikä maanomistajan valitusta hyväksytä. ELY-keskus harkitsee tarkoin päätöksensä ja perusteluissa on usein käytetty valtioneuvoston luontotyyppien suojeluohjelmaa tai alueen kuulumista Natura 2000-alueen läheisyyteen.

10 Opinnäytetyön arviointia

Aloitin opinnäytetyöni etsimällä ympäristöoikeutta ja luonnonsuojelua käsitteleviä kirjoja. Aluksi tuntui kuitenkin löytyvän vain luonnonsuojelun näkökulmasta kirjoitettuja kirjoja, vaikka tarkoitus oli suuntautua ympäristöoikeuteen ja lainsäädäntöön. Työn teoriaosuuden tarkoi-

tuksena oli selvittää miten ympäristöoikeuden keinoin voidaan suojella luontoa. Tärkeänä tavoitteena oli laatia opas maanomistajille.

Olen laatinut työni tuloksena yleisoppaan maanomistajille, jotka ovat kiinnostuneita luonnonsuojelualueen perustamisesta omille mailleen, sekä niille maanomistajille, joiden maille perustetaan luonnonsuojelualue ilman heidän suostumustaan. Aloin suunnitella opasta, koska elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ei ollut kyseisen kaltaista opasta. Oppaan oli tarkoitus olla lyhyt ja antaa tarvittavat tiedot maanomistajille luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksistä, hallintomenettelystä ELY-keskuksessa ja valitusprosessista hallinto-oikeudessa. Tavoitteenani on saada opas yleisesti käyttöön kaikissa ELY-keskuksissa.

Mielestäni olen työssäni onnistunut hyvin kuvailemaan ympäristölainsäädännön muodostumista ja sitä, miten luonnonsuojelualueen perustamiseen liittyvä prosessi etenee. Oikeustradenomi taustastani johtuen käsittelen myös hallinnollisen menettelyn sekä erilaiset hallintoon liittyvät periaatteet, joita sovelletaan myös muualla hallinnossa. Asiat ovat jaoteltu selkeisiin kokonaisuuksiin ja etenevät loogisesti.

Oikeustradenomiopintoihin ei kuulunut ympäristöoikeuden kurssia, vaikka ympäristöasiat ovat muuttumassa hyvin tärkeiksi. Opinnäytetyöni sisältää myös hallinto-oikeutta sekä hallintolainkäyttöasioita, jotka kuuluvat kiinteänä osana oikeustradenomiopintoihin. Koen opinnäytetyöni vahvistaneen omaa osaamistani.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Borg, P. Monimuotoisuuden aika: luonnontähtävyyksistä Naturaan. Suomen Ympäristösuunnittelu. 2008. Kirkkonummi: Karisto
- Hallberg, P., Karapuu, H. Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. Perusoikeudet. 1999. WSOYPro.
- Hautamäki, V-P. Hyvän hallinnon periaatteet. 2004. Helsinki: Edita Publishing.
- Hollo, E. Johdatus ympäristöoikeuteen. 2009. Helsinki: Talentum.
- Hollo, E. Ympäristö ja oikeus. 2009. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jokinen, T. Euroopan unionin ympäristösäädökset 2003. Säädoskokoelma. Edita: Helsinki
- Kokko, K. Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. 2003. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki: Gummerus.
- Kokko, K. Ympäristöoikeuden periaatteet. 2008. Oikeusjärjestys osa 2. 5. täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja: Rovaniemi.
- Kuokkanen, T. & Parkkari, J. Kansainväliset ympäristösopimukset. 2004. Edita Publishing. Jyväskylä: Gummerus.
- Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. Ympäristöoikeus. 2005. WSOYPro.
- Kuusiniemi, K., Leinonen, J., Marttinen, K., Salila, J. & Siitari-Vanne, E. Ympäristönsuojelulainsäädäntö. 2008. Helsinki: Edita.
- Kärkkäinen, K. Ympäristön- ja luonnonsuojelu. 2007. Säädoskokoelma. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, O. Hallinto-oikeus. 2004. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Mäenpää, O. Oikeus hyvään hallintoon. 2008. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Yliopistopaino: Helsinki.
- Mäkinen, E. Kunnallisvalitus. 2010. Helsinki: Edita
- Nordström, N., Pirjatanniemi, E. & Rosas, A. Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. 1994. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Tuomainen, J. Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. 2006. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki: Gummerus.

Artikkeli

- Kuusinen, M. Metso- Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma. Ympäristö ja Terveys. 10/2010. Ilmatieteenlaitos: Helsinki.

Elektroninen aineisto

Ekroos, A. 2008. Ympäristö- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Luettu 20.10.2010.
<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/kirjat/ylo/>

Pasanen, A-M. 2005. Yksityisen luonnonsuojelun alueen perustaminen ilman maanomistajan suostumusta. Luettu 20.10.2010. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3317.pdf>

Viranomaislähteet

Hallinto-oikeus. 2010. Luettu 15.11.2010. <http://www.oikeus.fi/4319.htm>

Valittaminen hallinto-oikeuteen. 2010. Luettu 15.11.2010. <http://www.oikeus.fi/5713.htm>

Hyvinkään kaupunki. 2011. Luettu 12.4.2011. www.hyvinkaa.fi

Hallinto-organisaatio. 2011. Luettu 12.4.2011. <http://hyvinkaa.fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Kaupungin-hallinto-ja-talous/Kaupungin-hallinto-organisaatio/>

Tekniikka ja ympäristö. 2011. Luettu 12.4.2011. <http://hyvinkaa.fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Toimialat/Tekniikka-ja-ymparisto/>

Ympäristökeskus. 2011. Luettu 12.4.2011. <http://www.hyvinkaa.fi/Asuinymparisto-ja-rakentaminen/Ymparistokeskus/>

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. 2010. Luettu 16.11.2010
<http://www.ely-keskus.fi/fi/Ymparisto/Sivut/default.aspx>

Korkein hallinto-oikeus. 2011. Luettu 26.4.2011. <http://www.kho.fi/index.htm>

Lainkäyttöasia. 2011. Luettu 26.4.2011. <http://www.kho.fi/21438.htm>

Suomen luonnonsuojeluliitto. 2010. Luettu 16.10.2010. <http://www.sll.fi/luontojaymparisto>

Suomen ympäristökeskus. 2010. Luettu 16.10.2010. <http://www.ymparisto.fi/>

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma 2008-2016. Luettu 17.10.2010.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20996&lan=fi>

Suojeluohjelmat ja -alueet. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=89&lan=fi>

Kansallispuistot: Kansallis- ja luonnonpuistot. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=746&lan=fi>

Suot: Soiden suojelu. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=747&lan=fi>

Lintuvedet: Lintuvesien suojelu. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=748&lan=fi>

Lehdot: Lehtojen suojelu. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=750&lan=fi>

Rannat: Rantojen suojelu. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=751&lan=fi>

Perustaminen: Luonnonsuojelualan perustaminen yksityiselle maalle. 2010. Luettu 16.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=274410&lan=fi>

Kestävä kehitys. 2010. Luettu 17.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1400&lan=fi>

Perustaminen: Luonnonsuojelualan muodostaminen suojelualuekiinteistöksi. 2010. Luettu 12.2.2011.

http://www.finlex.fi/data/normit/25517-MML_3_012_2010_Suomeksi.pdf

Luonnonsuojelualan säädösvalmistelu ja kiinteistönmuodostamisen työohjelma. 2010.

Luettu 12.2.2011. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=99665&lan=fi>

Luontodirektiivi. Luettu 12.1.2011.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FI:HTML>

Valtioneuvoston periaatepäätös Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmasta 2008-2016. Luettu 15.10.2010.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=82673&lan=fi>

EU:n toimet luonnonsuojelun edistämiseksi. 2002. Euroopan komissio. Luettu 24.5.2011.
http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/focus_fi.pdf

Julkaisemattomat

Lumme, J. 7.4.2011. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamiehen haastattelu
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Helsinki.

Liitteet

Hallinto-oikeuskäsittelyn lähetepohjia

| | |
|--------------------------|----|
| Lausuntopyyntö..... | 44 |
| Vastaselityspyyntö | 45 |

Lausuntopyyntö

| | | |
|-----------------------------------|-----------|---------------|
| HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS | LÄHETE | 00000/11 |
| Ratapihantie 9, 00520 HELSINKI | | |
| Puhelin 010 36 42000, 0100 86311 | 27.1.2011 | 00000/11/5402 |
| Faksi 010 36 42079 | | |
| Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi | | |

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
PL 36
00051 Helsinki

Valitus, valittajan nimi

LAUSUNTOPYYNTÖ

Helsingin hallinto-oikeus pyytää oheisen valituksen johdosta

- 1) antamaan lausunnon ja
- 2) liittämään asiakirjoihin valituksenalaisen päätöksen perusteenä olevat asiakirjat.

Lisäksi asiakirjoihin pyydetään liittämään karttaote, johon on merkitty laitoksen sijaintipaikka ja valittajien omistamat/hallitsevat kiinteistöt.

Asiakirjat on palautettava hallinto-oikeudelle viimeistään 28.2.2011.

Heidi Pessi
toimistos sihteeri
Puh. 010 36 42000

Vastaselityspyyntö

| | | |
|-----------------------------------|-----------|---------------|
| HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS | LÄHETE | 00000/11 |
| Ratapihantie 9, 00520 HELSINKI | | |
| Puhelin 010 36 42000, 01000 86311 | 27.2.2011 | 00000/11/5402 |
| Faksi 010 36 42079 | | |
| Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi | | |

Vastaanottajan nimi

Osoite

Postinumero, POSTITOIMIPAIKKA

VASTASELITYSPYYNTÖ

Helsingin hallinto-oikeus varaa Teille tilaisuuden antaa kirjallisen vastaselityksenne asiassa.

Vastaselitys on toimitettava hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa tämän lähetteen päiväyksestä lukien.

Asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka vastaselitystä ei ole annettu.

Liitteitä ei tarvitse palauttaa.

Heidi Pessi
toimistosihteeri
Puh. 010 36 42000

LIITTEET

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto

Opas

KANSI:

LUONNONSUOJELUALUEEN PERUSTAMINEN

OPAS MAANOMISTAJALLE

Perustuslain 20 §:n mukaan luonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen on meidän kaikkien tehtävä. Suomi on myös sitoutunut Euroopan unionin jäsenmaana huolehtimaan luonnon monimuotoisuuden säilymisestä koko EU:n alueella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päättää alueen suojelusta ilman maanomistajan suostumusta, jos alue täyttää luonnonsuojelulain edellytykset.

Maanomistaja voi myös päättää suojelusta itsenäisesti ja laatia hakemuksen ELY-keskukselle.

Luonnonsuojelualan perustamisedellytykset

- Alueella elää uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi.
- Alueella voi lisäksi olla luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.
- Alue voi edustaa erikoista tai arvokasta, tyyppillistä tai harvinaistuvia perinneluontomaisemia, että suojelu katsotaan aiheelliseksi. Alueella voi olla esimerkiksi hiidenkirnu tai kallioleikkaus.

Jokainen näistä perustamisedellytyksistä edesauttaa luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä. Euroopan unionin luontodirektiivin yhtenä tavoitteena on säilyttää arvokkaat luontotyytit ja taata luonnon monimuotoisuus. Suomen hallitus on määritellyt luontotyyppien suojeluohjelmat. Alueen kuuluminen luonnonsuojeluohjelmaan on yksi suojeluperusteista. Myös Natura 2000-alueen läheisyys saattaa aiheuttaa suojeluperusteen. Hallituksen vahvistamiin luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvat mm. suot, vanhat metsät, merenrantaniityt, kosket ja lintuvedet. Lisäksi erilaiset luontotyytit kuten Itämeri, kalliot, tunturit ja rannat ovat suojeltavia kohteita.

Maanomistaja voi itse hakea omistamansa alueen suojelua ELY-keskukselta. ELY-keskus voi päättää suojelusta myös ilman maanomistajan suostumusta, jos luonnonsuojelualan perustamisedellytykset täyttyvät. ELY-keskus noudattaa perustamisasioissa hallintomenettelyn sääntöjä.

Luonnonsuojelualan käyttö ja maanomistajan korvaukset

Suojelupäätös rajoittaa alueen käyttöä yleensä vain osittain. Maanomistaja on kuitenkin oikeutettu saamaan korvauksia alueelleen perustettavasta pysyvästä luonnonsuojelualueesta, jos käyttörajoituksista aiheutuu merkittävää haittaa alueen käytölle. Myös määräaikaisesta rauhoituksesta maksetaan korvauksia samoin perustein. Korvausten suuruuden arvioi ELY-keskus ja korvausten maksamisesta sovitaan yleensä ennen suojelupäätöksen tekemistä.

Joissakin tilanteissa, jolloin suojelupäätös koskee alueella olevaa erityisesti suojeltavaa lajia, on kiinteistön omistajalla oikeus saada täysi korvaus alueen rajauksen aiheuttamasta merkityksellisestä haitasta. Kiinteistön omistajan tulee kuitenkin ensin hakea lupaa poiketa suojelupäätöksestä.

Valitusmenettely hallinto-oikeudessa

Jos maanomistaja kokee, että ELY-keskuksen tekemä päätös suojella alue ilman hänen suostumustaan on väärä, voi maanomistaja laatia valituksen hallinto-oikeudelle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat ympäristöministeriön alainen julkinen viranomainen, jonka päätöksistä voidaan laatia hallintovalitus oman hallintopiirinsä hallinto-oikeuteen. Päätöksessä on mainittu mihin hallinto-oikeuteen tulee valittaa.

Valitusaika on 30 päivää tiedoksisaannista ja tiedoksisaantipäivää ei lasketa valitusaikaan.

Valitusoikeus hallintoasioissa on vain sillä, jota viranomaisen tekemä päätös koskee eli valittaja on maanomistaja. Valitus laaditaan viranomaisen kirjallisesta päätöksestä, joka liitetään valitukseen mukaan.

Valitus on allekirjoitettava. Jos asiamies on laatinut ja allekirjoittanut valituksen, on valitukseen liitettävä mukaan valtakirja. Asiamies voi olla kuka tahansa ilman erityistä kelpoisuutta.

Valituksen perusteluissa on oltava ne seikat, mihin valittaja vetoaa vaatimuksessaan. Valittaja voi täydentää valitustaan, jos se on puutteellinen ja jos täydentäminen on tarpeen asian käsittelyä varten.

Hallinto-oikeus haluaa kuulla kaikkia osapuolia ja siksi valituksen tultua hallinto-oikeuteen, se lähetetään lausunnolle päätöksen tehneelle ELY-keskukselle. Lausunnolla halutaan kuulla ELY-keskuksen kanta asiaan.

ELY-keskuksen lausunnon saavuttua hallinto-oikeuteen se lähetetään tiedoksi valituksen laatineelle maanomistajalle. Maanomistaja voi antaa myös lisäselvityksiä hallinto-oikeudelle ja näin ollen selkeyttää kantaansa asiaan. Saatuaan maanomistajan vastaselityksen, hallinto-oikeus päättää asian. Päätös lähetetään osapuolille.

Hallinto-oikeuden päätökseen tyytymätön voi pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa. KHO ottaa asian käsittelyyn, jos asiassa on selkeä ennakkoratkaisumerkitys, asiassa on kyseessä erittäin tärkeä yleinen ja julkinen etu tai asian käsittelyssä on tapahtunut ilmeinen virhe.

Osoitteet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

www.ely-keskus.fi

Etelä-Suomen metsien suojeleohjelma Metso

www.metsopolku.fi

Hallinto-oikeudet

www.oikeus.fi

Sivustolta löytyvät yhteystiedot sekä muuta tietoa oikeuslaitoksista