



27.1.2015

YM027:00/2012

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Viite  
Hänvisning

Asia  
Ärende

Selvityspyyntö vapaaehtoisten soidensuojelutoimenpiteiden oikeudellisesta hyväksyttävyydestä

### Asian tausta

Ympäristöministeriössä on syksyllä 2012 käynnistetty luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 §:ssä tarkoitetun luonnonsuojeluohjelman valmistelu Suomen suoluonnon monimuotoisuuden ja jäljellä olevien arvokkaimpien soiden turvaamiseksi. Luonnonsuojeluohjelma voidaan lain mukaan laatia valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi. Suojeluohjelmalla on tarkoitus täydentää nykyistä suojelualueverkostoa. Soidensuojelun täydennysohjelman valmistelu on perustunut pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sekä valtioneuvoston periaatepäätökseen soiden ja turvemaiden vastuullisesta ja kestävästä käytöstä ja suojelusta 30.8.2012.

Luonnonsuojelulaissa on erityissäännökset luonnonsuojeluohjelman laatimisesta, hyväksymisestä ja menettelysäännöksistä. Kirjeen liitteenä on selvitysaineistona ympäristöministeriössä laadittu erillinen muistio suojeluohjelman oikeusvaikutuksista (liite 1). Lisäksi asian arvioinnissa voi olla merkitystä luonnonsuojelulain yleisillä suojelualueita koskevilla säännöksillä, kuten 52 § valtion lunastusoikeus ja 10 § luonnonsuojelualueet ja niiden perustamisedellytykset.

Ympäristöministeriö asetti soidensuojelun täydennysohjelmaa valmistelemaan työryhmän ajalle 4.9.2012–31.12.2014. Valmistelua varten ympäristöministeriö tiedotti tammikuussa 2013 luonnonsuojelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjelman laatimisesta. Valmistelu aloitettiin laatimalla kriteerit suojeluohjelmaan valittaville kohteille ja arvioimalla olemassa olevaan turvemaiden paikkatietoaineistoon sisältyvien suokohteiden luonnonarvoja suhteessa kriteereihin. Tämän tarkastelun pohjalta valittiin tarkemmin kartoitettavat suokohteet, joita on kesäkausina 2013 ja 2014 kartoitettu maastokäynnein. Maastokäynneistä on tiedotettu maanomistajia kirjeitse etukäteen. Kartoitusten pohjalta työryhmä on valmisteillut ehdotusta suojeluohjelmaan valittavista kohteista. Näitä Etelä-Suomen kohteita koskeva ehdotus on työryhmässä saatu lähes valmiiksi. Pohjois-Suomessa sijaitsevien kohteiden osalta valmistelu on vielä kesken.

Soidensuojelun täydennysohjelman valmistelua ja toteuttamista on loppuvuodesta 2014 linjattu uudestaan. Ympäristöministeriö on 9.1.2015 jatkanut työryhmän toimikautta 30.9.2015 asti ja muuttanut toimeksiantoa niin, että tehtävänä on määritellä riittävien luontotietojen pohjalta luonnonarvoiltaan valtakunnallisesti merkittävät suot sekä tehdä ehdotus tällaisten kohteiden valinnasta ja rajaamisesta erilaisin suojelukeinoin toteutettavaksi. Maanomistajien vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvien keinojen selvittämistä varten asetettiin erillinen alatyöryhmä, jonka määräaika päättyy

30.6. Lakisääteisen suojeluohjelman laatimisen vaihtoehtona tai sen rinnalla voi tulla kysymykseen malli, jossa soidensuojelun toteuttamisesta vapaaehtoisin keinoin päätettäisiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä.

Vastaavantyyppisiä periaatepäätökseen perustuvia suojeluohjelmia on käytetty suojeluohjelmissa ennen nykyisen luonnonsuojelulain voimaantuloa 1.1.1997. Esimerkkeinä voidaan mainita periaatepäätökset soidensuojelun perusohjelmasta 19.4.1979, soidensuojelun perusohjelman täydennysohjelmasta 26.3.1981, rantojen suojeluohjelmasta 20.12.1990 sekä vanhojen metsien suojeluohjelmasta 7.12.1995 ja 27.6.1996. Uuden luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen on periaatepäätösmallia käytetty Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelmassa (VNp 27.3.2008 ja ohjelman jatkamisesta 5.6.2014). Luonnonsuojelulain mukaisia suojeluohjelmia ei ole toistaiseksi laadittu.

### **Mahdolliset vaihtoehdot ja niihin liittyvät oikeudelliset kysymykset**

Vaihtoehtoisia malleja tähän asti valmistellulle lakisääteiselle suojeluohjelmalle voivat olla:

- 1) Valmistellaan luonnonsuojelulain mukainen suojeluohjelma suppeammassa muodossa, kuin mitä työryhmässä on tähän asti valmisteltu. Muista kuin lakisääteiseen suojeluohjelmaan sisällytettävistä alueista tehtäisiin periaatepäätös niiden suojelemiseksi vapaaehtoisin keinoin siten, että valittavat alueet täyttävät periaatepäätöksessä määriteltävät suojelukriteerit. Käytännössä suojelukriteerit olisivat samoja kuin lakisääteisessä suojeluohjelmassa, mutta niin, että periaatepäätökseen sisältyvien alueiden suojeluarvojen merkittävyys olisi valtakunnallisesti arvioiden vähäisempi.
- 2) Lakiin perustuvan soidensuojeluohjelman sijasta valmistellaan kokonaan vapaaehtoiisiin suojelukeinoin perustuva periaatepäätös:
  - a) periaatepäätös, joka sisältää kohdekohtaiset tiedot suojeltavista alueista, joita valtio varautuu suojelemaan ainoastaan vapaaehtoisin keinoin (käytännössä työryhmän valmistelemat kohteet) TAI
  - b) periaatepäätös, joka koskee suojeltavien alueiden valintaperusteita ja laajuutta, eikä yksilöi suojeltavia alueita (työryhmän valmistelemat kohteet tulevat kuitenkin julkiseksi työryhmän työn päätyttyä).

Ottaen huomioon aikaisempiin valtioneuvoston periaatepäätöksillä hyväksyttyihin suojeluohjelmiin liittyneet oikeudelliset kysymykset, mm. Korkeimman hallinto-oikeuden antama ratkaisu (KHO:1992-A-1) ja apulaisoikeuskanslerin kirje valtioneuvoston kanslialle 27.2.1998, dnrot 182/1/97 ja 3/20/97, ympäristöministeriö pitää välttämättömänä varmistaa, onko oikeudellisesti hyväksyttävää, jos soidensuojelun jatkovalmistelussa valitaan malli, jossa luonnonsuojelulain mukaisen suojeluohjelman lisäksi tai sen sijasta suojelun vapaaehtois pohjaisesta toteuttamisesta päätetään valtioneuvoston periaatepäätöksellä.

**Oikeuskanslerin tarkempi kannanotto on jatkovalmistelua varten tarpeen erityisesti seuraavista kysymyksistä:**

- Onko periaatepäätökseen perustuva vapaaehtoisen suojelun malli oikeudellisesti mahdollinen tai sovelias, kun vastaavansisältöisen suojeluohjelman osalta menettelystä, toimivaltakysymyksistä ja oikeusvaikutuksista säädetään nykyään luonnonsuojelulaissa?
- Onko edellä esitellyillä vaihtoehdoilla 1, 2 a tai 2 b tältä osin jotakin eroa?

- Erityisesti vaihtoehdon 2 b osalta (kohteita yksilöimätön periaatepäätös) pyydetään arviota periaatepäätöksen tosiasiallisista oikeusvaikutuksista ottaen huomioon sen, että soidensuojeluohjelmaa valmistelleen työryhmän ehdotus suojeluohjelmaan valmistelluista kohteista tulee sen työn päättyessä julkiseksi.
- Mikä merkitys oikeudellisesti olisi, jos periaatepäätöksessä todettaisiin, että valtioneuvosto sitoutuu suojelua toteuttaessa olemaan käyttämättä lain mukaista lunastusoikeutta, joka luonnonsuojelulain 52 §:n mukaan on yleinen ja voi siis koskea muitakin kuin lakisääteiseen luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvia alueita?
- Vastaavasti mikä olisi periaatepäätöksen oikeudellinen merkitys suhteessa luonnonsuojelulain 55 §:ään, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa väliaikaisen toimenpidekiellon alueella, jolla lain 10 §:n mukaiset suojelualueen yleiset perustamisedellytykset täyttyvät?
- Ottaen huomioon, että periaatepäätökseen suoraan tai välillisesti kytkeytyvillä ”suojeluun varattujen alueiden luettelolla” voi mahdollisesti olla heijastusvaikutuksia esimerkiksi alueiden kaavoitukseen tai muuhun maankäyttöön, jossa alueen luonnonarvot on otettava huomioon, onko mallissa 2 a ja b riittävää kuulla vain suojeltavien kohteiden maanomistajia vai edellyttääkö tällaisen periaatepäätöksen valmistelu laaja-alaisempaa kuulemistä, kuten lakisääteisen suojeluohjelman osalta säädetään?

Asian jatkovalmistelun vuoksi kannanottoa toivotaan mahdollisimman pian.

Lisätietoja asiasta antavat hallitusneuvos Satu Sundberg puh 0295 250 278 ja lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen puh 0295 250 135.

Ympäristöministeri



Sanni Grahn-Laasonen

Hallitusneuvos



Satu Sundberg

liite: Muistio suojeluohjelman oikeusvaikutuksista ja ohjelman toteuttamisesta

