

**METSÄNOMISTAJAN OMAISUUDENSUOJA JA OIKEUSTURVA
METSÄSERTIFIOINTIMENETTELyssÄ**

Susanna Silvennoinen

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Ympäristöoikeus

Maisteritutkielma

Syksy 2022

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Metsänomistajan omaisuudensuoja ja oikeusturva metsäsertifiointimenettelyssä

Tekijä: Susanna Silvennoinen

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma

Sivumäärä: XIV + 70

Vuosi: 2022

Tiivistelmä:

Tutkimuksessa tarkastellaan metsänomistajan omaisuudensuojaa sekä oikeusturvaa metsäsertifiointimenettelyssä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Erityisesti tarkoituksena on ollut selvittää metsänomistajan tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa ja hakea muutosta asiassaansertifiointimenettelyssä. Tutkimuksen metodi on lainoppi, jossa oikeudellisen tarkastelun pohjana on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus. Ei-valtiollisen sääntelyn, tässä tapauksessa metsäsertifioinnin tutkiminen on perusteltua tilanteissa, joissa sen käytännön rooli on merkittävä.

Monimuotoisuuden suojelun ja omaisuudensuojan välisen punninnan suhteellisuuden ytimessä on kielto asettaa maanomistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää. Yksityisomistuksessa olevien metsien perustaminen luonnonsuojelualueeksi tai maan pakkolunastus toteutetaan lainsäädännössä hallinnollisissa viranomaismenettelyissä, joissa pyritään suojelemaan perusoikeuksia, ratkaisutoiminnan ennustettavuutta, kansalaisten yhdenvertaisuutta sekä takaamaan ratkaisujen suhteellisuus tavoitteisiin verrattuna. Sääntely-ympäristön muutos myös metsäalalla haastaa oikeusvaltioperiaatteen, ennustettavuuden ja perusoikeuksien toteutumisen. FSC:n standardien soveltaminen PEFC-sertifioituihin metsiin on aiheuttanut konflikteja metsänomistajien omaisuudensuojan kannalta. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä FSC:n suojelualuumerkinnät ovat vaikeuttaneet metsänomistajien pääsyä markkinoille ja siten rajoittaneet omaisuudensuojaa.

Tutkimuksesta ilmenee, että FSC:n metsäsertifiointimenettely poikkeavaa merkittävästi hallinnollisista luonnonsuojelualueiden perustamisesta sekä pakkolunastusmenettelystä. FSC:n menettelyssä ei huomioida metsänomistajan omaisuudensuojaan kohdistuvien

rajoitusten suhteellisuutta ja kohtuullisuutta suojeluarvoihin nähden, varallisuusosoikeuden merkittävyyttä metsänomistajalle, oikeusturvaa tai korvauskysymyksiä. Metsänomistajan tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta tarkasteltujen kaltaisissa tilanteissa FSC:n sertifiointimenettelyssä on heikko. Perustuslain vastaista on, mikäli omaisuudensuojan rajoitus toteutetaan järjestämättä asianomaiselle asianmukaisia oikeusturvakeinoja. Julkisen vallan tulee turvata perus – ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityisten välisissä suhteissa. Omistusoikeus- ja korvauskysymysten vuoksi metsäalueiden käyttöä koskevat rajoitukset ja päätökset tulee tehdä menettelyssä, johon metsänomistaja voi osallistua.

Avainsanat: omaisuudensuoja, ympäristöperusoikeus, metsänomistaja, sertifiointi
oikeusturva, suhteellisuus

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET.....	V
LYHENTEET	XIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuskysymys – ja menetelmä.....	5
1.2 Tutkielman rakenne.....	6
1.3 Aiheen rajaus.....	7
2 OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ.....	7
2.1 Perusoikeusjärjestelmästä.....	7
2.2 PeL 15§ omaisuudensuoja.....	11
2.2.1 Omistusoikeus	11
2.2.2 Luonnonvarat ja metsä omistamisen kohteena.....	13
2.3 Omaisuudensuojan rajoittaminen.....	14
2.3.1 Yleiset rajoitusperusteet	15
2.3.2 Pakkolunastuslauseke	18
2.4. PeL 20§ ympäristöperusoikeus	21
2.5 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisestä suhteesta.....	23
2.5.1 Perustuslakivaliokunnan lausuntoja	23
2.5.2 Oikeuskäytäntöä	26
2.5.3 Luonnonsuojelulain uudistus.....	26
3 OMAISUUDENSUOJA JA SEN RAJOITTAMINEN METSÄ – JA LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	28
3.1. Luonnonvara – ja luonnonsuojelusääntelystä	28
3.2 Sääntelykeinoista.....	29
3.3 Metsälaki.....	30
3.3.1 Metsänomistajaan kohdistuvista velvoitteista	30
3.4 Luonnonsuojelulaki.....	33
3.4.1 Luonnonsuojelualan perustaminen yksityiselle maalle	33
3.4.2 Erityisen luontotyypin suojelu.....	37
3.4.3 Pakkolunastusmenettely	39
3.4.4 Lunastuslupamenettely	42
3.4.5 Lunastustoimitus.....	44
3.4.6 Yhteenvetoa	46

4 METSÄSERTIFIOINTI JA OIKEUSTURVA	48
4.1 Soft law ympäristöoikeudessa.....	49
4.2 Metsäsertifiointi	50
4.3 FSC.....	51
4.3.1 Yleiset menettelyvaatimukset.....	52
4.3.2 Suomen FSC-standardi	54
4.3.3 Suojelualueet	55
4.3.4 HCV-alueet.....	56
4.3.5 Kontrolloitu puu	58
4.3.6 Haasteita ja oikeuskäytäntöä	59
4.4 Metsänomistajan oikeussuojakeinot metsäsertifiointimenettelyssä.....	62
4.4.1 FSC:n riidanratkaisumenettelyn peruseriaatteita.....	63
4.4.3 Valittaminen ASI:iin.....	64
4.4.3 Lopuksi	64
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	65

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. 2011.

Alexy, Robert. Rivers, Julian. A theory of constitutional rights. 2002

Ekroos, Ari. Kumpula, Anne. Kuusiniemi, Kari. Vihervuori, Pekka. Ympäristöoikeuden pääpiirteet. E-kirja. Alma Talent 2012.

Ekroos, Ari. Ympäristön – ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Edita. Helsinki 1998.

Hallberg, Pekka. Karapuu, Heikki. Ojanen, Tuomas. Scheinin, Martin. Tuori, Kaarlo. Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. Alma Talent Juridiikka (päivittyvät hakuteokset)

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J. Ympäristöoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Forum Iuris. Hakapaino 2004.

Hollo, Erkki J. Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Forum Iuris. Helsinki 2009.

Husa, Jaakko. Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. 2014

Kiviniemi, Matti. Metsäoikeus. Metsäkustannus. Tallinna 2015.

Koivurova, Timo. Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Tietosanoma. Tallinna. 2012.

Kokko, Kai. Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. 2017. Edita, lakitiedon E-kirjat.

Kultalahti, Jukka. Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 200. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1990.

Kumpula, Anne: ”Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure”. Teoksessa Global Biodiversity. 3. kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät. Helsinki 1997.

Kumpula, Anne 2004. Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 252. Helsinki.

Kuusiniemi, Kari. Peltomaa, Hannu. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. 2000. Edita publishing oy.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. 2013. Ympäristöoikeus 2, uud. p. Sanoma Pro. Helsinki, 2013. Päivittyvä julkaisu.

Kuusiniemi, Kari. Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. 1992. Talentum. Jyväskylä.

Kuusiniemi, Kari. Pappila Minna. Piiparinen Jyrki. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia. 1998. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 30. Hakapaino.

Vihervuori, Pekka. Standardit ja normit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998.

Laaksonen, Kalevi. Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja: tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisympäristöstä ja korvattavuudesta. Väitöskirja. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1998.

Laaksonen, Kalevi. Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa. Osa I. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos 1998.

Lappi-Seppälä, Tapio. Rikosoikeus. 2022. Alma Talent. Päivittyvä hakuteos. Päivitetty 2021-2022.

Länsineva, Pekka. Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Väitöskirja. Turun yliopisto. Suomalainen lakimiesyhdistys. 2002.

Länsineva, Pekka. Perusoikeudet 2011. Alma Talent. Päivittyvä hakuteos.

Mylly, Tuomas. Intellectual Property and European Economic Constitutional Law. The Trouble with Private Informational Power. Publications of IPR University Center. Vaajakoski.

Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. Päivittyvä hakuteos. Alma Talent.

Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. 2000.

Määttä, Tapio. Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

- Määttä, Tapio.* Toim. Liisa Nieminen. Perusoikeudet EU:ssa. 2001. Kauppakaari.
- Parviainen, Jari.* Toim. Kauko Salo. Metsä. Monikäyttö ja ekosysteemipalvelut. Luonnonvarakeskus 2015. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-123-5>
- Saarnilehto, Ari. Annola, Vesa. Hemmo, Mika. Karhu, Juha. Kartio, Leena. Tammi-Salminen, Eva. Tolonen, Juha. Tuomisto, Jarmo. Viljanen, Mika.* Varallisuus oikeus. Päivittyvä hakuteos. Alma Talent.
- Saraviita, Ilkka.* Perustuslaki. 2011. Talentum.
- Saraviita, Ilkka.* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. 2005. Talentum.
- Siltala, Raimo.* Oikeustieteen tieteenteoria. 2003. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Suvantola, Leila. Similä, Jukka.* Luonnonsuojeluoikeus 2011. Edita publishing Oy.
- Tala, Jyrki.* Lakien laadinta ja vaikutukset. 2005. Edita publishing Oy.
- Tepora, Jarmo. Kaisto Janne.* Esineoikeus eurooppalaistuvassa Suomessa 2012. Lakimiesliiton kustannus.
- Tuori, Kaarlo.* Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa Miettinen Jarmo – Määttä, Tapio (toim.): III Oikeustieteen tutkija – ja jatkokoulutuspäivät 6.-8.6.2002 Savonlinna. Joensuu 2002.
- Tolvanen, Jukka Pekka.* Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. 1998. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Viljanen, Veli-Pekka.* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Väitöskirja. Turun yliopisto. Talentum cop. 2001. Saatavana: Alma Talent Verkkokirjahylly-palvelussa.
- Zitting Simo. Rautiala, Martti.* Esineoikeuden oppikirja 1982. Suomen lakimiesliiton kustannus.

Tutkimusjulkaisut

- Hepola, Matti. Belinskij, Antti, Määttä, Tapio.* Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1-2/2021.
- Horne, Paula. Koskela, Terhi.* Metsänomistajien ja kansalaisten näkemykset metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 933. 2004.

Hovila, Ilari. Jokamiehen oikeuden rajoista. 2015. Acta Lapponica Fenniae 26. Lapin tutkimusseura.

Karapuu, Heikki. Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. Lakimies 6–7/1999, 867–877. 15.11.1999. Asiantuntija-artikkeli.

Korkea-aho, Emilia. Pehmeä sääntely sääntelytutkimuksen ja oikeusjärjestyksen haasteena. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? (Toim. Heidi Lindfors). Helsinki 2005.

Kuusiniemi, Kari. Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. 2001. Referee artikkeli. Edilex .

Meidinger, Errol. The Administrative Law of Global Private-Public Regulation: the Case of Forestry. The European Journal of Environmental Law, vol. 17, no. 1/2006, (Meidinger 2006a)

Määttä, Tapio. Oikeustieteellisestä keskustelusta, omistusoikeusajattelun muutoksesta ja oikeusjärjestelmän jännitteistä. Lakimies 2/2001.

Määttä, Tapio. Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksien ja menetelmien. Referee-artikkeli. 20.11.2015. Edilex-sarja 2015/45. Osa teosta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Tarmo Miettinen.

Määttä, Tapio. Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. 2000. Oikeus 2009:3.

Määttä, Tapio. Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissien muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. 30.12.2005. Referee artikkeli. Edilex. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXVIII

Oksanen, Markku. Kumpula, Anne. Lainsäädäntö, omistaminen ja ympäristönsuojelu. 2005. Poliitikka 47:1.

Ollikainen, Markku. Kouki, Jari. Monimuotoisuuden suojelun talous ja ekologia: suojelun määrä, kustannustehokkuus ja ohjaukeinot. 2006. Uusi metsäkirja. Gaudeamus. Toim. Riina Jalonen.

Pappila, Minna. Metsäsertifiointi – itsesääntelyä vai markkinointia? Referee-artikkeli. Edilexissä 17.7.2009.

Similä, Jukka. Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007. 15.12.2007. Referee-artikkeli.

Similä, Jukka. Muuttuva luonnonvaraoikeus. 27.4.2022

https://oikeustieteet.fi/wp-content/uploads/2022/04/Simila_Muuttuva_Luonnonvaraoikeus.pdf

Similä, Jukka. Kokko, Kai. Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Ympäristöpolitiikka ja oikeus III 2009. Referee artikkeli.

Tala, Jyrki. Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 251. Helsinki 2010.

Tala, Jyrki. Lainsäädännön vaihtoehdot – tarve, tehtävät ja tähänastisia kokemuksia. Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? (Toim. Heidi Lindfors). Helsinki 2005.

Viljanen, Jukka. Heiskanen, Heta. Raskulla, Siina. Koivurova, Timo. Heinämäki, Leena. Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? 2014. Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti.

Raunio, Anne. Anttila, Susanna. Kokko, Aira. Mäkelä, Katariina. Luontotyyppisuojelelun nykytilanne ja kehittämistarpeet – lakisäätteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 5/2013.

Virallislähteet

Valtioneuvoston metsäpoliittinen selonteko 2025 (VNS 1/2014 vp).

Kansallinen metsästrategia 2025. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.2.2015. Maa – ja metsätalousministeriö 6/2015.

Metsäsertifioinnin toteutusjärjestelmän kehittäminen Suomessa. Metsien sertifiointitoimikunta. Maa – ja metsätalousministeriö 1997. Helsinki.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto EOAK/6112/2021

HE 76/2022 vp

HE 75/2013 vp

HE 273/2010 vp

HE 33/1996 vp

HE 79/1996 vp

HE 309/1993 vp

PeVL 55//2018

PeVL 5/2017 vp, 8/2017

PeVL 10/2014

PeVL 24/2012

PeVL 6/2010, 20/2010, 32/2010

PeVL 6/2009 vp

PeVL 9/2008 vp, 33/2008 vp

PeVL10/2007 vp

PeVL 45/2005 vp

PeVL 29/2004

PeVL 15/2003

PeVL 3/1990

PeVL 38/1998

PeVL 21/1996

PeVL 8/1986

Oikeuskäytäntö

KHO 2014:57

KKO 2008:73

KHO 2006:58

KHO 3.11.1999 t.2976

KHO 2000:40

MaO 220/2021

MaO 221/2021

Dnro KKV/144/14.00.00/2020

EIT *Papamichalopoulos* 24.6.1993

Kansainväliset sopimukset

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, Suomessa voimaan lailla SopS 63/1999

Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01)

UN Convention on Biological Diversity (CBD 1994)

Århusin sopimus, Suomessa voimaan lailla SopS 767/2004 ja 866/2004. Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku – ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus

FSC-asiakirjat

Centralized National Risk Assessment for Finland, FSC-CNRA-FI V1-1 EN

FSC Principles and Criteria for forest stewardship standard, FSC-STD-01-001

Requirements for sourcing FSC-controlled wood, FSC-STD-40-005 V3-1 EN

FSC Glossary of terms, FSC-STD-01-002

General requirements for FSC accredited certification bodies, FSC-STD-20-001

Processing complaints in the FSC certification scheme, FSC-PRO-01-008

Verkkosivut

European family forest owners' views on forest certification (Confederation of European Forest Owners, CEFF): <https://cdn.pefc.org/pefc.org/media/2019-09/0f8157a7-a520-4395-86ce-279987c7b201/8ffa28bd-f7b5-5e95-bae9-bbcf0cf626de.pdf> s.7

FSC <https://fi.fsc.org/fi-fi/kontrolloitu-puu>

Metsäkeskus, metsää omistavat henkilöt Suomessa 29.10.2022.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWlWYzUxYjAtNzQ1YS00MWMxLWEyZTctMTM2MmU1MDEzN%20DcxIiwidCI6ImVhMjQwMTY4LTU1NjAtNDYyMC05NmI1LWE4MjMxOWNlODBhMSIsImMiOj19>

Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa 2018

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234359/SYKEra_9_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y 5.11.2022

Maaseudun tulevaisuus: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/b4c69427-1ea3-5d8e-ac18-d757b4b148e1> 20.10.2022

Maaseudun tulevaisuus: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/paakirjoitus/744d5a81-96d6-5246-a38f-952bc0fa03e5>, 20.10.2022

Metsänhoitoyhdistyksen blogi <https://www.mhy.fi/blogi/hcv-kartat-riski-metsaomaisuuden-nakokulmasta-kyse-ei-ole-pelkastaan-lahopuusta-tai-teollisuuden>

Tapio Oy <https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/> 1.11.2022

LYHENTEET

ASI	Assurances Services International
CEPF	The Confederation of European Forest Owners
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	elinkeino-, liikenne – ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
FSC	Forest Stewardship Council
FSC – Mix	Kontrolloitu puu. FSC-sertifioidun puuraaka-aineen joukkoon on sekoitettu ei-sertifioitua puuraaka-ainetta
HCV	High Conservation Value
HL	hallintolaki 434/2003
HoL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
IFL	Intact Forest Landscape
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KKV	kilpailu – ja kuluttajavirasto
LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
Luke	luonnonvarakeskus
MaO	markkinaoikeus
MetsäL	metsälaki (1093/1996)
MMM	Maa – ja metsätalousministeriö
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification

PeL perustuslaki

PeVL perustuslakivaliokunta

Rion julistus Rio de Janeirossa 5. 6. 1992 solmittu biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus

Syke Suomen ympäristökeskus

YK Yhdistyneet kansakunnat

Århusin yleissopimus Århusissa 25.6 1998 solmittu yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

1 JOHDANTO

Metsät ovat taloudellisesti Suomen tärkein luonnonvara ja yksi kansantaloutemme perustoista. Suomen pinta-alasta noin 80% on metsätalousmaata, josta valtaosa, eli noin 60% on yksityisessä omistuksessa ja noin 26% valtion omistuksessa. Yksityisiä metsänomistajia on noin 570 000¹. Yksityismetsänomistajien toiminta ja aktiivisuus puumarkkinoilla on erittäin keskeistä, sillä noin 80 % teollisuuden käyttämästä kotimaisesta raakapuusta on yksityismetsistä peräisin. Metsäteollisuustuotteiden viennin arvo on noin 20% Suomen tavaraviennistä². Myös yhä suurempi osa suomalaisen sähkön ja lämmön tuotannosta tuotetaan uusiutuvasta puuraaka-aineesta, ja monien kuntien sähkön ja lämmöntuotanto perustuu vahvasti fossiilisia polttoaineita korvaavaan metsähakkeeseen. Suomen metsäpolitiikkaa ohjaavassa Kansallisessa metsästrategiassa korostetaan metsien tuottaman hyvinvoinnin lisäämistä, aktiivista ja oikea-aikaista metsänhoidon merkitystä sekä kestävyiden eri osaluokkien yhteensovittamista metsien käytössä³. Metsillä ja metsien käytöllä on siten poikkeuksellisen vahva merkitys Suomen kansantaloudelle ja hyvinvoinnille.

Metsätalouden olemassaolo perustuu maanomistusoikeuteen. Omistusoikeuden olemassaolo edellyttää puolestaan markkinatalousjärjestelmän ja yksityisomistuksen olemassaoloa⁴. Omaisuuden suoja voidaan siten nähdä suojaavan yksityisten kansalaisten perusoikeutta ja yksityistä omistusoikeutta instituutiona, mutta myös keskeisenä markkinatalousjärjestelmän perustana.

Omistajan luonnonvaroihin kohdistuvaa käyttö- ja sopimusvapautta rajoittaa eri tavoin ja vahvuusastein ympäristö – ja luonnonvarasääntely, joka yhteensovittaa luonnonvarojen eri käyttömuotoja ja niihin liittyviä intressejä⁵. Rion vuoden 1992 sopimuksen myötä luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta on tullut yksi ympäristöoikeuden keskeisistä haasteista ja tavoitteista. Tämä tarkoittaa, että samalla kun monimuotoisuutta turvataan perustamalla

¹ Metsäkeskus, metsänomistajien määrä Suomessa 29.10.2022
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWlwYzUxYjAtNzQ1YS00MWMxLWUyZTctMTM2MmU1MDEzNDcxIiwidCI6ImVhMjQwMTY4LTU1NjAtNDYyMC05NmI1LWU4MjMxOWNlODBhMSIsImMiOiJ9>

² Valtioneuvoston metsäpoliittinen selonteko 2025 (VNS 1/2014 vp),
<https://mmm.fi/documents/1410837/1504826/Mets%C3%A4poliittinen+selonteko+2050/8cf6fc1d-e5c3-464d-8817-a2dedfb12e58/Mets%C3%A4poliittinen+selonteko+2050.pdf>, 7.

³ VNS 1/2014 vp, 25.

⁴ Tolonen ym. 2011. Verkkokirjahylly>Varallisuus oikeus>I Lähtökohdat>1. Varallisuus oikeus ja talousjärjestys>Varallisuus oikeuden ala>Julkis- ja yksityisoikeus 1.11.2022 12:15:8

⁵ Kuusiniemi ym. 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvaraoikeudesta>Luonnonvarojen hyödyntäminen ja oikeusjärjestys>Perinteinen ajattelu 1.11.2022 12:35:12 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

suojelualueita ja rauhoittamalla lajeja, tulee monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät näkökulmat huomioida myös kaikessa luonnonvarojen käyttöön ja luontoon liittyvissä hankkeissa, kuten metsien hakkuissa, rakentamisessa tai tie – ja kaivoshankkeissa⁶.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen vuonna 1989 ovat perus- ja ihmisoikeudet nousseet laajemmin oikeudellisen ja yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi Suomessa⁷. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja tuolloin ympäristöperusoikeuden säätäminen perustuslakiin vauhditti muutosta myös Suomessa. Omaisuudensuojasäännöksen asema on suhteellistunut ja heikentynyt aiempaan verrattuna⁸. Viimeisten vuosikymmenien aikana kiinteää omaisuutta koskeva ympäristösääntely on omistajan näkökulmasta määrällisesti lisääntynyt, muuttunut laadullisesti ja syventynyt intensiteetiltään. Metsätalouden harjoittamista rajoitettiin esimerkiksi vuoden 2013 metsälain muutos ehdotuksessa ympäristöperusteilla. Tuolloin metsälain 10§:ään ehdotettiin lisättäväksi uusia erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja samalla tarkennettiin elinympäristöjen turvaamisen sääntelyä⁹. Maaomaisuuden käytön sääntelyssä omaisuudensuojakysymykset ovat olleet esillä myös muun muassa Natura 2000-ohjelman, Kolin suojelun ja liito-oravan suojelun yhteydessä¹⁰.

Omaisuudensuojakeskustelussa voidaan ympäristöperusoikeuden säätämisen jälkeen nähdä kaksi pääsuuntausta¹¹, jotka kuvastavat yhteiskunnassa tapahtunutta arvojen muutosta. Omaisuudensuojatulkintoja pyritään tasapainottamaan suhteessa muihin perusoikeuksiin¹². Ympäristöperusoikeus edellyttää, että maanomistajan oikeussuojan rinnalla punnitaan naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa. Suuntaus on nähtävissä myös uusimmissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, joissa on korostettu ympäristöperusoikeudellisia arvoja aiempaa voimakkaammin muun muassa hiili – ja konkurssilainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Määrän mukaan ympäristöoikeudellisen sääntelyn laajentuminen, ekologisen tietoisuuden syveneminen sekä ympäristöongelmien kärjistymisen ovat perusteita arvioida maan omistamista luonteeltaan ja sisällöltään erityisenä omistusoikeuden muotona¹³. Ympäristön korkeatasoinen suojelu on myös yksi keskeisistä Euroopan unionin tavoitteista. EU:n perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 37 artiklan mukaan

⁶ Ekroos, Kumpula yms. 2012 s.24. Rion sopimus ratifioitiin Suomessa 1994 asetuksella 78/1994.

⁷ Länsineva 2002, 53.

⁸ Länsineva 2002, s. 70

⁹ HE 75/2013 vp

¹⁰ Esim. PevL 21/1996 vp hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996 vp), s. 3–5.

¹¹ Hepola, Belinskij, Määttä 2021, 20

¹² Länsineva 2002, 70.

¹³ Määttä 2001, 320

ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin läpäisyperiaatteen mukaisesti ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

Valtiollisen normijärjestelmän rinnalla toimivien sertifiointijärjestelmien merkitys on metsäalalla suuri. Suomen metsistä 90% kuuluu PEFC sertifikaattiin ja 10% FSC-sertifikaattiin. Sääntelyjärjestelmän muutoksen ja perinteiset sektorirajat ylittävän toiminnan seurauksena metsäpolitiikka monimutkaistuu tulevaisuudessa edelleen ja vaikeuttaa sen ennustettavuutta. Toimijoiden näkökulmasta ennustettavuus on kuitenkin erittäin keskeistä yhteiskunnallisen kehityksen kannalta esimerkiksi innovaatioiden ja investointien edistämisessä sekä perusoikeuksien toteutumisessa¹⁴. Ennustettavuus on myös yksi eurooppalaisten oikeusjärjestysten kantavista perusperiaatteista.

FSC-sertifiointi ja sen menettelytavat metsänomistajan omaisuudensuojan kannalta ovat olleet viime aikoina julkisen keskustuksen kohteena ja muutamia oikeustapauksia on myös vireillä. FSC-standardin mukaan sertifikaatin hakeminen on metsänomistajalle vapaaehtoista. Sertifiointiin ehtoihin liittyy käsite ”korkean suojeluarvon alueet (HCV, High conservation value), joka tarkoittaa, että kyseisillä alueilla olevat luonto- ja monimuotoisuusarvot tulee säilyttää. Standardin mukaan metsänomistajien tulee täyttää HCV:n vaatimukset silloin, ne kuuluvat FSC-sertifiointiin. Korkean suojeluarvon alueilla oleva HCV-merkintä voi vaikuttaa puun kysyntään, ja tällaisen kohteen hakkuut harkitaan tarkemmin. Puuteollisuusyrityksistä moni on sitoutunut ostamaan puuta FSC-metsistä. FSC-puun kysyntä on kasvanut, mutta sitä ei ole riittävästi tarjolla. FSC on tätä varten kehittänyt kontrolloidun puun (FSC-Mix) käsitteen, jolla FSC-sertifiointia voidaan laajentaa tilanteisiin, joissa sertifioitua puuta ei ole riittävästi saatavilla raaka-aineeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että FSC:n tosiasiallinen vaikutus ulottuu myös PEFC sertifioituihin metsiin. Tämä on aiheuttanut konflikteja metsänomistajien omaisuudensuojan kannalta.

Tapauksessa MAO:220/2021 oli kyse tilanteesta, jossa FSC-sertifikaattiin kuulumattoman metsänomistajan talousmetsistä noin puolet, eli 67 ha oli merkitty FSC:n karttoihin HCV-alueeksi. Valittajan mukaan suojelualuemerkinnoissa on virheitä, ja ne ovat kohdistuneet hakkuukypsään metsään. Valittajan paikkakunnan alueella puuta ostavat metsäyhtiöt ovat FSC:n jäseninä sitoutuneet olemaan ostamatta puuta HCV-alueelta. Markkinaoikeus palautti

¹⁴ Kansallinen metsästrategia 2025, 10

<https://mmm.fi/documents/1410837/1504826/Kansallinen+mets%C3%A4strategia+2025/c8454e55-b45c-4b8b-a010-065b38a22423>

asian Kilpailu – ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi uudelleen. Myös Euroopan metsänomistajien liiton FSC-sertifiointiin liittyvän selvityksen mukaan FSC-sertifiointi heikentää metsänomistajien pääsyä markkinoille ja voi arvaamattomuutensa vuoksi vähentää halukkuutta omistaa metsää ja käyttää sitä esimerkiksi vakuutena. Erityisesti huolenaiheena on kontrolloidun puun menetelmä, jota voidaan laajentaa myös FSC-sertifikaattiin kuulumattomille alueille ilman metsänomistajien suostumusta.

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti laki määrittää viime kädessä oikeudelliset puitteet ympäristöä koskevalla toiminnalla¹⁵. Huolimatta erilaisten ohjauskeinojen käytön lisääntymisestä ympäristöön liittyvissä asioissa kansallisen lainsäädännön rinnalla, määrittyvät luonnonvarojen käyttämisen edellytykset ja omaisuudensuojan rajoitukset lähtökohtaisesti kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella. Metsänomistajan omaisuudensuojaa rajoittavat ja suhteellistavat perustuslaissa ja muissa laeissa erilaiset intressit ja yhteiskunnalliset seikat (omistuksen sosiaalinen sidonnaisuus)¹⁶. Rajoittavia seikkoja voivat olla ainakin ympäristöperusoikeus sekä muut perusoikeudet sekä erilaiset ympäristön – ja luonnonsuojeluedut metsä- ja luonnonsuojelulaissa. Menettelyissä on noudatettava muun muassa PeL 21§:n oikeusturvavaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Suhteellisuusperiaatteen ytimessä biologisen monimuotoisuuden suojelun kannalta on kielto asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää¹⁷.

Tutkimuksesta ilmenee, että FSC:n metsäsertifiointimenettelyssä metsänomistajan oikeusasema ei tällä hetkellä ole kestäväällä pohjalla metsänomistajan omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta. Määttän mukaan omistusoikeuskäsitysten ekologisessa reformissa joudutaan punnitsemaan länsimaisten vapausoikeuksien lähtökohtia tavalla, joka koskettaa laajasti ihmis- ja perusoikeusjärjestelmää¹⁸. Sääntely-ympäristön muutos haastaa siten oikeusvaltioperiaatteen ja lainsäädännön ennakoitavuuden ja kontrolloitavuuden vaatimusten toteutumisen.

¹⁵ Kokko 2017, 4

¹⁶ Määttä 1999, 235–241.

¹⁷ Kuusiniemi 2001, 249.

¹⁸ Määttä 2001, 301

1.1 Tutkimuskysymys – ja menetelmä

Erityisesti tutkielman tarkoituksena on ollut selvittää metsänomistajan tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa ja hakea muutosta asiassaansertifiointimenettelyssä. Perustuslain vastaista on, mikäli omaisuuden suojan rajoitus toteutetaan järjestämättä asianomaiselle asianmukaisia oikeusturvakeinoja, eli ilman oikeutta tulla kuulluksi, esittää vaatimuksensa ja saada asiassa lainmukainen ratkaisu¹⁹.

Tutkimukseni metodi on lähtökohtaisesti lainoppi²⁰. Oikeudellisen tarkastelun pohjana on perusoikeusjärjestelmä, jota vasten oikeudellisia tulkinta – ja punnintatilanteita arvioidaan²¹. Omistusoikeus on ympäristöoikeuden peruskäsitteitä, joka voidaan määrittää sekä perustuslain omaisuuden suojaa että ympäristöoikeudellisia normeja ja menettelyjä tutkimalla ja systematisoimalla. Valtiosääntöoikeudellisen omistusoikeustutkimuksen avulla on tarkasteltu omaisuuden suojaa koskevaa perusoikeussäännöstä sekä sen suhdetta muihin perusoikeussäännöksiin, erityisesti ympäristöperusoikeuteen²². Valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän eräänä tehtävänä on toimia eri oikeudenaloja yhdistävänä tekijänä²³. Tässä tutkimuksessa on liityntöjä muun muassa luonnonsuojelun hallinnollisten menettelyjen osalta esimerkiksi hallinto-oikeuteen, omaisuuden suojan määrittelyssä esine – ja varallisuus-oikeuteen ja metsäsertifioinnin toimeenpanossa kilpailuoikeuteen.

Lähtökohtana on toisaalta myös se, millaisia vaatimuksia reaalityodellisuus ja yhteiskunnallinen ajattelu oikeudelle asettavat²⁴. Millä tavalla yhteiskunnan elementtejä voidaan tuoda oikeudellisesti käsitteellisesti näkyväksi²⁵? Oikeustieteellistä tutkimusta luonnehtii nykyisin ympäristöoikeuden alalla metodinen pluralismi, jolla tarkoitetaan menetelmällistä avoimuutta ja monimuotoisuutta²⁶, mikä ilmenee erilaisten tutkimuksellisten näkökulmien, aineistojen ja menetelmien yhdistelemisenä²⁷. Esimerkiksi sellaisilla aloilla, joissa ei-valtiollisen sääntelyn käytännön rooli on tavalla tai toisella merkittävä, ei pelkkään valtiolliseen sääntelyyn nojaava

¹⁹ Hollo 2009, 32

²⁰ Aarnio 2011, 6

²¹ Siltala 2003, 519-521.

²² Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>I Perusteet>1. Ympäristöoikeus oikeudenalana>Käsitteet>Yleinen oikeudellinen käsitteistö>Omistusoikeus>Ympäristöoikeudessa14.6.2022 13:25:42 kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

²³ Lämsineva 2002, 5

²⁴ Määttä 1999, 66.

²⁵ Määttä 1999, 29, 45.

²⁶ Määttä 2015, 3. Hirvonen 2011, 9, 55–57.

²⁷ Similä, 2007, 409–411

tutkimus vastaa kaikkiin oikeudellisen tutkimuksen kysymyksiin²⁸, eikä sen jättäminen ongelmalähtöisestä tutkimuksesta pois ole tällöin perusteltua²⁹. Niinpä tässä tapauksessa on ollut syytä laajentaa tutkimusta valtiollisen normijärjestelmän ulkopuolella toimivaan metsäsertifiointijärjestelmään, joka ohjaa keskeisesti metsien käyttöä ja jolla on olennainen vaikutus metsänomistajan omaisuudensuojaan. Monitieteisyys tässä tutkimuksessa tarkoittaa myös tukeutumista muun ympäristötutkimuksen, kuten luonnontieteellisiin tutkimustuloksiin³⁰. Kahden järjestelmän rinnakkain tarkastelussa on myös sääntelykeinotutkimuksen piirteitä³¹.

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkimus rakentuu seuraavalla tavalla. Johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa tarkastellaan omaisuudensuojaa ja omistusoikeuden sisältöä metsänomistajan kannalta sekä sen yleisiä ja hyväksyttäviä rajoitusperusteita erityisesti ympäristöperusoikeutta, suhteellisuus – ja oikeusturvavaatimusta perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa silmällä pitäen.

Kolmannessa luvussa on tutkittu perustuslakia konkretisoivia metsänomistajan omaisuudensuojan rajoituksia metsä – ja luonnonsuojelulainsäädännössä erityisesti luonnonsuojelualueiden ja pakkolunastusmenettelyn avulla sekä muutoksenhakekeinoja niissä. Tarkoituksena on perusoikeusjärjestelmää lähtökohtana pitäen analogisesti tutkia metsänomistajan omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa sertifiointimenettelyssä. Tätä kautta voidaan havaita kontrasteja eri järjestelmien välillä ja toisaalta syitä siihen, miksi julkisen vallan tulee oikeusvaltioperiaatetta noudattaen säännellä perusoikeuksista. Eroavaisuuksia voidaan havaita erityisesti oikeusturvassa sekä omaisuudensuojan rajoittamisen suhteellisuudessa.

Neljäs luku koskee siten metsänomistajan omaisuudensuojaan vaikuttavia lainsäädännön ulkopuolisia sääntelykeinoja, eli erityisesti FSC:n metsäsertifiointijärjestelmää ja sen riidanratkaisumenetelmiä. Erityisesti tarkoituksena on vastata kysymykseen siitä, millaisia metsänomistajan käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja on tilanteissa, joissa FSC-

²⁸ Mylly 2009, 104

²⁹ Määttä 2000, 350–354

³⁰ Määttä 2015, 53–54.

³¹ Similä-Kokko 2009, 76

sertifikaattiin kuulumattoman metsänomistajan metsää kartoitetaan HCV-suojelualueeksi. Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

1.3 Aiheen rajaus

Metsänomistajan omaisuudensuojaan vaikuttavia sääntelykeinoja – ja ohjelmia on useita. Perustuslain kokonaisuudessa tutkimuksen kohteeksi valikoitui kuitenkin metsänomistajan minimivelvollisuuksista sääntelevä metsälaki sekä suojelualueiden perustamisen osalta keskeinen luonnonsuojelulaki sekä lunastuslaki. Tätä perustelen sillä, että kyseisten lakien avulla voidaan ehkä parhaiten havainnollistaa ns. soft law'n eli metsäsertifiointimenettelyn eroavaisuuksia suhteessa valtiollisen normijärjestelmään sekä metsänomistajien erilaiseen oikeusasemaan niissä. Huomataan, että sääntely-ympäristön muutos haastaa oikeusvaltioperiaatteen ja lainsäädännön ennakoitavuuden ja kontrolloitavuuden vaatimusten toteutumisen.

2 OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

2.1 Perusoikeusjärjestelmästä

Ympäristöoikeuden alaan kuuluvaa fyysisen ympäristön käyttöä ja suojelua voidaan tarkastella perusoikeusjärjestelmässä. Perusoikeudet ovat perustuslaissa (PeL 731/1999) ihmisille turvattuja perustavanlaatuisia ja kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia, joihin voidaan puuttua vain perustuslainsäätämisyksessä³². Eräs perusoikeussääntelyn lähtökohdista koskee yksilön ja julkisen vallan välistä suhdetta³³ (vertikaalinen ulottuvuus). Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PeL 80§). Tarkoituksena on ollut suojata yksilön vapauspiiri valtiovallan puuttumisilta³⁴.

Toisaalta perusoikeussääntelyllä on tarkoitus suojata myös yksilöiden välisiä suhteita (horisontaalisuus) jossa julkisella vallalla on rooli PeL 22§:n mukaisesti³⁵. Perusoikeussääntelyn positiivinen ulottuvuus koskee niitä toimenpiteitä, joita julkisen vallan

³² Karapuu 2011. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>II Yleinen osa>1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu>Perusoikeus ja sen lähikäsitteet>Perusoikeuden käsite14.6.2022 13:53:20 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.2.2011]

³³ Lämsineva 2002, 133.

³⁴ HE 309/1993 vp, 25.

³⁵ Viljanen 2001, 9–10.

on tehtävä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ja toteuttamiseksi³⁶. Tätä toteutetaan esimerkiksi rikoslain säännöksin.

Ympäristöoikeudessa ja tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat erityisesti PeL 15§:n omaisuudensuoja ja PeL 20§:n ympäristöperusoikeus³⁷. PeL 15§:n ja PeL 20§:n konfliktitilanteissa ristiriitaisena on nähty etenkin maanomistajan oikeuksien ja suojelutoimenpiteiden välinen suhde³⁸. Biologisen monimuotoisuuden suojelun ja omaisuudensuojan välisen punninnan suhteellisuuden ytimessä on kielto asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää³⁹. Omaisuudensuojasäännös saattaa synnyttää jännitteitä ympäristöperusoikeuden kanssa myös esimerkiksi elinkeinovapauden suojan näkökulmasta⁴⁰.

Vallitsevan perusoikeuskäsityksen mukaan omaisuudensuojaa on tarkasteltava osana perustuslain ja valtiosääntönormiston kokonaisuutta, joka ilmentää oikeusjärjestyksen ytimen perustavimpia periaatteita ja joiden tarkoituksena on taata oikeusjärjestelmän legitimitetti⁴¹. Keskeisiä tavoitteita ovat ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauksien ja oikeuksien takaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa (PeL 1.2§). Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (oikeusvaltioperiaate) ja jokaisella tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (demokratiaperiaate) (PeL 2§). Hallinnossa noudatetaan siten sellaisia vakiintuneita viranomaisharkintaa ohjaavia periaatteita kuten yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus – ja tarkoitussidonnaisuuden periaate⁴².

Edelleen PeL 21§:n oikeusturva, oikeus tulla kuulluksi ja vaikuttaa omassa asiassaan ovat oikeusjärjestyksemme peruseriaatteita, jotka julkisen vallan tulee turvata myös yksityisten tekemiä omaisuudensuojaloukkauksia vastaan⁴³. Julkisen vallan tulee myös edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan

³⁶ Alexy 2002, 122–127.

³⁷ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>I Perusteet>4. Perusoikeudet ja ympäristö>Ympäristöoikeuden kannalta keskeiset perusoikeussäännökset 14.6.2022 13:24:42 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

³⁸ Saraviita, 2011, 229

³⁹ Kuusiniemi 2001, 249.

⁴⁰ Hollo 2004, 51

⁴¹ Tuori 2002, 9–14.

⁴² Mäenpää 2000 s. 198–199

⁴³ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Oikeusturvavaatimus7.11.2022 13:00:45 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

päätöksentekoon (PeL 14.4§). Omaisuudensuojaa on tulkittava yhdessä erityisesti PeL 20§ ympäristövastuusäännöksen kanssa. Sen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Lähtökohtaisesti omaisuudensuojaa on tulkittava systemaattisesti osana yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden, yksityiselämän ja erilaisten toimintavapauksien sekä osallistumismahdollisuuksien, samoin kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perustarpeiden, luonnon monimuotoisuuden sekä oikeusturvan takaamisen tavoitteita. Omaisuudensuojan tarkoitus liittyy etenkin yksilöiden taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiseen⁴⁴. Omaisuudensuojan tosiasiallinen toteutuminen edellyttää siten julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi riittävien oikeusturvakeinojen olemassaoloa lainsäädännössä sekä mahdollisuutta niiden tosiasialliseen käyttämiseen⁴⁵.

Tulkittaessa omaisuudensuojaa osana perusoikeusjärjestelmää, tulee myös huomata, että omaisuudensuoja saattaa joissakin tilanteissa toimia edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Sellaisten varallisuusosoikeuksien, jotka palvelevat yksilön muiden perusoikeuksien toteutumista, tulisi nauttia vahvinta perustuslainsuojaa⁴⁶. Omaisuudensuojan ns. lähiperusoikeuksia ovat esimerkiksi PeL 18§:n elinkeinovapaus, joka on tärkeä yksilön taloudellisen itsemääräämisoikeuden ja turvallisuuden suojaamisen kannalta. Erityisen suojan piiriin kuuluisi siten esimerkiksi omaisuus, joka liittyy kiinteästi yksilön liikkumiseen, asumiseen tai toimeentulon hankintaan⁴⁷.

Suomen perusoikeusjärjestelmää täydentävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeussopimukset on pääsääntöisesti saatettu Suomessa voimaan lailla, joten niillä on

⁴⁴ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan tulkinnallisia lähtökohtia>Osa perusoikeusjärjestelmää>13.6.2022 16:30:23 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁴⁵ HE 309/1993 vp, 75

⁴⁶ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan tulkinnallisia lähtökohtia>Yksilöllinen perusoikeus>Muiden perusoikeuksien merkitys [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁴⁷ Länsineva 2010 Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan tulkinnallisia lähtökohtia>Osa perusoikeusjärjestelmää>Lähioikeudet>13.6.2022 16:31:57 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

lain asema suomalaisessa oikeusjärjestyksessä⁴⁸. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS)⁴⁹ ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädetään omaisuuden suojasta. Sen mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia omaisuudestaan rauhassa, eikä keneltäkään saa riistää omaisuutta paitsi julkisen edun nimissä, laissa määritellyin ehdoin ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä mainitut määräykset eivät kuitenkaan saa heikentää valtioiden oikeutta säätää lakeja, jotka ovat välttämättömiä omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun tai esimerkiksi verojen maksamisen vuoksi. Sopimuksella ei tarkoiteta sitä, että omaisuudensuojan tulisi toteutua absoluuttisesti, vaan ajatuksena on omistajien oikeuksien ja vapauksien tasapaino yleisten yhteiskunnallisten etujen kanssa⁵⁰. Tässä tutkielmassa viitataan muutamiiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjauksiin omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisen suhteen arvioinnista.

Omaisuudensuojasta säädetään myös EU:n perusoikeuskirjassa. Sen 17 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta, eikä keneltäkään saa riistää omaisuutta muutoin kuin yleisen edun vuoksi lailla säädetyin ehdoin ja oikeudenmukaisin korvauksin.

Euroopan ihmisoikeussopimus tai Euroopan sosiaalinen peruskirja eivät tällä hetkellä sisällä ympäristöperusoikeuksia. Sen sijaan EU:n perusoikeuskirjan⁵¹ 37:n artiklan mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. On huomattava, että EU:n perusoikeuskirjan määräykset sitovat EU:n jäsenvaltioita EU-oikeutta soveltaessaan⁵².

Seuraavaksi on tarkasteltu PeL 15§:n omaisuudensuojasäännöstä. Perusoikeuksien täsmällinen merkitys Suomen oikeusjärjestyksessä määräytyy perusoikeussäännöksen ja sitä toteuttavan erityislainsäädännön kokonaisuudessa⁵³.

⁴⁸ Karapuu 2010 Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>II Yleinen osa>4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä>Ihmisoikeussopimukset ja Suomen valtiosääntö>Kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden suhde>Inkorporoinnin oikeusvaikutuksia [kirjailija päivittänyt tekstin 13.1.2010]

⁴⁹ Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, Suomessa voimaan lailla SopS 63/1999

⁵⁰ Länsineva 2002, 170.

⁵¹ Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01)

⁵² Perusoikeuskirja 51 artikla

⁵³ Saraviita 2005, 74-77.

2.2 PeL 15§ omaisuudensuoja

PeL 15§:n omaisuudensuojasäännös sisältää sekä omaisuudensuojan yleislausekkeen että pakkolunastuslausekkeen. PeL 15.1§:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. PeL 15.2§:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta on säädettävä lailla, sen on tapahduttava yleiseen tarpeeseen ja siitä on saatava täysi korvaus.

Lain esitöiden mukaan omaisuudensuojaa koskevalla yleislausekkeella tarkoitetaan, että henkilön omaisuuteen voidaan puuttua tai sen käyttöä rajoittaa vain lain nojalla⁵⁴. Omaisuudensuojan yleislausekkeen tulkinnallisena lähtökohtana pidetään siis ajatusta, jonka mukaan varallisuussuhteiden sääntely on lähtökohtaisesti perustuslaillista. Perustuslailliset ongelmakysymykset tulevat ajankohtaisiksi omaisuudensuojan rajoittamistilanteissa⁵⁵.

PeL 15.1§:n ”jokaisella” tarkoitetaan lain esitöiden mukaan luonnollisia henkilöitä. Suoja kattaa kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevat luonnolliset henkilöt ja heidän varallisuusarvoiset etunsa⁵⁶. Oikeushenkilöiden omaisuudensuojan tehokkuus puolestaan riippuu siitä, kuinka välittömiä vaikutuksia omaisuuteen puuttumisella on yksilöiden asemaan⁵⁷.

2.2.1 Omistusoikeus

Omaisuudensuojalla suojattavien varallisuusarvoisten etujen piirin määrittäminen on keskeinen omaisuudensuojakysymys⁵⁸. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan omaisuudella tarkoitetaan kaikenlaisia varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollakin erityisellä perusteella kuulu jollekin toiselle kuin omistajalle⁵⁹. Yksityishenkilölle kuuluvien esineoikeuksien on tulkittu vakiintuneesti olevan perustuslain suojaamaa omaisuutta⁶⁰. Esineoikeudet voidaan jakaa kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen. Tämän tutkielman kohteena on kiinteä omaisuus.

⁵⁴ HE 309/1993 vp, 62

⁵⁵ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltaminen>Varallisuussuhteiden sääntely ja omaisuudensuojan rajoittaminen 7.11.2022 11:36:2 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁵⁶ HE 309/1993 vp, 62

⁵⁷ PeVL 45/2005 vp, 10/2007 vp, 9/2008 vp ja 6/2009 vp

⁵⁸ Länsineva 2002, 178–179

⁵⁹ HE 309/1993 vp, 62

⁶⁰ Husa, Pohjolainen 2014, 196

Omistusoikeuden ytimen ovat muodostaneet omistajan hallintaoikeus ja omistajan täydellinen määräysvalta esineeseen⁶¹. Omistusoikeuteen on kuulunut oikeus käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, eli oikeus määrätä esinettä tai omaisuutta koskevista oikeussuhteista ja nauttia siitä tuleva tulo ja tuotto hyväkseen esimerkiksi omaisuutta myymällä, panttaamalla tai lahjoittamalla. Lähtökohtaisesti hallinnan on tullut olla häiriintymätöntä, ja omistajalla on tullut olla kannevalta hallintansa suojaksi⁶². Toisaalta omistusoikeuteen kuuluu keskeisesti sosiaalisen sidonnaisuuden periaate; laki ei takaa omistajalle oikeutta käyttää omistusoikeutta yleistä tai yksityistä etua loukkaavalla tavalla, vaan tavallisellakin lailla voidaan tämän estämiseksi asettaa rajoituksia⁶³.

Ekologiaan perustuvat rajoitteet ovat muuttaneet perinteiseksi määriteltävää ideaa omistamisesta⁶⁴. Perustuslain ympäristövastuusäännös muuttaa ympäristönsuojelun normatiivista asemaa ja vaikuttaa omaisuudensuojatulkintoihin korostamalla vastuun ja velvollisuuksien merkitystä yhdessä ympäristöperusoikeuden kanssa⁶⁵. Omistusoikeuden sisältö, eli omistajan konkreettinen käyttövapaus vaihtelee muuttuvan lainsäädännön myötä jatkuvasti, sillä omistamisen yhteiskunnallinen asema ja funktio liittyvät aikakauden arvoihin ja tarpeisiin. Kuusiniemen mukaan toisistaan on erotettava omistusoikeus oikeusjärjestyksen kantaviin rakenteisiin kuuluvana yläkäsitteenä ja toisaalta omistamiseen liittyvät konkreettiset oikeudet ja velvollisuudet tietyssä aikana tietyssä paikassa.⁶⁶

Myös maanomistusoikeutta väitöskirjassaan tutkineen Määtä mukaan maanomistusoikeudella tarkoitetaan pääosin positiivisesta oikeudesta muodostuvaa sekä ajan, omistajan ja omistettavan kohteen mukaan vaihtelevaa, erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista muodostuvaa maanomistajan oikeusasemaa. Kiinteän omaisuuden omistamiseen liittyy sellaisia erityisiä piirteitä, kuten maanomistusoikeuden luonne luontoon ja elinympäristöön kohdistuvana vallankäyttönä. Maanomistusoikeus on sisällöltään ajallisesti vaihtelevaa, ja sen ennakoimattomuus vaikuttaisi olevan hankalasti yhteensovittavissa

⁶¹ Kartio 2001, 183.

⁶² Aarnio 2011, 123.

⁶³ Laaksonen 1998, 143.

⁶⁴ Oksanen, Kumpula 2005, 54.

⁶⁵ Määtä 2001

⁶⁶ Kuusiniemi. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>I Peusteet>4. Perusoikeudet ja ympäristö>Perusoikeusristiriidat>Ympäristöperusoikeus ja omaisuudensuoja>Omaisuuden käsite 13.6.2022 16:28:20

modernin oikeudellisen ajattelun peruseriaatteiden kanssa, kuten pysyvyyden ja ennakoitavuuden kanssa⁶⁷.

Omistajan hallintaoikeuden sisältönä olevaa oikeutta esineen tosiasialliseen käyttöön on pidetty omistusoikeuden keskeisenä momenttina, koska siihen perustuu omaisuuden arvo tuotantovälineenä⁶⁸. Tämä on omistusoikeuden ytimessä⁶⁹. Omistajalla on oikeus vaatia, etteivät sivulliset estä tai häiritse häntä esineen käytössä. Tosiasiallisesta käyttömahdollisuudesta tekee suojatun käyttövapauden staattinen suoja. Staattisen suojan välineitä ovat omistajakanteet sekä oikeus vaatia vahingonkorvausta ja rangaistusta omistusoikeuden loukkauksen vuoksi⁷⁰.

2.2.2 Luonnonvarat ja metsä omistamisen kohteena

Luonnonvarojen omistusoikeuden näkökulmasta kiinteistö on avainkäsite⁷¹. Kotimainen kiinteistönomistus on pohjimmiltaan saantoon perustuvaa omistajanhallintaa, jossa omistussuhde määräytyy omistajanhallinnan ja omistusoikeussaannon perusteella⁷².

Laissa ei ole poissulkevaa kiinteistön määritelmää. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (LunL 603/1977) 2§:n mukaan kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan omistus – ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön tai muun muassa maa -ja vesialueeseen. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2§:n mukaan kiinteistöllä tarkoitetaan itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joka on kiinteistörekisterilain (392/1985) nojalla merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin. Tällaisia yksiköitä ovat esimerkiksi tilat, tontit, yleiset alueet, valtion metsämaat, luonnonsuojelualueet ja lunastetut alueet.

Omaisuuksensuojasäännöksen tulkitaan suojaavaan yksityishenkilön omistusoikeutta muun muassa kiinteistöihin, rakennuksiin sekä vesialueisiin⁷³. Luonnonvarat katsotaan yleensä

⁶⁷ Määttä 1999, 510-513.

⁶⁸ Kartio, Tammi-Salminen 2011. Verkkokirjahylly>Varallisuus oikeus>VI Esineoikeus>5. Omistusoikeus>Omistusoikeuden käsite>Omistusoikeuden käsitteen hajottelusta elementteihin>Omistajan hallintaoikeus 5.10.2022 10:44:41 [kirjailija päivittänyt tekstin 2.1.2011]

⁶⁹ Kartio, Tammi – Salminen 2011. Verkkokirjahylly>Varallisuus oikeus>VI Esineoikeus>4. Hallinta>Hallinnan ja tradition oikeusvaikutuksista vaihdannassa>Hallinnan merkityksestä kiinteistönvaihdannassa>Kiinteistön omistajanhallinta 5.10.2022 10:44:41 [kirjailija päivittänyt tekstin 2.1.2011]

⁷⁰ Kartio, Tammi-Salminen 2011. Verkkokirjahylly>Varallisuus oikeus>VI Esineoikeus>5. Omistusoikeus>Omistusoikeuden käsite>Omistusoikeuden käsitteen hajottelusta elementteihin>Omistajan hallintaoikeus 5.10.2022 10:44:41 [kirjailija päivittänyt tekstin 2.1.2011]

⁷¹ Kokko 2017, 85. Similä 2022, 71.

⁷² Kartio 2001, 165.

⁷³ Husa – Pohjolainen 2014, 196

kiinteistöesineen osaksi ja ne lähtökohtaisesti kuuluvat kiinteistön omistajalle⁷⁴. Tällaisia luonnonvaroja ovat muun muassa maaperän ainekset, kuten sora ja turve, sekä puusto ja muu kasvusto. Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuudensuojasäännös suojaa mm. kiinteistön omistajan oikeutta käyttää kiinteistöään rakentamiseen ja hyödyntää sillä olevaa metsää⁷⁵. Kuusiniemen mukaan omaisuudensuojan ulottuvuus näyttää riippuvan rajoitettavasta käyttötavasta sekä maanomistajan suojanarvoisista odotuksista. Kuusiniemen mukaan maanomistajalle kuuluu omaisuudensuojan yleissäännöksen perusteella tietynasteinen edellytetty käyttövapaus, joka ilmentää omaisuudensuojan sisällöllistä vähimmäistasoa⁷⁶.

Määttä korostaa, ettei maanomistusoikeus ole käytön näkökulmasta sisällöltään selväpiirteinen tai yksiselitteinen, vaan maan omistamiseen sisältyy omistettavasta objektista seuraavaa ennakoimattomuutta ja yllätyksellisyyttä. Tämä tarkoittaa, että omistajan luottamusta olemassa oleviin kiinteistönkäytön muotoihin ei voida puhtaasti suojata perinteisen omistusoikeusajattelun mukaisesti. Metsäomaisuuden käyttäminen on pääsääntöisesti rajoittunutta. Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja vahingon aiheuttamisen välttäminen ovat omistajan keskeisiä velvollisuuksia, kun hän käyttää maanomistusoikeuttaan⁷⁷.

2.3 Omaisuudensuojan rajoittaminen

Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla omistusoikeuden haltijan oikeuksia tai vapauksia kavennetaan, velvollisuuksia lisätään tai oikeusasemaan puututaan aiempaan tilanteeseen verrattuna jollakin merkittäväällä tavalla. Tällaisissa tilanteissa yksilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti.⁷⁸ Perusoikeuksia voivat rajoittaa ensinnäkin muut perusoikeudet sekä erilaiset yhteiskunnalliset intressit. Metsäalalla metsänomistajan omaisuudensuojaa rajoittavat lainsäädännön ohella voimakkaasti erilaiset sertifiointijärjestelmät. Olennainen kysymys on, kuinka vapaasti omaisuudesta voi lainsäädännön ja eri ohjaukeinojen puitteissa määrätä ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia omistusoikeuteen liittyy.

⁷⁴ Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvaraoikeudesta>Luonnonvarojen hyödyntäminen ja oikeusjärjestys>Omistuksen merkitys13.6.2022 16:29:20 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

⁷⁵ PeVL 22/1996 vp, PeVL 5/2000 vp

⁷⁶ Kuusiniemi 1998, 21-23, 36-37.

⁷⁷ Määttä 2001, 319.

⁷⁸ Viljanen 2001, 14.

Konkreettisissa päätöksentekotilanteissa omaisuudensuojaa arvioidaan omaisuudensuojasäännöksen yleis – tai pakkolunastuslausekkeen avulla⁷⁹. Yleislausekkeen soveltamisessa on yleensä kyse tapauskohtaisesta punninnasta. Kuten edellä on todettu, omaisuudensuojan yleissäännöksen soveltamisala on laaja, sillä lähtökohtaisesti se kattaa kaiken, mikä on ajateltavissa yksilön omaisuudeksi. Omaisuuden käyttörajoitusten sallittavuutta arvioitaessa keskeisessä asemassa on perustuslakivaliokunnan yleisten rajoitusperusteiden luettelo, joka muodostaa nykyisin perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arviointikriteerit⁸⁰.

2.3.1 Yleiset rajoitusperusteet

- Lailla säätäminen
- Lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus
- Rajoituksen hyväksyttävyyys
- Rajoituksen suhteellisuus
- Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus
- Oikeusturvajärjestelyjen riittävyys
- Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava lain tasoihin, riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin säännöksiin ja niiden on palveltava perusoikeusjärjestelmässä hyväksyttäviä tarkoitusperiä. Rajoitusperusteena voi esimerkiksi olla pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutuminen, esimerkiksi ympäristöarvo tai saavuttaa jokin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisesti hyväksyttävä päämäärä⁸¹.

Rajoitusten on lisäksi oltava välttämättömiä ja oikeassa suhteessa perusoikeuden suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon nähden.

⁷⁹ PeVM 25/1994 vp, 4–5. Viljanen 2011 Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>II Yleinen osa>3. Perusoikeuksien rajoittaminen>Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset>Sallitut perusoikeusrajoitukset>Yleiset rajoitusedellytykset13.6.2022 16:58:26 [kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011]

⁸⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Viljanen 2011. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>II Yleinen osa>3.

Perusoikeuksien rajoittaminen>Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset>Sallitut perusoikeusrajoitukset>Yleiset rajoitusedellytykset13.6.2022 16:58:26 [Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011]

⁸¹ Lämsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Hyväksyttävä rajoitusperuste7.11.2022 12:46:36 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

Omaisuuksensuojarajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, olisiko rajoituksen tarkoitus ollut saavutettavissa jollakin omaisuudensuojaa vähemmän rajoittavalla toimella. Rajoittamisessa tulee arvioida myös sitä, kuinka merkittävästä varallisuusedusta tai sen käytöstä on kyse, kuinka merkittävällä tavalla etua rajoitetaan ja kuinka painava peruste rajoituksen taustalla on⁸². Suhteellisuusperiaatteen ytimessä biologisen monimuotoisuuden suojelun kannalta on kielto asettaa omaisuudensuojalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää⁸³. Suhteellisuuden arviointi pohjautuu siten omaisuudensuojaintressin, sen merkitykseen esimerkiksi elinkeinovapauden osalta ja ympäristöperusoikeuden painoarvon keskinäiseen punnintaan.

Rajoittamisessa on lisäksi täytettävä riittävän oikeusturvan vaatimukset. Oikeusturvavaatimuksella on kiinteä yhteys PeL 21§:ään. Yksilön omaisuudensuojaan kajoavien toimenpiteiden tulee täyttää PeL 21§:n ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan menettelylliset vaatimukset. Länsineva korostaa, että perustuslaista voidaan johtaa vaatimus riittävän tehokkaasta oikeussuojasta myös toisten yksityisten tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan. Julkisen vallan tulee siten turvata yksilön käyttöön riittävät oikeussuojakeinot myös yksityisten tekemiä omaisuudensuojaloukkauksia vastaan⁸⁴.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään vahvistanut, että oikeusturva kuuluu omaisuudensuojan keskeisiin elementteihin⁸⁵. Jotta rajoitusta voidaan pitää perustuslainmukaisena, tulee kaikkien rajoitusedellytysten täytyä⁸⁶. Perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisella lailla. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä omaisuudensuojan yleisperiaate edellyttää

⁸² Länsineva 2010 Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Suhteellisuusvaatimus7.11.2022 12:51:39 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁸³ Kuusiniemi 2001, 249.

⁸⁴ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Oikeusturvavaatimus7.11.2022 13:00:45 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁸⁵ esim EIT *Sporrong and Lönnroth*, 23.9.1982, kohta 73 ja *Immobiliare Saffi*, 28.7.1999, kohdat 56–59.

⁸⁶ Viljanen 2011 Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>II Yleinen osa>3. Perusoikeuksien rajoittaminen>Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset>Sallitut perusoikeusrajoitukset>Yleiset rajoitusedellytykset13.6.2022 17:08:7 [Kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011]

kohtuullisen tasapainon säilyttämistä yhteiskunnan yleisten etujen ja yksilön omaisuudensuojan välillä⁸⁷.

Omaisuudensuojan rajoitusperusteiden tosiasiallista hyväksyttävyyttä arvioitaessa päätöksentekomenettelyn oikeudenmukaisuus ja reiluus ovat keskeisiä seikkoja. Tarve muutoksenhakuun voi vähentyä, jos erilaiset kiinteistön, esimerkiksi metsäomaisuuden käyttöä koskevat rajoitukset on asetettu menettelyssä, johon yksilö voi aidosti osallistua, ja ne ovat avoimesti perusteltu⁸⁸. Kuusiniemi toteaa, että omaisuudensuojan rajoituksen osalta on arvioitava yhteiskunnallisen tarpeen voimakkuutta, rajoituksen kohdentumista sekä maanomistajalle jäljelle jäävien käyttömahdollisuuksien mielekkyyttä⁸⁹. Perusoikeuksien punninnassa vaikuttavat oikeusturvajärjestelyjen tehokkuus, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus sekä mahdollinen rajoituksesta aiheutuvien haittojen korvaaminen⁹⁰. Suhteellisuusperiaatteen ytimessä biologisen monimuotoisuuden suojelun kannalta on kieltä asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää⁹¹.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä siinä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua⁹². Todettakoon, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Säännöksestä ei myöskään seuraa täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan tilanteissa, joissa luonnonsuojelualuetta perustettaessa rajoitukset aiheuttavat taloudellisia menetyksiä alueen ihmisille, on näiden yksilöiden oikeusasema selvitettävä mahdollisten korvausten vuoksi⁹³.

⁸⁷Länsineva 2010. Verkkokirjalyhy>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Ydinalueen koskemattomuus14.6.2022 17:56:43

⁸⁸ Länsineva 2010. Verkkokirjalyhy>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Oikeusturvavaatimus13.6.2022 18:04:27 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

⁸⁹ Kuusiniemi 1998, 36-37.

⁹⁰ Viljanen 2011. Verkkokirjalyhy>Perusoikeudet>II Yleinen osa>3. Perusoikeuksien rajoittaminen>Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset>Suhteellisuusvaatimus>Intressipunninta13.6.2022 17:12:10 [kirjailija päivittänyt tekstin 17.1.2011]

⁹¹ Kuusiniemi 2001, 249.

⁹² esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp

⁹³ PeVL 29/2004). PeVL 32/2010

Perustuslakivaliokunnan mukaan maanomistajalle on taattava korvaus esimerkiksi sellaisesta merkityksellisestä haitasta tilanteesta, jossa rakennuspaikalta löytyy liito-oravan lisääntymis – ja levähdyspaikka, ja mistä syystä rakennushanke estyy⁹⁴. Oikeuskäytännössä taas on edellytetty omistajille korvattavaksi sellaiset liito-oravan lisääntymis – ja levähdyspaikkojen hävittämiskiellosta johtuvat metsänkäyttörajoitukset, joista aiheutuu merkittävää haittaa⁹⁵.

Pääsääntöisesti ympäristölainsäädäntöön sisältyvät omaisuuden käyttörajoitukset on annettu tavallisella lailla⁹⁶. Perustuslakivaliokunnan mukaan luonnon monimuotoisuuden turvaaminen PeL 20§:n mukaisesti on katsottu hyväksyttäväksi rajoitusperusteeksi omaisuudensuojalle⁹⁷. Metsälaki ja luonnonsuojelulaki on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, sillä metsänomistajan taloudellisten menetysten on katsottu jäävän vähäisiksi korvaussäännösten ja metsälain 11§:n poikkeuslupamahdollisuuden takia⁹⁸. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen palataan vielä myöhemmin.

Seuraavaksi on tarkasteltu pakkolunastusta. Pakkolunastus on ankarin keino puuttua omaisuuteen. Sillä tarkoitetaan omaisuuden poisottamista omistajalta ilman tämän suostumusta. Omaisuuden käyttörajoituksiin verrattuna pakkolunastus eroaa siten, että pakkolunastuksessa jokin varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Omaisuuden poisottamisen tulee olla pysyväksi ja lopulliseksi tarkoitettu⁹⁹. Pakkolunastus kohdistuu yleensä yksittäisiin oikeudenhaltijoihin, siinä missä käyttörajoitukset tyypillisesti kohdistuvat kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin¹⁰⁰.

2.3.2 Pakkolunastuslauseke

PeL 15§:2:n mukaan pakkolunastuksesta on säädettävä lailla, sen on tapahduttava yleiseen tarpeeseen ja siitä on saatava täysi korvaus. Pakkolunastus, joka ei täytä edellä mainittuja kriteerejä, ei ole perustuslain mukainen. Yleiseksi tarpeeksi on katsottu muun muassa lunastaminen luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin¹⁰¹. Täyden korvauksen vaatimuksella

⁹⁴ PeVL 15/2003 vp

⁹⁵ KKO 2008:73

⁹⁶ Kultalahti 1990, 234.

⁹⁷ PeVL 33/2008 vp

⁹⁸ Kiviniemi 2015, 46.

⁹⁹ Länsineva 2011, 584–585.

¹⁰⁰ Länsineva 2002, 204–205.

¹⁰¹ PeVL 21/1996

puolestaan tarkoitetaan, että lunastuksesta maksettavan korvauksen tulee kattaa luovutetun kiinteistön käypä arvo¹⁰².

Vaikka pakkolunastuslausekkeen osalta päätöksentekijän harkintavalta on sidottu säännöksen erityiskriteereihin¹⁰³, pakkolunastustoimenpiteen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset¹⁰⁴. Esimerkiksi suhteellisuusvaatimuksen mukaan omaisuuden pakkolunastuksen kaltaiseen toimenpiteeseen ei tule ryhtyä muissa kuin tilanteissa, joissa käsillä olevaa hyväksyttävää tavoitetta ei voida saavuttaa millään lievemällä keinolla¹⁰⁵. Myös riittävien oikeusturvakeinojen takaaminen on keskeinen perustuslaillinen vaatimus, joka on otettava huomioon myös omaisuuden pakkolunastustilanteissa.

Pakkolunastussäännös voi puolestaan vaikuttaa yleislausekkeen tulkintaan tilanteissa, jotka ankaruudeltaan tai sattumanvaraisuudeltaan lähestyvät pakkolunastusta. Tällöin korvauskysymykset nousevat perustuslaillisuusarvioinnissa korkeampaan asemaan kuin lievempien omaisuudensuojarajoitusten yhteydessä¹⁰⁶. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että täyden korvauksen vaatimus ulottuu myös sellaisiin käytönrajoituksiin, jotka ovat niin merkittäviä, että ne *tosiasiallisesti rinnastuvat vaikutuksiltaan* pakkolunastukseen¹⁰⁷. Esimerkiksi kohdesuojelusta johtuva este yksityisen hankkeen toteutumiselle voi äärimmäisissä tapauksissa johtaa yhteiskunnan korvausvelvollisuuteen, mikäli toimenpide katsotaan pakkolunastukseen verrattavissa olevaksi omistusoikeuden rajoitukseksi¹⁰⁸.

Väitöskirjassaan myös Länsineva on todennut, että pakkolunastussäännös voisi tulla sovellettavaksi myös muissa kuin varallisuusarvoisten oikeuksien pysyvien siirtojen (lunastus) kohdalla, jos nämä toimet voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa

¹⁰² Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Pakkolunastussäännöksen soveltaminen>Täysi korvaus7.11.2022 13:44:12[kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

¹⁰³ Viljanen 2001, 32.

¹⁰⁴ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleislausekkeen ja pakkolunastussäännöksen vuorovaikutus13.6.2022 16:40:41[Kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

¹⁰⁵ PeVL 53/2001 vp

¹⁰⁶ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleislausekkeen ja pakkolunastussäännöksen vuorovaikutus13.6.2022 16:40:41 [Kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

¹⁰⁷ PeVL 38/1998 vp.

¹⁰⁸ Hollo 2009, 216.

pakkolunastukseen¹⁰⁹. Toisaalta mikäli omistaja rajoituksesta huolimatta voi hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla, ei yleensä ankariakaan omaisuuden yleisiä käyttörajoituksia normaalitilanteissa tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi. Jos omaisuus ei ole käytönrajoituksen jälkeen turvattu, eikä käytönrajoitus myöskään täytä PeL 15.2§:n pakkolunastuksen tunnusmerkistöä, voidaan Laaksosen mukaan puhua materiaalisesta eli aineellisesta pakkolunastuksesta¹¹⁰. Länsineva toteaa, että tosiasiallisen pakkolunastuksen kynnyks voi ylittyä rajoitustyyppisten toimenpiteiden kohdalla vain tilanteissa, joissa omaisuus menettää valtaosan arvostaan rajoituksen vuoksi tai käy muutoin omistajalleen hyödyttömäksi¹¹¹.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi koskiensuojeluasioissa antamissaan lausunnoissaan katsonut omaisuuden pakkolunastussäännöksen soveltuvan omaisuuden käyttörajoitustilanteeseen. Tapauksissa oli kysymys painavan yleisen tarpeen vuoksi lailla asetettavasta kiellostä rakentaa voimalaitoksia tiettyihin virtaaviin vesistöihin. Perustuslakivaliokunta totesi, että kiellot olivat vaikutuksiltaan rinnastettavissa omaisuuden pakkolunastukseen, sillä niillä kiellettiin kokonaan kyseisen omaisuuden taloudellisesti merkittävin käyttömuoto pysyvästi nimetyissä vesistöissä. Tämän seurauksena lait voitiin säätää tavallisena lakina, mikäli vesivoiman omistajille säädettiin suoritettavaksi täysi korvaus voimalaitoksen rakentamiskiellosta aiheutuneista menetyksistä¹¹². Ratkaisut on annettu ennen kuin PeL 20§:n ympäristövastuusäännös sisällytettiin perustuslakiin, joten tulkintakäytäntö voi olla muuttunut.

Puolestaan kaivoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että kaivoksen viereisen apualueen, esimerkiksi tien, kuljetuslaitteiden tai voima- ja vesijohtojen osalta kyse lähinnä maanomistajan rasitteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät sillä tavalla merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan siten, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina. Sääntelyä arvioitiin perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta¹¹³. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vallitsevan linjan mukaan omaisuuden ”de facto”-riistämisen kynnyksen

¹⁰⁹ Länsineva 2002, 209.

¹¹⁰ Laaksosen 1998, 169, 267 ja 316.

¹¹¹ Länsineva 2011, 583–584.

¹¹² Ks. PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp.

¹¹³ PeVL 32/2010 vp, 5–6.

on tulkittu ylittyneen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi tietty alue on ollut vuosikymmeniä sotilaallisen valtauksen kohteena¹¹⁴.

Pakkolunastussäännöstä siis voidaan soveltaa analogisesti myös sellaiseen pakkolunastuksenomaiseen omaisuuteen puuttumiseen, jossa ei varsinaisesti siirretä omaisuutta tai erityisiä oikeuksia kolmannelle, vaan pelkästään rajoitetaan omistajan käyttöoikeuksia¹¹⁵. Suomessa ei kuitenkaan ole yhtenäisiä arviointikriteerejä pakkolunastussäännöksen soveltamiselle käyttörajoitusten osalta. Jokainen tapaus edellyttää kokonaisharkintaa eri tekijöiden välillä¹¹⁶. On huomattava, että kynnyks joka tapauksessa ylittyy vain poikkeuksellisissa tilanteissa, ja pakkolunastuslausekkeen soveltamiseen omaisuuden käyttörajoitusten yhteydessä tulee suhtautua pidättyvästi. Mikäli omistaja voi jollain taloudellisella tavalla mielekkäästi hyödyntää omaisuuttaan, ei ankariakaan omaisuuden yleisiä käyttörajoituksia yleensä katsota omaisuuden pakkolunastukseksi.

Seuraavaksi on tarkasteltu PeL 20§:n ympäristöperusoikeutta. Kansainvälisen toimintaympäristön ja perusoikeusjärjestelmän tasolla tapahtunut muutos vaikuttaa omaisuudensuojatulkintoihin PeL 20§:n ympäristövastuusäännöksen kautta.

2.4. PeL 20§ ympäristöperusoikeus

PeL 20.1§:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. PeL 20.2§:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeussäännöksen tarkoituksena on korostaa luonnonsuojeluun liittyviä arvoja, joita ei voida palauttaa ihmisten oikeuksiksi¹¹⁷. Säännös ilmaisee ihmisten vastuun sellaisesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta toiminnasta, joka turvaa luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, että luonnolle suotuisat aktiiviset toimet. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua aktiivisena tekemisenä tai passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta¹¹⁸. Perustuslain esitöiden mukaan kestäväan

¹¹⁴ EIT *Papamichalopoulos* 24.6.1993, kohdat 43–45, ks. Länsineva 2002, 216–217.

¹¹⁵ Tolvanen 1998, 40.

¹¹⁶ Länsineva 2002, 210.

¹¹⁷ HE 309/1993

¹¹⁸ PeVL 32/2010 vp, 8-11.

kehitykseen tähdättäessä ihminen on keskeisessä asemassa ja hänellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään luonnon kanssa sopuissa. Myös nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön on huomioitava¹¹⁹.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ympäristöperusoikeussäännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen, eli se ei voisi sellaisenaan toimia yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteena¹²⁰. Ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä; ympäristöperusoikeuden läpäisyperiaatteen mukaisesti säännöksessä ilmaistut ympäristöarvot on huomioitava kaikessa ympäristön kannalta merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä¹²¹. Esimerkiksi metsälain tarkoituksena on metsien hoito ja käyttö niin, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla kuin niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään (Metsäl 1§). Vastaavasti luonnonsuojelulain tarkoituksena on muun muassa luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja luonnonvarojen kestävä käytön tukeminen (LSL 1§).

Viimeisimmässä perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä on havaittavissa toisenlainen suuntaus. Muun muassa hiilen energiakäytön kieltämistä ja konkurssilainsäädännön muuttamista koskevissa lausunnoissaan (PeVL 55/2018 vp ja PeVL 69/2018 vp) perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen, ja korostanut aiempaa voimakkaammin ympäristöllisiä arvoja omaisuudensuojan rajoitusperusteena. Ympäristöperusoikeuden itsenäinen merkitys tulee kasvamaan tulevaisuudessa muiden perusoikeuksien rinnalla. Näihin palataan jäljempänä perustuslakivaliokunnan lausuntojen tarkastelun yhteydessä.

Ympäristöperusoikeussäännöksen toinen momentti suuntautuu julkisyhteisöihin. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on lain esitöissä ymmärretty laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole taata kansalaisille laadukasta elinympäristöä tai subjektiivista oikeutta vaatia sitä. Sen sijaan säännöksen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi niin, että ihmisten ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia ja oikeusturvakeinoja lisätään¹²².

¹¹⁹ HE 309/1993 vp, 20

¹²⁰ HE 309/1993 vp, 66

¹²¹ HE 273/2010 vp, 201

¹²² Hollo 2004, 55-56.

Säännöksellä yhteiskunta sitoutuu säätämään lait, joita sovellettaessa kansalaiset saisivat käyttää ympäristöä koskevaa puhevaltaa¹²³. Tästä näkökulmasta ympäristöperusoikeusäännös merkitsee siten perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi niin, että esimerkiksi ihmisten vaikutusmahdollisuudet omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon turvataan ja kehitetään julkisen vallan aktiivisin toimin¹²⁴. Suomi on myös saattanut voimaan Århusin yleissopimuksen¹²⁵, jonka tavoitteena on edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Sopimuksella turvataan yleisölle oikeus saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku – ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa.

2.5 Omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välisestä suhteesta

Selkeimmin omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden intressivertailu ilmenee tilanteissa, joissa perustetaan luonnonsuojelualue yksityiselle maalle¹²⁶. Perusoikeusäännösten ristiriidat kohdistuvat usein myös sellaisiin luonnonsuojelullisiin perustein tehtyihin omaisuuden käyttörajoituksiin, jotka eivät suoraan rinnastu pakkolunastukseen ja niiden korvauksiin¹²⁷. Esimerkiksi Hollon mukaan tilanne on ongelmallisempi silloin, kun alueita tai kohteita ei hankita lunastamalla omistusoikeus, vaan asetetaan ympäristöperusteinen käyttörajoitus¹²⁸. Käyttörajoitukset ovat yksi omaisuuden perusoikeussuojan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisista osista¹²⁹.

2.5.1 Perustuslakivaliokunnan lausuntoja

PeL 15§ ja 20§:n välisestä suhteesta perustuslakivaliokunta on ensinnäkin todennut, ettei 20§ perusta yksilöille todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se ole erillinen peruste kohdistaa erityisesti maanomistajiin kohdistuvia sietämisvelvoitteita. Tämä tarkoittaa, että ympäristöperusoikeus toteutuu lähtökohtaisesti muun lainsäädännön välityksellä. Kuitenkin perusoikeusäännöksillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteissa, joissa pyritään

¹²³ Hollo 2004, 54-55.

¹²⁴ Viljanen, Heiskanen, Raskulla ym. 2014, 16.

¹²⁵ Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku – ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (ECE:n Århusin sopimus), SopS 767/2004 ja 866/2004

¹²⁶ Tolvanen 1998, 34.

¹²⁷ HE 76/2022 vp, 300.

¹²⁸ Hollo 2009, 46.

¹²⁹ Saraviita 2011, 234.

ihmisen ja luonnon tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin¹³⁰. Niinpä omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden – ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan perustuslakivaliokunta on antanut erityistä painoarvoa PeL 20§:n kiinnittyville perusteille¹³¹. Tällöin on kuitenkin huomioitava omaisuudensuojasta omistajalle lähtökohtaisesti seuraava vapaus käyttää omaisuuttaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan metsänomistajan omaisuudensuojan rajoittamisen on täytettävä rajoitusten yleiset edellytykset¹³², eli lailla rajoittamisen, rajoitusten täsmällisyyden – ja tarkkarajaisuuden, suhteellisuuden, hyväksyttävyyden sekä yhteiskunnallisen tarpeen painavuuden ja oikeusturvakeinojen turvaamisen vaatimukset¹³³. Ympäristöarvot on katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi omaisuudensuojan rajoittamiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan¹³⁴ omistajan käyttövapauden rajoittamisen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Suhteellisuusvaatimus liittyy kiinteästi perusoikeusrajoituksen ja rajoitusperusteen väliseen punnintaan. Perusoikeutta rajoittavalla sääntelyllä tulee voida saavuttaa toivottu seuraus, jota voidaan pitää hyväksyttävänä rajoitusperusteena. Rajoituksen tulee lisäksi olla välttämätön, eli rajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa huomioitava on muun muassa, olisiko kyseinen tavoite ollut saavutettavissa jollakin toisella, omaisuudensuojaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä¹³⁵.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin vakiintuneesti arvioinut omaisuudensuojan rajoittamisen suhteellisuutta viittaamalla omaisuuden käyttöön normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla¹³⁶. Sittemmin tulkintakäytäntö on muuttunut¹³⁷, eikä omaisuuden käyttörajoituksia arvioida enää kaikilta osin samoilla perusteilla kuin ennen perusoikeusuudistusta¹³⁸. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä arvioidaan viimeisimmässä perustuslakivaliokunnan käytännössä yleisten rajoitusedellytysten mukaan¹³⁹, jossa omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö on yksi suhteellisuusvaatimuksen osatekijä. Omaisuuteen puuttuvat toimet

¹³⁰ PeVL vahvisti tulkinnan lausunnoissa 6/2010 ja 32/2010 s.9 Valiokunta viittasi tältä osin lausuntokäytäntönsä: PeVL 20/2010 vp (kalastuslain muuttaminen), PeVL 6/2010 vp (rakennusperinnön suojeleminen), PeVL 38/1998 (rakennuslainsäädännön uudistaminen) ja PeVL 21/1996 vp (luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen).

¹³¹ Esim. PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I

¹³² PeVL 32/2010 vp, 4

¹³³ PeVL 38/1998 vp, 3. HE 76/2022 vp luonnonsuojelulaiksi, 300

¹³⁴ PeVL 5/2000 vp

¹³⁵ Viljanen 2001, 210–214.

¹³⁶ PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp

¹³⁷ PeVL 8/2017 vp, 6.

¹³⁸ PeVL 6/2010 vp.

¹³⁹ PeVL 5/2017 vp, 4–5

eivät kuitenkaan saa muodostua oikeudenhaltijan kannalta kohtuuttomiksi, eli omaisuuteen ei ole luvallista puuttua oikeasuhtaisuuden vaatimusta vakavasti loukkaavalla tavalla¹⁴⁰.

Uudemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyyys – ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on annettu erityistä merkitystä ympäristöperusoikeuteen kiinnittyville perusteille¹⁴¹. Hiilen energiakäytön kieltämistä ja konkurssilainsäädännön uudistamista koskeneissa lausunnoissa korostetaan omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisessä punninnassa ympäristöllisiä arvoja aiempaa voimakkaammin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettut merkittävät rajoitukset on suhteutettava huomattavina pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojelun tavoitteisiin, jotka kiinnittyvät ympäristöperusoikeuteen.

Maanomistajien omaisuudensuojaa perustuslakivaliokunta arvioi seuraavasti. Se katsoi, ettei hiilen energiakäytön kieltämisellä ei ole niin merkittäviä vaikutuksia omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakkolunastuksen omaisena puuttumisena omaisuuteen, vaan piti ehdotettua kieltoa käyttörajoituksen luonteisena¹⁴². Lisäksi perustuslakivaliokunta piti elinkeinovapauden rajoittamista esityksen painavat ilmasto- ympäristötavoitteet huomioon ottaen oikeasuhtaisena¹⁴³. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Vaikutukset myös kohdistuvat toimijoihin, joille hiilenkäyttö ei ole ainoa tulonlähde¹⁴⁴.

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän liikkumavara on suurempi omaisuudensuojan kannalta tilanteissa, joissa rajoitukset kohdistuvat oikeushenkilöihin, esimerkiksi tilanteissa, joissa säännellään pörssiyrityksiä tai muita varallisuudeltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin todennut, että mitä kauempana oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä vaikutuksia ehdotetut toimenpiteet aiheuttavat yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä todennäköisempää on, etteivät oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet ole ristiriidassa

¹⁴⁰ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioiden>Ydinalueen koskemattomuus24.10.2022 11:17:1

¹⁴¹ PeVL 55/2018 vp, 4.

¹⁴² PeVL 55/2018 vp, 3.

¹⁴³ PeVL 55/2018 vp, 2.

¹⁴⁴ PeVL 55/2018 vp, 2.

omaisuudensuojan kanssa¹⁴⁵. Tämä tarkoittaisi käänteisesti sitä, että tilanteissa, joissa sääntelyllä on välittömiä vaikutuksia henkilöiden asemaan esimerkiksi toimeentulon osalta, on lainsäätäjän liikkumavara pienempi.

2.5.2 Oikeuskäytäntöä

Oikeusturvan olennainen laiminlyönti merkitsee perustuslainvastaista omaisuudensuojaloukkausta¹⁴⁶. Ratkaisussa KHO 2014:57 verkkokalastuksen kieltävää asetusta koskien KHO totesi, että vesialueen omistajalla oli kalastuslain nojalla mahdollisuus hakea lupaa kielletyn kalastustavan käyttämiseen sekä oikeus valittaa hakemukseen annetusta päätöksestä. Vesialueen omistajilla oli siten mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, eikä asetus ollut perustuslain vastainen.

Ratkaisussa KHO 2006:58 ympäristömääräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa PeL 20§:n ympäristövastuusäännöksen kanssa. Määräyksen laillisuus edellytti sen tarpeellisuutta kussakin olosuhteissa. Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus edellyttivät, ettei ympäristömääräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan omaisuudensuojan yleisperiaate edellyttää kohtuullisen tasapainon säilyttämistä yhteiskunnan yleisten etujen ja yksilön omaisuudensuojan välillä¹⁴⁷. EIT:n mukaan kohtuuttoman raskaiden taloudellisten rasitusten asettaminen vain joidenkin yksilöiden kannettavaksi tarkoittaa tasapainovaatimuksen loukkaamista.

2.5.3 Luonnonsuojelulain uudistus

Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen on otettu kantaa myös uuden luonnonsuojelulain valmistelun yhteydessä¹⁴⁸. Luonnonsuojelulaissa säädettäisiin uutena muun muassa eräistä tiukasti suojelluista luontotyypeistä. Hallituksen esityksen mukaan maanomistajan oikeusturvan kannalta voidaan ongelmallisena pitää tiukasti suojellun luontotyypin osalta sitä, ettei siitä olisi sellaisenaan valitusmahdollisuutta. Tämä johtuu siitä,

¹⁴⁵ PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp

¹⁴⁶ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Ydinalueen koskemattomuus24.10.2022 11:17:1

¹⁴⁷Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Ydinalueen koskemattomuus14.6.2022 17:56:43

¹⁴⁸ HE 76/2022

että asiassa ei tehtäisi hallintopäätöstä, vaan rajoitus olisi voimassa suoraan lain nojalla. Luonnonsuojelulakiehdotus olisi luontotyyppien heikentämiskiellon osalta osittain rinnastuva metsälaissa ja vesilaissa säädettyyn luontotyyppisuojaan. Esimerkiksi metsälaissa eräiden luontotyyppien suojelu perustuu ehdotusta vastaavalla tavalla suoraan lain perusteella asetettuun heikentämis – tai muuttamiskieltoon ilman viranomaisen tekemää päätöstä; metsälain 10§:ssä säädettyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelua perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajoitusten osalta PeL 15§:n vastaisena, sillä metsälain 10§:ssä tarkoitettut elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa valiokunta on pitänyt rajoituksia vähäisinä¹⁴⁹.

Uudessa luonnonsuojelulaissa suhteellisuusvaatimusta on turvattu omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välillä hallituksen esityksen mukaan siten, että suojelu ei välittömästi estäisi alueen muuta käyttöä, ja kielloista voitaisiin myöntää poikkeuksia. Omistajan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeistä olisi oikeus täyteen korvaukseen tilanteissa, joissa luontotyyppin tai eliölajin suojelupäätöksestä aiheutuisi merkityksellistä haittaa eikä omistajalle olisi myönnetty lainmukaista poikkeuslupaa tai sellaisen myöntämättä jättäminen olisi ilmeistä. Asiassa on merkityksellistä myös muutoksenhakumahdollisuus¹⁵⁰.

Apulaisoikeusasiamiehen antaman lausunnon mukaan ympäristövastuusäännös ei mahdollista perustuslain näkökulmasta rajoittamattomia mahdollisuuksia säännellä luonnosta ja sen monimuotoisuudesta esimerkiksi yksinomaan luonnontieteellisistä lähtökohdista ilman, että myös muut perusoikeudet otetaan huomioon. Uuteen luonnonsuojelulakiin ehdotettujen säännösten arviointia tulisi tarkentaa suhteessa omaisuudensuojaan ja elinkeinovapautteen sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhteen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan nykyisessä luonnonsuojelulaissa maanomistajan oikeusasema on turvattu kuvaamalla suojeltavat luontotyyppit, tekemällä suojelupäätös viranomaisen rajauspäätöksin, takaamalla poikkeamismahdollisuus suojelusta sekä mahdollisuus täyteen korvaukseen ja muutoksenhakuun¹⁵¹.

Seuraavaksi on tarkasteltu omaisuudensuoja – ja ympäristöperusoikeussäännöstä konkretisoivia luonnonvara- ja luonnonsuojelusääntelyä, joka rajoittaa eri tavoin omistajan luonnonvaroihin kohdistuvaa käyttö- ja sopimusvapautta sekä yhteensovittaa luonnonvarojen

¹⁴⁹ PeVL 22/1996 vp, PeVL 36/2013 vp

¹⁵⁰ HE 76/2022

¹⁵¹ EOAK/6112/2021, Sakslin 6.9.2021 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/6112/2021>

eri käyttömuotoja ja niihin liittyviä intressejä. Luonnonvarojen käyttämisen edellytyksiä lainsäädännössä tarkastelemalla voidaan hahmottaa metsänomistajan omaisuudensuojan ja metsän käyttöoikeuden sisältöä.

3 OMAISUUDENSUOJA JA SEN RAJOITTAMINEN METSÄ – JA LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

3.1. Luonnonvara – ja luonnonsuojelusääntelystä

Rion yleissopimuksen¹⁵² tavoitteena on luonnon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, luonnonosien kestävä käyttö sekä luonnonosien käyttämisestä saadun hyödyn tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen jakaminen. Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan ekosysteemiin kuuluvien eliöiden vaihtelevuutta ja ekosysteemien monimuotoisuutta¹⁵³. Suomessa sopimuksen hyväksyvän hallituksen esityksen mukaan Rion sopimus on luonteeltaan puitesopimus, jonka määräyksien toteuttamisen keinoista päätetään kansallisella tasolla¹⁵⁴.

Yksityisomistuksessa olevien talousmetsien monimuotoisuuden turvaaminen perustuu osin lainsäädäntöön ja osittain vapaaehtoiisiin suosituksiin ja sertifiointeihin. Luonnonvarojen sääntelyn tarkoituksena on varmistaa luonnonvarojen kestävä käyttö omistajan käyttövapautta rajoittamalla¹⁵⁵. Lähtökohtaisesti omistus – ja käyttöoikeuden haltija saa valita, käyttääkö ja millä tavalla oikeuttaan luonnonvaran hyödyntämiseen. Tätä päätösvaltaa kuitenkin rajoitetaan yksityisten ja yleisten etujen turvaamiseksi¹⁵⁶.

Keskeinen lähtökohta metsäalan toiminnalle on kestävän metsätalouden harjoittaminen taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti¹⁵⁷. Kestävän käytön periaate edellyttää ekosysteemien toimintakyvyn turvaamista, perinnöllisen monimuotoisuuden säilyttämistä sekä lajien ja ekosysteemien käyttöä niiden uudistumiskyvyn rajoissa¹⁵⁸. Toisaalta luonnonvarojen hyödyntämisen ja luonnonsuojelun tavoitteita ei voida täysin eriyttää. Luonnonvarojen

¹⁵² UN Convention on Biological Diversity (CBD 1994).

¹⁵³ CBD 2 artikla

¹⁵⁴ HE 55/1994. Sopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella SopS 78/1994.

¹⁵⁵ Kuusiniemi 2013. Ympäristöoikeus Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvaraoikeudesta>Luonnonvarojen hyödyntäminen ja oikeusjärjestys>Perinteinen ajattelu14.6.2022 13:22:23 [Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

¹⁵⁶ Similä 2022, 74.

¹⁵⁷ Kiviniemi 2015.

¹⁵⁸ Kuusiniemi 2013 Ympäristöoikeus Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvarojen käytön periaatteista>Periaatteiden sisällöstä>Kestävyys ja monimuotoisuus14.6.2022 13:18:21 [Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

hyödyntäminen on monissa maissa kansantalouksien ja hyvinvoinnin perusta. Uusiutuvien luonnonvarojen sadon korjaaminen on paikoin myös ekosysteemien toiminnan kannalta välttämätöntä¹⁵⁹. Puuvarojen kestävä käytön vaatimus on sekä taloudellinen että ympäristöllinen päämäärä¹⁶⁰. Toisaalta puuntuotannon ja sen ulkopuolisten tavoitteiden välistä ristiriitaa ei voida lainsäädännöllä tai suhdetoiminnalla täysin poistaa. On vaikea mitata ja verrata metsien monikäytön ja suojelun tuomia aineettomia arvoja puuntuotannosta saatuun hyötyyn. Menetyksistä maksettavilla korvauksilla voidaan lieventää vastakkainasettelua¹⁶¹.

3.2 Sääntelykeinoista

Metsien käytön ja luonnonsuojelun tavoitteita pyritään edistämään erilaisin sääntely- ja ohjauskeinoin¹⁶². Rinnakkaisia sääntelyjärjestelmiä voidaan erottaa kolme: ohjelmalähtöinen, maanomistajalähtöinen sääntely sekä itsesääntely¹⁶³. Kaksi keskeistä ohjauskeinoa ovat ohjelmalähtöiseen sääntelyjärjestelmään kuuluvat ns. käskyt ja valvonta, eli lainsäädännölliset keinot ja erilaiset taloudelliset ohjauskeinot. Metsä – ja luonnonsuojelulainsäädännöllä sekä tehokkaalla valvonnalla voidaan estää metsien hävittämistä sekä pakottaa hakattujen metsien uudistamiseen ja ympäristövaatimusten noudattamiseen¹⁶⁴. Luonnonsuojelunäkökulma on läpäisevästi sisällytettävä ympäristönkäyttöä ja luonnonvarojen hyödyntämistä koskeviin hankkeisiin ja lainsäädäntöön, sillä luonnonsuojelulla ei voida varmistaa monimuotoisuuden kannalta hyväksyttävää suojelutasoa¹⁶⁵. Ohjelmaperusteisessa sääntelyssä valtio päättää viimesijaisesti suojelukohteiden valinnasta ja tarvittaessa lunastamalla¹⁶⁶.

Maanomistajalähtöisessä suojelussa maanomistajat päättävät, suojellaanko jokin kohde vai ei. Valtio ei käytä pakkovaltaa tavoitteen saavuttamiseksi, vaan keino perustuu vapaaehtoisuuteen ja markkinalähtöisyyteen. Markkinapohjaisten sääntelykeinojen on oikeustaloustieteessä katsottu olevan kustannustehokkaampi kuin oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen¹⁶⁷. Tällaista

¹⁵⁹ Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvaraoikeudesta>Luonnonvarojen hyödyntäminen ja oikeusjärjestys>Luonnonvarojen hyödyntäminen14.6.2022 13:19:20 [Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

¹⁶⁰ Hollo 2004, 165-167. Ekroos 1998, 213.

¹⁶¹ Kiviniemi 2015, 27

¹⁶² Similä – Kokko 2009, 76.

¹⁶³ Similä – Kokko 2009, 113.

¹⁶⁴ Kiviniemi 2015, 30.

¹⁶⁵ Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>IV Luonnonvarojen hyödyntäminen>1. Johdanto>Luonnonvaraoikeudesta>Luonnonvarojen hyödyntäminen ja oikeusjärjestys>Luonnonvarojen hyödyntäminen13.6.2022 18:16:24 [Kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

¹⁶⁶ Suvantola – Similä 2011, 26.

¹⁶⁷ Ollikainen - Kouki 2006, 208-215.

sääntelyä toteutetaan esimerkiksi Etelä-Suomen metsiä koskevan monimuotoisuusohjelma METSO:n avulla. Metsänomistajat ja suomalaiset ovat pitäneet keskeisenä, että suojelukeinot perustuvat pääosin metsänomistajien vapaaehtoisuuteen¹⁶⁸, mikä on ollut myös luonnonsuojelupolitiikan ja metsien suojelun lähtökohtana¹⁶⁹.

Ympäristökysymyksissä käytetään nykyisin valtaa yhä enemmän perinteisten valtiollisten rakenteiden ulkopuolella globaaleissa ja alueellisissa kansainvälisissä järjestöissä tai monikansallisissa yrityksissä. Kehityksen taustalla on erilaisten osallistumis- ja vuorovaikutusprosessien merkitysten lisääntyminen ympäristölainsäädännössä¹⁷⁰. Itsesääntelyyn eli metsäsertifiointiin palataan tarkemmin neljännessä luvussa.

Huolimatta erilaisten ohjauskeinojen käytön lisääntymisestä ympäristöön liittyvissä asioissa kansallisen lainsäädännön rinnalla, määrittävät luonnonvarojen käyttämisen edellytykset ja omaisuudensuojan rajoitukset lähtökohtaisesti kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti laki määrittää viime kädessä oikeudelliset puitteet ympäristöä koskevalla toiminnalla¹⁷¹.

3.3 Metsälaki

3.3.1 Metsänomistajaan kohdistuvista velvoitteista

Metsälaki (1093/1996) on Suomen metsien taloudellista ja kestävästä käyttöä sääntelevä laki. Lain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään (MetsäL1§). Kyse on yleisperiaatteesta, jonka on tarkoitettu toteutuvan lain muiden säännösten kautta¹⁷². Metsälakia sovelletaan metsätalousmailla (MetsäL2§). Metsän oikeudellinen käsite on perinteisesti sidottu metsätalouteen ja metsämaan tuottoon. Metsätalousmaa on vakiintuneesti luokiteltu puuntuotoskyvyn perusteella metsämaahan, kitumaahan ja joutomaahan¹⁷³.

¹⁶⁸ Horne – Koskela 2004.

¹⁶⁹ Suvantola – Similä 2011, 26-27.

¹⁷⁰ Ks. kansalaisosallistumisen merkityksen vahvistumisesta luonnontieteellisen ja teknisen tiedon määrittämisessä, Kumpula 1997, 143–153.

¹⁷¹ Kokko 2017, 4.

¹⁷² Suvantola – Similä 2011, 148.

¹⁷³ HE 63/1996 vp metsälain 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut. HE 63/1993, 24.

Metsälainsäädännön tavoitteena on luoda perusta puuntuotannon jatkuvuudelle sekä metsien biologisen monimuotoisuuden säilymiselle. Kestävän metsätalouden harjoittaminen edellyttää, että taloudellisesti hyödynnettävä puuntuotannon taso vastaa puuraaka-aineen tarvetta pitkällä aikavälillä¹⁷⁴. Metsälain sekä lakeja kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1§:n 3 momentin muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 63/1996 vp) mukaan metsäsääntelyn tavoitteena on Suomen kansantalouden edun mukaisesti taata metsien jatkuvasti mahdollisimman suuri puun tuotto. Puuntuotantotavoitteen rinnalla vaikuttaa metsien biologisen monimuotoisuuden turvaaminen myös talousmetsissä¹⁷⁵. Talousmetsillä on näin ollen keskeinen rooli luonnon monimuotoisuuden ja uhanalaisten lajien suojelussa.

Kyseisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja kestävyuden toteuttamiseksi metsälaki asettaa metsänomistajalle selkeät vähimmäisvaatimukset metsien hoitamiseksi ja puunkorjaamiseksi¹⁷⁶. Metsälaissa säädetään esimerkiksi hakkuun toteutuksesta, metsänhakkaajan vastuusta, metsänuudistamisessa käytettävistä puulajeista sekä metsätaloudesta suojametsissä, jolloin metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen¹⁷⁷. Metsälailla veloitetaan muun muassa huolehtimaan puuntuotannon jatkuvuuden turvaamisesta uuden puuston istuttamisella hakatun metsän tilalle sekä kasvatushakkuista (MetsäL5§).

Myös puuston ja maan käsittelylle metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeillä elinympäristöillä on asetettu rajoitteita¹⁷⁸. Mikäli hakkuun kohteella on esimerkiksi metsän monimuotoisuuden säilyttämisen tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla (MetsäL5b§). Myös metsälain 10§:n 2 momentin mukaisissa erityisen tärkeissä elinympäristöissä voidaan tehdä varovaisia hoito – ja käyttötoimenpiteitä, joissa elinympäristöjen ominaispiirteet säilytetään tai niitä vahvistetaan (MetsäL10a§). Säilytettäviä piirteitä ovat esimerkiksi puuston rakenne, vanhat ylispuut, kuolleet ja lahot puut. Ominaispiirteitä vahvistavia hoito – ja käyttötoimenpiteitä ovat esimerkiksi varovaiset, poimintaluonteiset hakkuut sekä Suomen luontaiseen lajistoon kuuluvien puiden taimien istuttaminen.

Metsälain ohjausjärjestelmä perustuu pääosin metsänomistajan tekemään metsänkäyttöilmoitukseen ja hakkuuta seuraavan uudistamisen valvontaan. Erityiskohteissa

¹⁷⁴ HE 63/1996, 14.

¹⁷⁵ HE 63/1996, 14.

¹⁷⁶ HE 75/2013, 5.

¹⁷⁷ HE 75/2013, 3.

¹⁷⁸ HE 75/2013, 46.

toteutettavat toimenpiteet ja niiden perustelut on esitettävä metsänkäyttöilmoituksessa¹⁷⁹. Mikäli metsälain 10§:ssä säädettyjen velvoitteiden täyttämistä aiheuttaa maanomistajalle vähäistä suurempaa taloudellista menetystä tai haittaa, maanomistaja voi hakea poikkeuslupaa hoito – ja käyttötoimenpiteiden toteuttamiseksi (Metsäl11§).

Metsälain suhdetta omaisuudensuojaan käsiteltiin metsälain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa vuonna 1996¹⁸⁰. Suojametsäalueiden rajoitukset ovat olleet voimassa vuonna 1992 säädetyssä suojametsälaissa (196/1992) ja osa nykyiseen luonnonsuojelulakiin sisältyvistä omistusoikeuden rajoituksista on peräisin vuoden 1923 luonnonsuojelulaista (71/1923). Vuonna 2014 uudistetun metsälain muutoksissa oli kyse omaisuuden käyttövapauden rajoituksista ja perustuslakivaliokunta arvioi niiden hyväksyttävyyttä PeL 15§.1:n omaisuudensuojan kannalta. Tuolloin tarkoituksena oli edistää metsätalouden sekä puuta käyttävän teollisuuden toimintaedellytyksiä, parantaa maanomistajan omaisuudensuojaa poistamalla esimerkiksi metsälain 5a§:stä uudistushakkuun puuston järeys – ja ikäkriteerit, sekä turvata metsänluonnon monimuotoisuutta¹⁸¹.

Perustuslakivaliokunta arvioi metsätalouden harjoittamista rajoittavien säännösten osalta erityisesti niiden hyväksyttävyyttä metsälain tarkoituksen saavuttamiseksi ja välttämättömyyttä suhteessa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään metsän käyttöön¹⁸². Tuolloin korvauksettomia omaisuudensuojaa rajoittavia säännöksiä ei merkittävästi laajennettu¹⁸³. Perustuslakivaliokunnan mukaan metsälain taustalla olevat kansantaloudelliset ja luonnonvarojen säilyttämistä koskevat intressit muodostavat hyväksyttävän perusteen omistusoikeuden rajoittamiselle. Metsätalouden turvaamistarve on Suomen kansantaloudelle elintärkeä¹⁸⁴. Nykyisen metsälain uudistushakkuun jälkeisen uudistamisvelvoitteen voidaan katsoa aiheutuvan painavista yleisistä syistä¹⁸⁵. Myöskään metsälain 10§:ssä säädettyjen erityisen tärkeiden elinympäristöjen suojelua perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajoitusten osalta PeL 15§:n vastaisena, sillä metsälain 10§:ssä tarkoitettujen elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa. Rajoitukset eivät myöskään toisaalta ole ehdottomia,

¹⁷⁹ Kiviniemi 2015, 224.

¹⁸⁰ PeVL 22/1996 vp, HE 63/1996 vp.

¹⁸¹ HE 75/2013, 5.

¹⁸² HE 75/2013, 46.

¹⁸³ Kiviniemi 2015, 46.

¹⁸⁴ PeVL 22/1996 vp

¹⁸⁵ HE 75/2013, 43.

vaan säännöksessä tarkoitettujen rajoitteiden noudattamisesta voidaan metsälain 11§:n perusteella myöntää tietyin taloudellisin edellytyksin poikkeuslupa¹⁸⁶.

Metsälain ohella luonnon – ja metsävarojen käyttöä ohjataan keskeisesti myös suojelualueita perustamalla. Lähtökohtaisesti suojelu tulisi toteuttaa yhteisymmärryksessä maanomistajan kanssa. Vasta viimesijaisena ja ankarimpana omaisuudensuojaan puuttuvana keinona voidaan turvautua pakkolunastusmenettelyyn. Suhteellisuusperiaatetta toteuttavasta intressien punninnasta on usein kysymys esimerkiksi pakkolunastusnormistoja sovellettaessa, kun kyseisissä tilanteissa tyypillisesti rajoitetaan kiinteistön käyttövapautta ulottamalla siihen yleisen tai yksityisen edun edellyttämiä toimenpiteitä. Tällöin yksityiseen oikeuteen puuttuminen tulee olla mahdollisimman lievä¹⁸⁷. Suhteellisuusperiaatteen ytimessä monimuotoisuuden suojelussa on kielto asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää¹⁸⁸. Seuraavaksi on tarkasteltu metsänomistajan näkökulmasta suojelualueiden perustamista yksityiselle maalle.

3.4 Luonnonsuojelulaki

3.4.1 Luonnonsuojelualan perustaminen yksityiselle maalle

Luonnonsuojelualan perustaminen on perinteisin ja keskeisimpiä luonnonsuojelulain sääntelemiä suojelukeinoja¹⁸⁹. Suomessa metsien suojelupinta-ala on noin 13%¹⁹⁰. Valtaosa Suomen suojelluista metsistä, joilla ei harjoiteta ollenkaan metsätaloutta, sijaitsevat luonnonsuojelulain perustetuilla luonnonsuojelualueilla. Kokonaan metsätalouden ulkopuolella olevaa lakisääteisesti suojeltua metsää on 10% Suomen metsäpinta-alasta. Suurin osa suojelualueista kuuluu EU:n Natura 2000-verkostoon. Suomessa luonnonsuojelualueet painottuvat Pohjois-Suomeen maanomistuksellisista ja taloudellisista syistä¹⁹¹. Yksityismailla olevia suojelualueita on noin 7800¹⁹².

Valtaosa luonnonsuojelulain mukaisesta ympäristöllisestä päätöksenteosta tehdään hallintomenettelyssä¹⁹³. Menettelyä sääntelevä yleislaki on hallintolaki (HL 434/2003).

¹⁸⁶ PeVL 22/1996 vp, PeVL 36/2013 vp

¹⁸⁷ Kuusiniemi, 2001, 245.

¹⁸⁸ Kuusiniemi 2001, 249.

¹⁸⁹ Suvantola – Similä 2011, 93.

¹⁹⁰ Luonnonvarakeskuksen tilastotietokanta. Suojelualueet, talousmetsien monimuotoisuuden suojelukohteet ja luontoarvojen suojelua tukevat alueet, koko maa 2019.

¹⁹¹ Suvantola – Similä 2011, 96.

¹⁹² <https://ym.fi/luonnonsuojelu-yksityismailla>

¹⁹³ Ekroos, Kumpula yms. 2012, 43.

Perustuslaki, hallintolain oikeusperiaatteet ja asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset, kuten viranomaisen selvittämisvelvollisuus, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate ja asianosaisen kuuleminen ohjaavat ja määrittävät suojelualan perustamismenettelyä. Yleisen edun vaatimukset, oikeusturva, lakisidonnaisuus, indispositiivisuus ja pyrkimys sisällöllisesti oikeaan päätökseen merkitsevät viranomaisen aktiivisia toimia huolehtia siitä, että asia ratkaistaan sekä muodollisesti että sisällöllisesti oikein¹⁹⁴.

Käytännössä luonnonsuojelualan perustamista edeltää ympäristöhallinnon sisäisesti valtakunnallinen suojelutarpeen inventointi ja kohteiden vertailu. Kohteiden saattamisesta suojeltavaksi päättää luonnonsuojelulainsäädännön nojalla toimivaltainen viranomainen, ja suojelutoimet toteutetaan lain nojalla annetuin viranomaispäätöksin. Keskeinen päätöksentekoviranomainen on alueellinen ympäristökeskus¹⁹⁵.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) yleisenä lähtökohtana on luonnonsuojelun toteuttaminen ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin. Alueita on pyrittävä aluksi hankkimaan kaupoin ja maavaihdoin. Alueita voidaan pakkolunastaa valtiolle, mikäli ohjelman toteuttaminen tai muun luonnonsuojelun kannalta tarpeellisen alueen hankkiminen ei vapaaehtoisin keinoin onnistu. Luonnonsuojelutarkoituksiin käytettävien alueiden hankkimisesta valtiolle päättää ympäristöministeriö (luonnonsuojeluasetus 160/1997, LSA 6.1§), joka voi siirtää hankintatehtävät ELY-keskukselle. Myös Metsähallitus voi tietyissä rajoissa päättää alueiden hankkimisesta¹⁹⁶. Omistajan kanssa on ensin yritettävä saavuttaa yhteisymmärrys alueen suojelusta. Mikäli neuvottelut eivät johda tuloksiin, luonnonsuojelualue voidaan perustaa pakkotoimin¹⁹⁷.

Luonnonsuojelualueita ovat kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet (LSL10.1§). Muilla luonnonsuojelualueilla tarkoitetaan yksityisiä maita. Luonnonsuojelualueen yleiset perustamisedellytykset ovat seuraavat. Luonnonsuojelualue voidaan muun muassa perustaa, jos alueella elää tai on uhanalainen ekosysteemi, alueella on

¹⁹⁴ Mäenpää 2017. Verkkokirjahylly>Hallinto-oikeus>III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet>7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot>Selvittämisvelvollisuus ja selvittämisvastuun jakautuminen>Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus>Virallisperiaate9.11.2022 13:09:30 [kirjailija päivittänyt tekstin 6.11.2017]

¹⁹⁵ Ekroos, Kumpula yms 2012, 2019.

¹⁹⁶ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-,maiseman – ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvausjärjestelmä>Alueiden hankkiminen valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin11.10.2022 08:38:48[kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

¹⁹⁷ Suvantola – Similä 2011, 116-117.

erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma tai alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi (LSL 10.2§). Suojelualueen perustaminen edellyttää objektiivisesti osoitettavaa merkittävää luontoarvoa¹⁹⁸. Yksityisen omistamalle maalle, joka täyttää luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset voidaan perustaa yksityinen luonnonsuojelualue lähtökohtaisesti maanomistajan suostumuksella. Luonnonsuojelualueen perustamisesta yksityiselle maalle säädetään luonnonsuojelulain 24§:ssä. ELY-keskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa luonnonsuojelulain 10§:n 1 momentissa tarkoitetun muun luonnonsuojelualueen 10§:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Samalla on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökulmat. Tämä tarkoittaa, että säännöksellä pyritään estämään shikaanimielessä tehdyt rauhoitushakemukset, joilla yritetään esimerkiksi torjua sähkölinjan tulo hakijan maille¹⁹⁹. Perustamispäätöstä ei kuitenkaan saa antaa, jos maanomistaja ja ELY-keskus eivät ole sopineet alueen rauhoitusmääräyksistä ja korvauksista.

Tilanteissa, joissa yksityisen omistama alue kuuluu valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan, voidaan yksityinen maa vastoin maanomistajan suostumustakin perustaa yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi. Tällöin asia on yleensä pantava kirjallisesti vireille ELY-keskuksen toimesta (HL19§). ELY-keskus huolehtii virallisperiaatteen mukaisesti asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (HL31§) esimerkiksi maastossa tehtävällä katselmuksella. Suojelualueen perustaminen edellyttää objektiivisesti osoitettavaa merkittävää luontoarvoa²⁰⁰. Ennen suojelupäätöksen tekemistä on ensisijaisesti pyrittävä suojelun vapaaehtoiseen toteuttamiseen ja neuvoteltava tästä maanomistajan kanssa²⁰¹. Mikäli metsänomistaja ei ole suostunut suojeluun, alueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin suojeluohjelmasta johtuu (LSL24.3§).

ELY-keskuksen suojelutoimien on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia (HL6§). Suojelutoimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön luonnonsuojelullisen tavoitteen

¹⁹⁸ Hollo 2009, 221.

¹⁹⁹ Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-, maiseman - ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelualueet>Perustamisen edellytykset ja menettely>Yksityismaiden luonnonsuojelualueet>Perusteet11.10.2022 08:52:5. [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

²⁰⁰ Hollo 2009, 221.

²⁰¹ Kuusiniemi 2013 Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-, maiseman - ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelualueet>Perustamisen edellytykset ja menettely>Yksityismaiden luonnonsuojelualueet>Suojelu vastoin omistajan tahtoa11.10.2022 08:59:9 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013].

saavuttamiseksi, eli oikeasuhtainen. Tämä tarkoittaa, että toimenpiteet eivät saa rajoittaa metsänomistajan omaisuudensuojaa enempää kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimen tulee siten olla kohtuullinen²⁰².

Maanomistajalle ja kunnalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen päätöksen antamista (LSL 24.3§). Maanomistajalle varataan mahdollisuus lausua mielipiteensä sekä antaa selitys asiassa esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä. Asianosaiselle yleensä lähetetään kuulemisen kohteena olevat asiakirjat. Mikäli asiakirjoja on runsaasti tai ne sisältävät esimerkiksi karttoja tai kuvamateriaalia, asiakirjat voidaan pitää nähtävillä viranomaisessa maanomistajan kuulemista varten²⁰³. ELY-keskus voi myös poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos suojelupäätös esimerkiksi perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (HL 50§). Suojelupäätös on annettava lähtökohtaisesti kirjallisesti ja se on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja selvityksiin ratkaisu perustuu ja mainittava sovelletut säännökset (HL 43-45§).

Suojelualan rauhoitusmääräykset tulevat voimaan, kun ELY-keskuksen suojelupäätös on tullut lainvoimaiseksi. ELY-keskuksen on annettava päätös tiedoksi. ELY-keskuksen LSL 24.1§:n ja LSL 24.3§:n nojalla tekemän päätöksen tiedoksiannosta ei ole erikseen säädetty, joten siihen sovelletaan yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Luonnonsuojelualue perustetaan perustamissääöksellä ja suojelupäätöksestä tehdään merkintä kiinteistörekisteriin²⁰⁴. Jos ELY-keskus on 24§:n 3 momentin nojalla päättänyt suojelualan perustamisesta luonnonsuojelualueelle ja päätöksestä aiheutuu metsänomistajalle merkittävää haittaa, on valtio omistajan vaatiessa velvollinen korvaamaan haitan (LSL 53§).

3.4.1.1 Muutoksenhaku

Luonnonsuojelulain muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan ELY-keskuksen suojelupäätökseen metsänomistaja voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HoL 2019/808) mukaisesti (LSL61§).

²⁰² Mäenpää 2022. Verkkokirjahylly>Hallinto-oikeus>II Yleinen hallinto-oikeus>3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet>Hallinnon oikeusperiaatteet>Suhteellisuusperiaate>Periaatteen sisältö9.11.2022 14:10:6 [kirjailija päivittänyt tekstin 2.8.2022]

²⁰³ Mäenpää 2017. Verkkokirjahylly>Hallinto-oikeus>III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet>7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot>Asianosaisen kuuleminen>Kuulemismenettely>Asiakirjat kuulemisen kohteena9.11.2022 13:28:41 [kirjailija päivittänyt tekstin 6.11.2017]

²⁰⁴ Suvantola – Similä 2011, 100.

Hallintopäätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut tai jättänyt hallintoasian tutkimatta saa hakea muutosta valittamalla (HoL6§). Tällä tarkoitetaan ELY-keskuksen lopullista suojelupäätöstä, eikä esimerkiksi asian valmisteluun liittyviä asiakirjoja.

Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (HoL7§) eli tässä tapauksessa metsänomistajalla. Valitus tehdään lainvastaisuusperusteella, ja se on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HoL 13§).

Päätös on lain esitöiden mukaan lainvastainen muun muassa, kun ELY-keskus on soveltanut tai tulkinnut lakia virheellisesti, tai päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu perustuslain, Euroopan unionin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Päätös on lainvastainen myös silloin, kun se perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen tai tosiseikkojen virheelliseen arviointiin tai asiassa tapahtuneeseen menettelyvirheeseen. Hallintolaissa on perussäännökset menettelystä, jota viranomaisen on hallintoasiaa koskevassa päätöksenteossa noudatettava. Menettelyvirhe voi esimerkiksi olla asianosaisena olevan maanomistajan kuulematta jättäminen. Hallinto-oikeuden antamaan päätöksen saa edelleen hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen sen myöntämällä valitusluvalla (HoL107§).

3.4.2 Erityisen luontotyypin suojelu

Luontotyypit ovat maa – tai vesialueita, joilla on tietyn tyyppiset ympäristöolot sekä kasvi- ja eläinlajisto²⁰⁵. Luonnonsuojelulain 29§:ssä määritellään suojellut luontotyypit, joita ei saa muuttaa niin, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. Tällaisia alueita ovat muun muassa luontaisesti syntyneet, merkittävältä osin jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, luonnontilaiset hiekkarannat, merenrantaniityt, puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit, katajakedot, lehdesniityt; sekä avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät.

Luontotyypin suojelu poikkeaa luonnonsuojelualueen perustamisesta siinä, että se ei edellytä suojelualueiden perustamista, vaan lähtökohtaisesti suojeluvollisuudesta on lailla määrättävä²⁰⁶. Tämä tarkoittaa, että maanomistajia koskee suoraan lain nojalla kielto hävittää tiettyjä kohteita tai heikentää niiden suojeluarvoa. Suojelu koskee vain sellaisia luontotyyppiin

²⁰⁵ Suvantola – Similä 2011, 139.

²⁰⁶ Hollo 2009, 222.

kuuluvia alueita, jotka ovat luonnontilassa tai luonnontilaiseen verrattavissa, eli ihminen ei ole niitä muokannut²⁰⁷. Laissa kielletään alueen muuttaminen niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Luontotyyppien rajauspäätöksiä oli tehty vuoteen 2013 mennessä noin 2100 hehtaarille, joissa jalopuumetsiköt olivat yleisimpiä²⁰⁸.

Muuttamiskielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi omistajille ja haltijoille julkisella kuulutuksella (LSL 30§). ELY-keskuksen päätöksessä määritellään luontotyyppi, esiintymispaikan rajat kartalla sekä sen merkitys. Muuttamiskielto saatetaan voimaan ELY-keskuksen hallintopäätöksellä²⁰⁹. Maanomistajaa on kuultava ennen päätöksentekoa. Hänelle on annettava ennen asian ratkaisemista tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä (HL 34§). Huomioon tulee ottaa myös hallintolaissa säädetty asiavirheen korjaaminen (HL50§). Asiavirheestä on kyse silloin, kun asian tosiseikat on selvitetty esimerkiksi puutteellisesti tai lakia on sovellettu väärin. Uudessa luonnonsuojelulaissa säädettäisiin uutena muun muassa eräistä tiukasti suojelluista luontotyypeistä. Hallituksen esityksen mukaan maanomistajan oikeusturvan kannalta voidaan ongelmallisena pitää tiukasti suojellun luontotyyppin osalta sitä, ettei siitä olisi sellaisenaan valitusmahdollisuutta. Tämä johtuu siitä, että asiassa ei tehtäisi hallintopäätöstä, vaan rajoitus olisi voimassa suoraan lain nojalla²¹⁰.

ELY-keskuksen on annettava kieltopäätös tiedoksi julkisella kuulutuksella hallintolain mukaisesti (LSL 30§). Suojeluvaikeus tulee siten voimaan vasta, kun viranomaisen on antanut tiedoksi päätöksensä elinympäristöä koskevan suojeluperusteen olemassaolosta, eli alueen rajoista²¹¹. Tämä tapahtuu julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla (HL 62a§). Päätös on perusteltava ja siinä on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja selvityksiin ratkaisu perustuu ja mainittava sovelletut säännökset (HL 43-45§).

ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen LSL 29§:n 1 momentin kiellosta, mikäli kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai suojelu estää yleisen edun näkökulmasta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen (LSL31§).

²⁰⁷ Suvantola – Similä 2011, 140.

²⁰⁸ Ks. Raunio, Anttila yms 2013. Luontotyyppisuojaus ja kehittämissuhteet – lakisääteiset turvaamiskeinot.

²⁰⁹ Kuusiniemi – Vihervuori 2012, 513.

²¹⁰ HE 76/2022

²¹¹ Hollo 2009 s.222

Mikäli maanomistajalle aiheutuu LSL:n 29§:n mukaisesti tehdystä päätöksestä merkityksellistä haittaa, on maanomistajalla oikeus saada valtiolta täysi korvaus (LSL 53§). Korvausvelvollisuus kuitenkin syntyy vasta, kun omistaja on hakenut edellä mainittua poikkeuslupaa ja hakemus on hylätty²¹².

3.4.2.1 Muutoksenhaku

Myös tässä tilanteessa ELY-keskuksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti (LSL61§). Valitus on tehtävä lainvastaisuusperusteella (HoL 13§). Lainvastainen päätös on, mikäli se perustuu esimerkiksi virheellisiin tosiseikkoihin, asiassa on tapahtunut menettelyvirhe tai lakia on ilmeisen väärin sovellettu²¹³. Menettelyvirhe on esimerkiksi maanomistajan kuulematta jättäminen tai ratkaisun perustuminen riittämättömään selvitykseen tai virheellisiin tosiseikkoihin. Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (HoL7§) eli tässä tapauksessa maanomistajalla. Hallinto-oikeuden antamaan päätöksen saa edelleen hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen sen myöntämällä valitusluvalla (HoL107§).

Seuraavaksi on tarkasteltu omaisuuden pakkolunastusmenettelyä.

3.4.3 Pakkolunastusmenettely

Yksityisen maan pakkolunastaminen luonnonsuojelualueeksi on voimakkain maanomistajan omaisuudensuojaan kohdistuva toimenpide. Pakkolunastamisella tarkoitetaan ilman oikeudenhaltijan suostumusta tapahtuvaa omistusoikeuden siirtämistä lopulliseksi tarkoitetulla tavalla subjektilta toiselle. Lunastajana on useimmiten julkinen valta, yleensä valtio tai kunta²¹⁴. Lunastaminen luonnonsuojelutarkoituksiin on yksi lunastamisen päämuodoista ja yleisen tarpeen täyttävä vaatimus. Kyseeseen voi tulla lunastaminen esimerkiksi tietyn luontotyypin suojelemiseksi (esimerkiksi vanhat metsät) tai lajin elinympäristön säilyttämiseksi. Yleinen tarve voidaan määritellä joksikin välttämättömäksi yhteiskunnalliseksi tarpeeksi²¹⁵.

²¹² Kiviniemi 2015 s.215

²¹³ HE 29/2018 laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019.

²¹⁴ Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö >4.

Lunastus>Perusteet>Valtiosääntöinen perusta15.9.2022 11:56:32 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

²¹⁵ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 111.

Perustuslain 15§:n 2 momentissa säädetään omaisuuden pakkolunastuksesta. Pykälän mukaan pakkolunastuksesta on säädettävä lailla, sen on tapahduttava yleistä tarvetta varten ja siitä on saatava täysi korvaus. Sellainen omaisuuden pakkolunastus, joka ei perustu lakiin, yleiseen tarpeeseen tai siitä ei makseta täyttä korvausta, ei ole perustuslain mukainen²¹⁶.

Yleinen lähtökohta on, että lunastuksen edellytykset tutkitaan hallinnollisessa lupamenettelyssä, johon kuuluu mahdollisuus muutoksenhakuun tuomioistuimessa²¹⁷. Perinteisesti luonnonsuojeluintressin on katsottu olevan sellainen yleinen tarve, jota varten pakkolunastus on perustuslain mukaan mahdollinen²¹⁸. Myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksyttävänä yleisenä tarpeena lunastukselle on pidetty mm. luonnonarvojen suojelua²¹⁹. Korvausten osalta tulkinnallisena lähtökohtana on se, että korvauksen tulee vastata täysimääräisesti omistajalle pakkolunastuksesta aiheutunutta taloudellista menetystä. Täyden korvauksen määrittämisen lähtökohtana on omaisuuden käypä arvo lunastushetkellä²²⁰. Perustuslain vaatimusta vastannee lunastuslain 30.1 §, jonka mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Suhteellisuusperiaatteen osalta on huomioitava, että pakkolunastukseen voidaan ryhtyä vain tilanteissa, joissa se on laissa määritellyn yleisen tarpeen toteuttamisen kannalta välttämätöntä²²¹.

Lunastamista koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77). Lunastuslaissa lunastuksella tarkoitetaan hallintotoimin laillisessa järjestyksessä sekä lain nojalla määrättävää täyttä korvausta vastaan tapahtuvaa kiinteän omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen. Valtioneuvostolla on oikeus luonnonsuojelualueen perustamista varten lunastaa muun muassa kiinteää omaisuutta valtiolle (maa- ja vesialueita) siten kuin lunastuslaissa säädetään (LSL 52.1 §). Ympäristöministeriö voi päättää lunastusluvasta, jos kyseessä on luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000-verkostoon

²¹⁶ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Johdanto>Säännöksen rakenne>Pakkolunastussäännös15.9.2022 09:28:2 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

²¹⁷Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö >4. Lunastus>Perusteet>Valtiosääntöinen perusta15.9.2022 11:59:33 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

²¹⁸ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-, maiseman – ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvausjärjestelmä>Alueiden hankkiminen valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin14.9.2022 14:20:42 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

²¹⁹ PeVL 21/1996

²²⁰ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Pakkolunastussäännöksen soveltaminen>Täysi korvaus15.9.2022 09:43:19

²²¹ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Pakkolunastussäännöksen soveltaminen>Ilmestävä laista15.9.2022 09:41:19

sisältyvä alue (LSL52.2). Ennen lunastukseen ryhtymistä on neuvoteltava asiasta maanomistajan kanssa, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia (LSL52.3)

Yleisistä lunastusperusteista säädetään lunastuslain 4.1§:ssä. Sen mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa toimeenpanna, mikäli lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollakin muulla tavalla, tai jos lunastuksesta yksityiselle aiheutuva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Tämä tarkoittaa, että lunastusta ei saa myöntää laajempaan alueeseen, kuin mitä tarvitaan. Tilanteissa, joissa omistusoikeuden lunastuksen sijaan voidaan lunastuksen tarkoitus saavuttaa käyttöoikeutta rajoittamalla, tulisi tyytyä omaisuudensuojan rajoittamiseen²²². Lunastuslaki voidaan ymmärtää laajasti yleisenä lunastusperusteena, jonka soveltamisalaa täydentävät ja konkretisoivat erityiset lunastusperusteet²²³.

Erityisistä lunastusperusteista säädetään muissa säädöksissä (LunL 4.3§). LSL 52.1§ on erityinen lunastusperuste, johon LunL 4.3§:ssä viitataan, ja joka ilmentää PL 15.2§:n edellyttämää yleistä tarvetta²²⁴. LSL 50.2§ ilmentää lisäksi LunL 4.1§:n suhteellisuusperiaatetta; suojelun toteuttamistapa on sovitettava suojelun tarkoituksen mukaan, ja ensisijaisesti se on pyrittävä toteuttamaan vapaaehtoisin keinoin²²⁵. LSL 52.3§:n mukaan luonnonsuojelualueen lunastuksesta on ensin neuvoteltava alueen omistajan kanssa, mikäli se on käytännössä mahdollista²²⁶.

Seuraavaksi on tarkasteltu lunastusmenettelyä. Monissa erityislakien lunastustilanteissa lunastuslakia sovelletaan kaikilta keskeisiltä osiltaan, vaikka lunastusperusteesta onkin säädetty asianomaisessa laissa. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi maankäyttö – ja rakennuslaki (MRL 132/1999), kaivoslaki (KaivosL 621/2011) sekä luonnonsuojelulaki²²⁷. Eräät lunastustilanteet säännellään kokonaan tai lähes kokonaan lunastuslain ulkopuolella (lunastusperusteet, lunastusmenettely, korvauskysymykset ja menettely). Keskeisimmät lait ovat kiinteistönmuodostamislaki sekä vesilaki²²⁸.

²²² Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 116.

²²³ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 35.

²²⁴ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-, maiseman-, ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvausjärjestelmä>Alueiden hankkiminen valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin>Valtioneuvoston lunastusoikeus14.9.2022 14:23:43

²²⁵ HE 79/1996

²²⁶ HE 79/1996, 43.

²²⁷ Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö>4. Lunastus>Lunastusnormistot>Muut lunastusnormistot15.9.2022 11:04:42

²²⁸ Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö>4. Lunastus>Lunastusnormistot15.9.2022 11:04:42

Lunastusmenettely jakautuu hallinnolliseen lunastuslupamenettelyyn sekä lunastustoimitusmenettelyyn²²⁹. Ennen lunastukseen ryhtymistä on asiasta neuvoteltava maanomistajan kanssa, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia (LSL 52.3§). Luonnonsuojelulain esitöissä viitataan lunastuslain 4§:ään, jonka mukaan lunastusta ei saa toimeenpanna muun muassa silloin, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Tämän katsotaan tarkoittavan sitä, että asiasta on ensin neuvoteltava maanomistajan kanssa²³⁰.

3.4.4 Lunastuslupamenettely

Lunastuslupamenettelyssä tutkitaan hallinnollisessa järjestyksessä lunastuksen yleisen tarpeen ja muiden lunastamisen edellytysten olemassaolo ja määrittellään lunastuksen kohde riittävällä tavalla²³¹. Lunastusluvan myöntämistä on pidetty vakiintuneesti vapaaharkintaisena hallintotoimena. Tämä tarkoittaa, että vaikka oikeudelliset edellytykset lunastamiselle olisivat olemassa, lupaviranomainen harkitsee, onko luvan myöntäminen kyseisessä tapauksessa tarkoituksenmukaista. Kysymys on siten yhteiskuntapoliittisesta sopivuusharkinnasta ja priorisoinneista. Päätösharkintaan kytkeytyy vaatimus hallinnon johtavien periaatteiden noudattamisesta, aiemman ratkaisukäytännön huomioimisesta sekä eri osapuolten oikeusaseman arvioinnista²³². Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi suhteellisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuusperiaate, virallisperiaate ja kuuleminen. Lunastusluvan taustalla olevan luonnonsuojelullisen intressin ja tavoitteen painoarvoa tulee siten punnita jokaisessa yksittäistapauksessa metsänomistajan omaisuudensuojan kanssa, mikä edellyttää asian asianmukaista selvittämistä valtioneuvostossa ja ELY-keskuksessa.

Lunastusasia tulee vireille hakemuksen tultua lupaviranomaiselle. Hakijana voi olla esimerkiksi ELY-keskus. Lunastusluvan antaa hakemuksesta yleensä valtioneuvosto (LunL 5§), mutta erityisten lunastusperustesäännösten nojalla toimivalta on usein ympäristöministeriöllä. Näin on esimerkiksi LSL:n erityisten lunastusperustesäännösten mukaan²³³. Ympäristöministeriö voi päättää lunastusluvasta, mikäli kyse on alueesta, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, tai lainvoimaisen valtioneuvoston ehdotuksen mukaan kuuluu Natura 2000-verkostoon. Sama koskee aluetta, joka rajoiltaan

²²⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 63.

²³⁰ HE 79/1996

²³¹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 97.

²³² Ibid, 105.

²³³ Kuusiniemi, Peltomaa 2000, 98.

vähäisessä määrin poikkeava luonnonsuojeluohjelman alueesta tai edellä tarkoitettua Natura 2000 -verkoston kohteesta, edellyttäen, että luonnonsuojelu tai muu yleinen etu vaatii lunastamista (LSL 52.2§). Lainkohdan muotoilusta huolimatta valtioneuvosto toimii luvanantajana. Suojelualueiden hankinnasta vastaa ympäristöministeriö, joka toimii asiassa luvanhakijana²³⁴.

Lunastuslupahakemuksessa on esitettävä selvitys, jonka perusteella arvioidaan lunastuksen tarpeellisuus tai todetaan lunastusoikeuden olemassaolo (LunL 7.1§). Vastuu edellytysten osoittamisesta on hakijalla eli tässä tapauksessa ELY-keskuksella. Lupaviranomainen tutkii lunastamisen asialliset edellytykset sekä menettelyn asianmukaisuuden.

Pakkolunastamisen edellytyksenä on yleinen tarve (PeL 15.2§). Yleisen tarpeen käsitteen määrittelyyn ei ole yleispäteviä kriteerejä²³⁵. Lähtökohtaisesti lunastaa saadaan vain sen verran kuin tarve vaatii ja vain silloin, kun muulla keinolla ei päästä tavoiteltuun lopputulemaan²³⁶. Tarve näyttäisi viittaavan välttämättömän asian hoitamiseen. Siten pelkästään yleiseen etuun liittyvät seikat eivät riittäisi täyttämään yleisen tarpeen vaatimusta²³⁷. Ratkaisussa KHO 3.11.1999 t.2976 oli kyse ympäristöministeriön päätöksestä lunastaa valtiolle vanhojen metsien suojeluohjelmaan sisältyviä, Kuusamon yhteismetsään kuuluvia alueita, jotka ympäristöministeriön päätöksen mukaan muodostivat suojelun kannalta erittäin merkittävän vanhojen metsien kokonaisuuden. Ministeriö viittasi LSL 52.2§:n erityisen lunastusperusteen olemassaoloon. KHO totesi lunastusoikeuden syntyneen LSL 52.2§:n ja 77.1,7§:n nojalla ottaen huomioon monta vuotta kestäneet neuvottelut maanomistajan kanssa. Tapauksessa eri mieltä ollut jäsen katsoi, että lunastuksessa tuli huomioida myös LunL 4.1§:n säännökset ja se, ettei lunastusta saa toimeenpanna, mikäli lunastuksen tarkoitus voidaan sopivasti saavuttaa jollakin muulla tavalla.

Ennen lunastusluvan antamista omaisuuden omistajille on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa asiasta. Kuuleminen ei ole tarpeen, mikäli lunastettavan omaisuuden omistajat ovat kirjallisesti suostuneet lunastukseen (LunL 8.3§).

Lunastusluvassa on yksilöitävä omaisuus, jota lunastus koskee (LunL10.1§), ja lunastuslupapäätös on annettava todisteellisesti tiedoksi hakijalle sekä maanomistajalle

²³⁴ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>VI Luonnon-, maiseman-, ja kulttuurinsuojelu>1. Luonnonsuojelu>Luonnonsuojelun toteuttaminen ja korvausjärjestelmä>Alueiden hankkiminen valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin>Valtioneuvoston lunastusoikeus14.9.2022 14:23:43

²³⁵ Korhonen 1997 s.16

²³⁶ Kuusiniemi 1997, 1997

²³⁷ Korhonen 1997, 16

(LunL10a§). Menettelyssä noudatetaan hallintolain säännöksiä todisteellisesta tiedoksiannosta. Lunastuslupapäätös on annettava lähtökohtaisesti kirjallisesti ja se on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja selvityksiin ratkaisu perustuu ja mainittava sovelletut säännökset (HL 43-45§).

3.4.5 Lunastustoimitus

Lunastuksen toimeenpano tapahtuu kiinteistötoimitusmenettelyssä²³⁸. Maanmittauslaitos antaa määräyksen lunastuksen toimeenpanosta saatuaan tiedon myönnetystä lunastuslupapäätöksestä (LunL 11§). Lunastustoimituksessa vahvistetaan lunastuksen kohde, osoitetaan se kartalla ja maastossa, laaditaan omaisuudesta selitelmä, toimitetaan tilus – ja yksityistiejärjestelyt ja muodostetaan kiinteistöt ja määrätään korvaukset (LunL15§). Toimitusmenettelyssä ja muun muassa lunastustoimituksessa havaitun virheen korjaamisesta ja virheen oikaisusta noudatetaan pääsääntöisesti kiinteistönmuodostamislakia, jollei lunastuslaista muuta johdu (LunL16§). Omistusoikeudella lunastettavat alueet muodostetaan lunastusyksioiksi, eli kiinteistörekisterilain 2.1§:n 6 kohdassa tarkoitetuiksi kiinteistöiksi (LunL 49a§).

Lunastustoimitus päättyy toimituksen loppukokouksessa julistettavaan lunastuspäätökseen. Lunastuspäätös on annettava lähtökohtaisesti kirjallisesti ja se on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja selvityksiin ratkaisu perustuu ja mainittava sovelletut säännökset (HL 43-45§).

Toimituksesta annetaan valitusosoitus maa- ja metsätalouden ministeriöön (LunL50§). Lunastus katsotaan päättyneeksi, kun LunL 53.1§:ssä tarkoitettut kiinteistörekisterimerkinnät on tehty. Merkintöjen tekeminen pääsääntöisesti edellyttää, että lunastuspäätös on saanut kaikilta osiltaan lainvoiman ja lunastuskorvaukset on omistajalle maksettu (LunL53.1§). Vasta lunastuksen päättyminen antaa lunastajalle omistusoikeuden lunastettuun omaisuuteen²³⁹. Hakija saa ottaa lunastettavan omaisuuden haltuunsa sen jälkeen, kun lunastuspäätös on julistettu ja siitä on maksettu korvaus (LunL 57§).

²³⁸ Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö>4. Lunastus>Menettely ja oikeussuoja>Lunastustoimitus10.10.2022 11:33:43

²³⁹ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 250.

3.4.5.1 Muutoksenhaku

Lunastusprosessin kahtiajakoisuus näkyy myös muutoksenhaussa. Kuten on edellä havaittu, lunastamisen eri vaiheissa tehtävät päätökset ovat erilaisia. Lunastuslupapäätökset ovat luonteeltaan hallinto-oikeudellisia. Lunastustoimituksessa päätökset tehdään toimitusmuotoisessa, prosessia muistuttavassa hallintomenettelyssä²⁴⁰. Lunastuslupa-asiassa annettuun valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen haetaan laillisuusperusteella muutosta KHO:sta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään (LSL61§)²⁴¹. Valitusoikeus perustuu asianosaisuuteen: päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (HoL 7§). Valitusoikeus on siten luovutettavan omaisuuden omistajilla, eli tässä tapauksessa metsänomistajalla. Muutoin kysymys on lähinnä HoL 6.1§:n tulkinnasta²⁴².

Metsänomistajan on tehtävä valitus lainvastaisuusperusteella (HoL 13§). Päätös on lain esitöiden mukaan lainvastainen muun muassa, kun viranomainen on soveltanut tai tulkinnut lakia virheellisesti, tai päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu perustuslain, Euroopan unionin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Päätös on lainvastainen myös silloin, kun se perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen tai tosiseikkojen virheelliseen arviointiin tai asiassa tapahtuneeseen menettelyvirheeseen. Menettelyvirhe voi esimerkiksi olla asianosaisena olevan metsänomistajan kuulematta jättäminen.

Lunastustoimituksessa tehtyyn maanmittaustoimiston päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla maa-oikeuteen ja sieltä valitusluvalla korkeimpaan oikeuteen kiinteistönmuodostamislain mukaisesti (LunL89§). Asianosainen eli metsänomistaja saa hakea muutosta toimituksessa tehtyyn ratkaisuun valittamalla maa-oikeutena toimivaan käräjäoikeuteen, jollei muutoksenhakua ole lailla kielletty (KML231§). Valitusaika maa-oikeuteen on 30 päivää siitä päivästä lukien, jona toimitus lopetettiin (KML 234§). Valitusasiakirjat on toimitettava maanmittaustoimistoon tai kunnan kiinteistörekisterinpitäjälle, mikäli toimitus on suoritettu sen antaman toimitusmääräyksen

²⁴⁰ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, 246.

²⁴¹ Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö>4. Lunastus>Menettely ja oikeussuoja>Lunastuslupa-asia>Muutoksenhaku lupa-asiassa10.10.2022 11:24:39

²⁴² Vihervuori 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>II Kiinteistöt ja ympäristö>4. Lunastus>Menettely ja oikeussuoja>Lunastuslupa-asia>Muutoksenhaku lupa-asiassa10.10.2022 11:27:40

perusteella. Kuitenkaan maanmittaustoimiston LunL:n nojalla antamaan päätökseen, jolla toimitus on määrätty suoritettavaksi, ei saa hakea muutosta valittamalla (LunL93§)²⁴³.

Kiinteistönmuodostamislaisissa on lisäksi säädetty virheen korjaamisesta. Mikäli toimituksen lopettamisen jälkeen, mutta ennen kuin toimituksesta on tehty merkintä kiinteistörekisteriin, ilmenee, että toimituksessa tehty päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärän lain soveltamiseen, voidaan virheellinen päätös poistaa tai ratkaista asia uudelleen (asiavirheen korjaaminen). Mikäli toimituksen tiedottamisessa tai muussa toimituksen suorittamiseen liittyvässä menettelyssä toimituksen lopettamisen jälkeen ja ennen kuin toimituksesta on tehty merkintä kiinteistörekisteriin, ilmenee virhe, joka edellyttää toimituksen uudelleen käsittelyä, voidaan toimitus käsitellä tarpeellisilta osin uudelleen (menettelyvirheen korjaaminen) (KiintL271§)

3.4.6 Yhteenvetoa

Omaisuuksensuojan rajoittamisessa keskeistä on muun muassa suhteellisuusperiaatteen sekä oikeusturvavaatimuksen noudattaminen. Suhteellisuusperiaatteen ytimessä monimuotoisuuden suojelussa on kielto asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää. Metsälain osalta perustuslakivaliokunta arvioi metsätalouden harjoittamista rajoittavien säännösten osalta erityisesti niiden hyväksyttävyyttä metsälain tarkoituksen saavuttamiseksi ja välttämättömyyttä suhteessa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään metsän käyttöön ja totesi, että metsälain taustalla olevat kansantaloudelliset ja luonnonvarojen säilyttämistä koskevat intressit muodostavat hyväksyttävän perusteen omistusoikeuden rajoittamiselle. Rajoitusten suhteellisuutta on turvattu metsälaisissa mm. poikkeuslupamahdollisuuksien avulla.

Suojelun osalta lähtökohtana on vapaaehtoisuus. Luonnonsuojelualueiden perustamismenettelyssä sekä pakkolunastusmenettelyssä noudatetaan suhteellisuusperiaatteen vaatimaa intressipunnintaa omaisuudensuojan sekä ympäristöarvojen välillä viranomaisten harkintavaltaa ohjaavien hallinnon oikeusperiaatteiden avulla. Viranomaisen tulee selvittää asia, ratkaista se tarkoituksenmukaisesti ja perustella antamansa hallintopäätös. Menettelyissä on vakiintuneet oikeussuojakeinot.

²⁴³ HE 33/1996

Suojelupäätöksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, eli luonnonsuojeluintressiä tulee punnita metsänomistajan omaisuudensuojan kanssa. Omaisuudensuojaa ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Rajoittamisessa tulee arvioida myös sitä, kuinka merkittävästä varallisuusedusta tai sen käytöstä on kyse. Kuusiniemen mukaan omaisuudensuojan rajoituksen osalta on arvioitava yhteiskunnallisen tarpeen voimakkuutta, rajoituksen kohdentumista sekä maanomistajalle jäljelle jäävien käyttömahdollisuuksien mielekkyyttä²⁴⁴. Suojelupäätöksen on siten oltava välttämätön ja tarpeellinen luonnonsuojelullisiin tavoitteisiin nähden, ja metsänomistajan kannalta kohtuullinen.

Omaisuudensuojan rajoitusperusteiden tosiasiallista hyväksyttävyyttä arvioitaessa päätöksentekomenettelyn oikeudenmukaisuus ja reiluus ovat keskeisiä seikkoja. Metsäomaisuuden käyttöä koskevat rajoitukset tulee asettaa menettelyssä, johon yksilö voi aidosti osallistua, ja ne ovat avoimesti perusteltu. Metsänomistajaa on kuultava. Kuulematta jättäminen voi muodostaa menettelyvirheen, jonka perusteella asianosaisena oleva metsänomistaja voi valittaa esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustamismenettelyssä lainvastaisuusperusteella hallinto-oikeuteen.

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan tilanteissa, joissa luonnonsuojelualuetta perustettaessa rajoitukset aiheuttavat taloudellisia menetyksiä alueen ihmisille, on näiden yksilöiden oikeusasema selvitettävä mahdollisten korvausten vuoksi²⁴⁵. Perustuslakivaliokunnan mukaan maanomistajalle on taattava korvaus esimerkiksi sellaisesta merkityksellisestä haitasta tilanteessa, jossa rakennuspaikalta löytyy liito-oravan lisääntymis – ja levähdyspaikka, ja mistä syystä rakennushanke estyy²⁴⁶. Oikeuskäytännössä taas on edellytetty omistajille korvattavaksi sellaiset liito-oravan lisääntymis – ja levähdyspaikkojen hävittämiskiellosta johtuvat metsänkäyttörajoitukset, joista aiheutuu merkittävää haittaa²⁴⁷.

Pakkolunastusta ei tule käyttää kuin tilanteissa, joissa tarvittavaa tavoitetta tai vaikutusta ei voida saavuttaa esimerkiksi omaisuuden käyttörajoituksin. Pakkolunastusmenettelyssä tulee punnita keskenään erilaisia, osin vastakkaisiakin yhteiskunnallisia ja yksityisiä intressejä, minkä pohjalta päädytään perusteltuun, lainmukaiseen ratkaisuun. Pakkolunastuksesta on maksettava täysi korvaus. Tulee myös huomata, että perustuslakivaliokunta on käytännössään

²⁴⁴ Kuusiniemi 1998, 36-37.

²⁴⁵ PeVL 29/2004). PevL 32/2010

²⁴⁶ PeVL 15/2003 vp

²⁴⁷ KKO 2008:73

katsonut, että täyden korvauksen vaatimus ulottuu myös sellaisiin käytönrajoituksiin, jotka ovat niin merkittäviä, että ne *tosiasiallisesti rinnastuvat vaikutuksiltaan* pakkolunastukseen²⁴⁸. Esimerkiksi kohdesuojelusta johtuva este yksityisen hankkeen toteutumiselle voi äärimmäisissä tapauksissa johtaa yhteiskunnan korvausvelvollisuuteen, mikäli toimenpide katsotaan pakkolunastukseen verrattavissa olevaksi omistusoikeuden rajoitukseksi²⁴⁹.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan edellä käsiteltyä taustaa vasten kokonaan toisenlaista metsänomistajan omaisuudensuojaan vaikuttavaa järjestelmää. Julkisen ja yksityisen sääntelyn vuorovaikutuksen tutkiminen on tärkeää muun muassa erilaisten sääntelytapojen ilmenemismuotojen, toimintatapojen ja vaikutusten selvittämiseksi. Soft law'n ja itsesääntelyn tutkimus auttaa ymmärtämään syitä perinteiselle oikeudelliselle sääntelylle²⁵⁰. Esimerkiksi Kuusiniemi on pohtinut ympäristöllisen ohjaiskeinojen suhdetta oikeusjärjestyksen kokonaisuutta edustaviin oikeusperiaatteisiin, kuten yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, ja luottamuksensuojaperiaatteeseen, oikeussuojarakenteisiin ja omistajan omaisuudensuojaan liittyvän käyttövapauden määrittämiseen²⁵¹. Oikeussuojaperiaatteisiin vetoamalla pyritään suojelemaan ratkaisutoiminnan ennustettavuutta, kansalaisten yhdenvertaisuutta sekä takaamaan ratkaisujen suhteellisuus tavoitteisiin verrattuna²⁵². Sääntely-ympäristön muutos haastaa oikeusvaltioperiaatteen ja lainsäädännön ennakoitavuuden ja kontrolloitavuuden vaatimusten toteutumisen.

4 METSÄSERTIFIOINTI JA OIKEUSTURVA

Ympäristökysymyksissä käytetään nykyisin valtaa yhä enemmän perinteisten valtiollisten rakenteiden ulkopuolella globaaleissa ja alueellisissa kansainvälisissä järjestöissä tai monikansallisissa yrityksissä. Kehityksen taustalla on erilaisten osallistumis – ja vuorovaikutusprosessien merkitysten lisääntyminen ympäristölainsäädännössä²⁵³. Kumpulan mukaan tämä ilmenee foorumina, jossa rajat asiantuntijoiden, maallikoiden ja viranomaisten välillä hälvenevät. Ympäristöasioissa kansalaislähtöisen aktivismin on havaittu muuttuvan yhä ammattimaisemmaksi muun muassa inventointi- tai muuta tutkimustietoa tuottamalla²⁵⁴.

²⁴⁸ Esim. PeVL 8/1986 ja 3/1990, PeVL 38/1998 vp.

²⁴⁹ Hollo 2009, 216.

²⁵⁰ Tala 2005, 17.

²⁵¹ Kuusiniemi 2001, 164-165.

²⁵² Kuusiniemi 2001, 164-165.

²⁵³ Ks. kansalaisosallistumisen merkityksen vahvistumisesta luonnontieteellisen ja teknisen tiedon määrittämisessä. Kumpula 1997, 143–153.

²⁵⁴ Kumpula 1997, 150.

Metsäsääntelyä hallitsee monitahoinen pluralismi, joka ilmenee kilpailuvaltiolle tyypillisenä soft law:na, yhteisöjen itsesääntelynä ja sopimuksina²⁵⁵. Kysymys on lainsäädännön ja sen valvonnan yksityistämistä, jota voidaan pitää osoituksena perinteisen julkisen sääntelyn ja erilaisten yksityisluontoisten sääntelyjen kasvavasta vuorovaikutuksesta, ja jota on pidetty yhtenä nykyajan oikeuden voimistuvana kehityssuuntana²⁵⁶. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan toimintaa, jossa metsänomistajiin, yrityksiin ja kuluttajiin pyritään vaikuttamaan tutkimustuloksien tai esimerkiksi aatteellisiin syihin vetoamalla²⁵⁷. Tähän kategoriaan kuuluvat myös erilaiset standardit, metsäsertifioinnit ja ympäristömerkinnät. Tällöin raja ei-oikeudellisen ja oikeudellisen sääntelyn välillä ei ole yksiselitteinen, sillä oikeuslähteet ovat merkittävästi monipuolistuneet. Lainsäädännön luonne yleisten puitteiden asettajana korostuu²⁵⁸.

Metsienkäyttöä ja metsätaloutta ohjaavat voimakkaasti erilaiset sertifiointijärjestelmät²⁵⁹. Sertifiointimenettely voi tosiasiaa olla oikeusvaikutuksiltaan ankara ja ehdoton, kun asiaa tarkastellaan sen kohteena olevan henkilön näkökulmasta²⁶⁰. Sinänsä perustuslain mukaisten säännösten olemassaolo omaisuuden suojan ja käyttöoikeuden rajoittamisesta metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön puitteissa eivät itsessään takaa perusoikeuksien toteutumista esimerkiksi sertifiointimenettelyissä, joka poikkeaa menettelytavoiltaan olennaisesti hallinnollisesta menettelystä. Miten olisi suhtauduttava tilanteisiin, joissa metsänomistajan metsänkäyttöoikeutta rajoitetaan viranomaismenettelyjen ulkopuolella toimivissa sertifiointimenettelyissä ilman maanomistajan suostumusta? Millaisia oikeussuojakeinoja metsänomistajalla on kyseisissä tilanteissa käytettävissään? Julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityisten välisissä suhteissa (PeL22§).

4.1 Soft law ympäristöoikeudessa

Soft law:lla tarkoitetaan yleensä ulkoasultaan säännöksiä muistuttavia ohjeita, periaatteita ja sääntöjä, joilla pyritään ohjaamaan ja vaikuttamaan viranomaisten, tuomioistuinten, yritysten tai kansalaisten käyttäytymiseen. Kuitenkin soft law:lta puuttuvat muodollisesti velvoittavan oikeussäännön status ja ominaisuudet²⁶¹. Ympäristöoikeudellisia soft law- oikeuslähteitä ovat

²⁵⁵ Laakso 2012, s. 224, 227.

²⁵⁶ Tala 2005, 9–10.

²⁵⁷ Kiviniemi 2015, 31.

²⁵⁸ Similä, Kokko 2009, 77.

²⁵⁹ Similä, Kokko 2009, 77, 42.

²⁶⁰ Tala 2010, 80.

²⁶¹ Tala 2010, 2.

esimerkiksi erilaiset strategiat ja ohjelmat, luonnontieteelliset inventoinnit, selvitykset ja standardit ²⁶². Ympäristöoikeudessa soft-law aineistot sisältävät tyypillisesti tarkkoja luonnontieteellisiä viitearvoja tai yksityiskohtaista inventointitietoa. Talan mukaan lakiin perustumattomien luonnontieteellisten inventointien osalta tulee korostaa sisällöllistä hyväksyttävyyttä soft law -aineistojen ja argumenttien oikeudellisen velvoittavuuden viimekätisenä perustana²⁶³. Metsien auditoinneissa ja kartoituksissa korostuu asiantuntijuus, mikä vaikuttaa sertifiointin lopputulokseen²⁶⁴.

Soft law -oikeuslähteet ovat ympäristöoikeudessa tärkeä oikeudellisten ratkaisujen peruste ja lainopillisen tutkimuksen aineisto. Vaikka soft law'lla ei olekaan muodollista perustaa lainsäädännössä, oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa soft law voi kuitenkin saada merkitystä oikeuskirjallisuuteen rinnastuvana sallittuna oikeuslähteenä. Jos viranomaiset ja tuomioistuimet vakiintuneesti käyttävät jotakin soft law -aineistoa päätöstensä perusteena, tällainen aineisto voi oikeudellisen ratkaisutoiminnan johdonmukaisuusvaatimuksen vuoksi muodostua heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi ²⁶⁵. Toisaalta demokratiaperiaatteen näkökulmasta soft law'n legitimitetti voidaan perustellusti kyseenalaistaa, kun sitä ole valmisteltu parlamentaarisesti²⁶⁶.

4.2 Metsäsertifiointi

Metsäsertifioinneilla täydennetään muita metsien käsittelyn ohjauskeinoja. Sertifioinnilla tarkoitetaan esimerkiksi jonkin järjestön luomaa normijärjestelmää tietylle tuotteelle tai palvelulle, ja jonka toteutumista valvoo ulkopuolinen riippumaton taho. Myönnetty sertifikaatti osoittaa, että metsiä käytetään vastuullisesti ja ekologisesti, taloudellisesti sekä sosiaalisesti kestävästi. Sertifiointiin liittyminen on vapaaehtoista. Metsien sertifiointin ei kuitenkaan tule olla varsinaisesti metsien suojelua lisäävä keino, sillä päätökset esimerkiksi metsäalueiden siirtämisestä pois metsätaloukskäytöstä tulee tehdä demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä omistusoikeus-, korvaus – ja kompensatiokysymysten vuoksi²⁶⁷.

²⁶² Tala 2010.

²⁶³ Tala 2010,73.

²⁶⁴ Meidinger 2006a, 73.

²⁶⁵ Määttä 2015, 16.

²⁶⁶ Määttä 2005, 430.

²⁶⁷ Parviainen 2015, 56.

Sertifiointijärjestelmä perustuu alalla vakiintuneeseen sertifiointimenettelyyn²⁶⁸. Suomessa on käytössä pääasiassa kaksi metsäsertifiointijärjestelmää PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) ja FSC (Forest Stewardship Council)²⁶⁹. Metsäkeskuksen mukaan 90% Suomen talousmetsistä kuuluu metsänomistajajärjestötaustaiseen PEFC-järjestelmään ja 10% ympäristöjärjestötaustaiseen FSC:n²⁷⁰. Molemmat järjestelmät perustuvat kansainvälisen kattoyhteisönsä määrittelemiin periaatteisiin ja kriteereihin. FSC on painottunut enemmän ympäristöasioihin, kun PEFC pyrkii hakemaan tasapainoa ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden välillä²⁷¹. Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti FSC-sertifiointiin, jota metsänomistajan omaisuudensuojan näkökulmasta on tutkittu niukasti.

Sertifioinnin tutkimuksessa voidaan nähdä kolme keskeistä osaa: 1) sertifiointin organisaatorakenne 2) sertifiointin kriteerit (standardit), 3) sertifiointin käytännön toteutuksen menettely ja säännöt²⁷². Kumpulan mukaan sertifiointijärjestelmän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on mahdollista tarkastella esimerkiksi valvonta – ja sanktiomenettelyjen avulla²⁷³.

4.3 FSC

Kansainvälinen FSC on asettanut asiakirjoissaan standardit metsänhoidolle ja puiden alkuperäketjun sertifiointille. Kansallisesti laadittavien sertifiointikriteerien tulee täyttää FSC:n kansainväliset metsänhoidon yleisperiaatteet ja kriteerit, ja ne on laadittava avoimessa konsultaatioprosessissa eri intressiryhmien kesken. FSC:n valtuuttamat kansalliset sertifiointielimet myöntävät metsänhoidon sertifikaatteja ja/tai puun jäljitettävyysetketjun sertifikaatteja FSC:n määrittelemien standardien perusteella²⁷⁴. Seuranta-auditoinnit tehdään vuosittain riippumattoman, ulkopuolisen sertifiointiyrityksen toimesta²⁷⁵. Suomalaisia sertifiointiyrityksiä ovat muun muassa Tapio Oy ja Kiwa Oy. Assurance Services International (ASI) on vastuussa sertifiointielinten sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisesta²⁷⁶. FSC:n kattojärjestössä on edustettuna eri organisaatioita metsien suojelun sekä hyöty – ja

²⁶⁸ Tala 2010, 80.

²⁶⁹ Kiviniemi 2015, 424.

²⁷⁰ Metsäkeskus, <https://www.metsakeskus.fi/fi/metsan-kaytto-ja-omistus/oikeudet-ja-velvollisuudet/metsasertifiointi> 1.11.2022

²⁷¹ Parviainen 2015, 57.

²⁷² Metsien sertifiointitoimikunta, MMM. 1997, 9.

²⁷³ Kumpula 2004, s. 78–79.

²⁷⁴ FSC:n verkkosivut <https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/fscn-metsanhoidon-standardi-suomessa> 9.11.2022

²⁷⁵ Parviainen 2015, 57.

²⁷⁶ FSC:n verkkosivut <https://connect.fsc.org/certification/certification-system> 9.11.2022

virkestyskäytön alalta. Suomesta ympäristöjärjestöistä ovat mukana muun muassa Greenpeace, Suomen luonnonsuojeluliitto ja WWF. Metsäyhtiöitä edustavat esimerkiksi UPM, Metsä Group, Stora Enso ja Tornator. Metsienkäytön sosiaalista kamaria edustavat saamelaisjärjestöt sekä metsäalan työntekijäjärjestöt²⁷⁷.

4.3.1 Yleiset menettelyvaatimukset

Metsäsertifioinnin ytimessä ovat standardit, jotka metsänhoidon tulee täyttää sertifikaatin saadakseen. FSC:n standardi *STD-01-001*²⁷⁸ yleisistä vaatimuksista FSC:n sertifiointielimille on kehitetty vastaamaan kansainvälisten järjestöjen *ISEAL:in* ja *ISO/IEC:n* vaatimuksia ympäristöhallinnosta²⁷⁹. Standardia tulee käyttää yhteensopivasti kansainvälisen ja kansallisen lain sekä kansallisesti asetettujen FSC-kriteerien kanssa²⁸⁰.

Standardissa *STD-20-001* määritellään vaatimukset kaikille sertifiointielimille, jotka toimivat metsänhoidon, puun alkuperäketjun ja FSC-standardien mukaisen kontrolloidun puun FSC-sertifioinnissa²⁸¹. Standardin tarkoituksena on varmistaa, että sertifiointeja johdetaan asiantuntevasti, johdonmukaisesti, puolueettomasti, läpinäkyvästi ja luotettavasti, minkä tarkoituksena on helpottaa standardien hyväksymistä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla²⁸². Standardeissa määritellään myös menettelytavat, joita sertifiointielinten on noudatettava sertifiointiarvioinneissaan.

Standardin (*STD-20-001*) ensimmäisessä osassa määritellään sertifiointimenettelyn yleiset vaatimukset ja sertifiointin myöntämisen edellytykset. Sertifiointielimen tulee myöntää sertifikaatti vain, milloin heidän asiakkaansa on tehnyt pätevän lisenssisopimuksen FSC:n kanssa (Licence Agreement for the FSC Certification Scheme), asiakas täyttää FSC normien vaatimukset ja on allekirjoittanut sertifiointisopimuksen sertifiointielimen kanssa. Sertifiointi on voimassa viisi vuotta²⁸³. Sertifiointielin on vastuussa sertifiointin toteuttamisesta puolueettomasti, jota valvomaan tulee perustaa erillinen komitea²⁸⁴. Sertifiointielimellä tulee muutoksenhakua varten olla dokumentoitu menettely, jossa se voi vastaanottaa, arvioida ja

²⁷⁷ FSC:n verkkosivut <https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/nain-fsc-toimii> 9.11.2022

²⁷⁸ FSC Principles and Criteria for forest stewardship standard. Asiakirjat saatavilla englanninkielisinä FSC:n verkkosivuilla <https://connect.fsc.org/document-centre> 10.11.2022

²⁷⁹ STD-01-001, s.5

²⁸⁰ STD-01-001 s.8

²⁸¹ General requirements for FSC accredited certification bodies, STD-20-001

²⁸² STD-20-001 s.4

²⁸³ STD-20-001 s.13, part.1.4

²⁸⁴ STD-20-001 s.15, p.1.5

tehdä päätöksiä koskien valituksia sen toiminnasta²⁸⁵. Valittajalle tulee myös tarjota mahdollisuus valittaa edelleen ASI:n, mikäli asiaa ei ole voitu ratkaista sertifiointielimen omassa menettelyssä. Viimesijaisena keinona on standardin mukaan valittaminen FSC:n kattojärjestöön²⁸⁶.

Standardin neljännessä osassa määritellään tarkemmat vaatimukset FSC-sertifiointimenettelylle. FSC-sertifiointia tulee ensinnäkin hakea²⁸⁷. Sertifiointia suorittaa sertifiointiorganisaatio, joka arvioi, hoidetaanko metsää FSC:n sosiaalisten, ekologisten ja taloudellisten kriteerien mukaan. Auditointi tehdään noudattaen metsänhoidon arviointistandardia STD-20-007²⁸⁸. Auditointi perustuu sertifiointiyrityksen tekemiin havaintoihin asiakirjoista, maastokäynneistä ja eri sidosryhmien haastatteluista. Standardin tavoitteena on selvittää periaatteita, joita noudatetaan näyttöjen ottamisessa ja niiden integroinnissa sertifiointipäätökseen²⁸⁹. Sertifiointielimen tulee osoittaa päätöksentekovelin, joka päättää sertifiointia myöntämisestä auditointiraportin ja muun relevantin aineiston perusteella. Sertifiointielin on vastuussa tekemistään sertifiointipäätöksistä²⁹⁰. Auditoinnin tarkastuksen perusteella metsänomistajalle voidaan myöntää metsäsertifikaatti.

Sertifiointielin dokumentoi auditointituloksensa STD-20-007b sertifiointiraportteja koskevien vaatimusten mukaisesti. Sertifiointielimen tulee tehdä päätös ja ilmoittaa siitä asiakkaalle viimeistään kuuden kuukauden kuluessa koskien alkuperäketjun sertifiointia ja 12 kuukauden kuluessa koskien metsänhoitoa ja kontrolloitua puuta²⁹¹. Sertifiointi voidaan myöntää vain positiivisen sertifiointipäätöksen jälkeen ja kun se on rekisteröity FSC:n tietokantaan julkisen sertifiointiraportin kanssa. Sertifiointielimen tulee rekisteröidä sertifiointistatus FSC:n tietokantaan, kun sertifiointi on myönnetty²⁹². Mikäli suomalainen metsänomistaja haluaa sertifioida metsänsä FSC-sertifikaatilla, hänen on noudatettava Suomen standardin vaatimuksia, joiden toteutumista valvovat akkreditoituneet sertifiointiyritykset.

²⁸⁵ STD-20-001 s.18 p.1.9

²⁸⁶ STD-20-001 s.19 p.1.9

²⁸⁷ STD-20-001 s.28 p. 4.1

²⁸⁸ STD-20-001 s.29 p.4.3

²⁸⁹ STD-20-007 s.3

²⁹⁰ STD 20-001 s.33 p.4.5

²⁹¹ STD 20-001 s.33 p.4.5

²⁹² STD 20-001 s.34 p.4.6

4.3.2 Suomen FSC-standardi

Suomen FSC-standardin perusrungon muodostavat FSC:n kansainväliset periaatteet ja kriteerit, joita on tarkennettu suomalaisen metsänhoidon vaatimukset huomioon ottavilla indikaattoreilla, joissa huomioidaan kansallinen lainsäädäntö sekä yhteiskunnalliset ja maantieteelliset olosuhteet ²⁹³. Indikaattoreiden avulla auditoijat arvioivat, vastaako metsänhoito kriteerin vaatimuksia. Indikaattorit voivat olla laadullisia tai määrällisiä ja niiden tulee olla yksiselitteisesti mitattavissa tai kuvailtavissa. Indikaattorit ovat sitovia. Standardin valmistelleeseen työryhmään kuuluivat Suomen luonnonsuojeluliitto, Birdlife Finland, Metsäteollisuus ry, Metsähallitus, Porosaamelaiset ja Kuluttajat.

Suomen FSC-standardi sisältää seuraavat periaatteet:

- Lainsäädännön ja FSC:n periaatteiden noudattaminen
”Metsätaloudessa noudatetaan kaikkia kansallisia lakeja, kyseisen maan allekirjoittamia kansainvälisiä sopimuksia sekä FSC:n periaatteita ja kriteereitä”.
- Hallinta – ja käyttöoikeudet
”Maa- ja metsävarojen pitkäaikaiset hallinta- ja käyttöoikeudet määritellään ja dokumentoidaan selkeästi ja laillisesti.”
- Alkuperäiskansojen oikeudet
”Alkuperäiskansojen lailliset ja perinteiset oikeudet omistaa, käyttää ja hallita maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan tunnustetaan ja niitä kunnioitetaan.”
- Paikallistason suhteet ja työntekijöiden oikeudet
”Metsätalouden tulee ylläpitää tai parantaa metsätyöntekijöiden ja paikallisten yhteisöjen pitkän aikavälin sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia.”
- Metsistä saatavat hyödyt
”Metsätalouden toimien on tuettava metsän monien tuotteiden ja palveluiden tehokasta käyttöä taloudellisen kannattavuuden sekä erilaisten ympäristöön liittyvien ja yhteiskunnallisten hyötyjen varmistamiseksi.”
- Ympäristövaikutukset
”Metsätaloudessa ylläpidetään metsän ekologista toimintaa ja eheyttä suojelemalla luonnon monimuotoisuutta ja siihen liittyviä arvoja, vesivaroja, maaperää sekä ainoalaatuisia ja herkkiä ekosysteemejä ja alueita.”
- Metsäsuunnitelma

²⁹³ Suomen FSC-standardi. Saatavilla <https://fi.fsc.org/fi-fi/suomen-fsc/fscn-metsanhoidon-standardi-suomessa>

''Metsänkäsittelytoimenpiteiden laajuuteen ja voimaperäisyyteen suhteutettu metsäsuunnitelma tulee laatia, toteuttaa sekä pitää ajan tasalla. Metsätalouden pitkän aikavälin tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi kirjataan selkeästi.''

- Seuranta ja arviointi

''Metsien tilaa, tuotosta, hankintaketjua, hoitotoimenpiteitä ja näiden toimien sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia seurataan. Seuranta mitoitetaan metsätalouden laajuuden ja voimaperäisyyden mukaan.''

- Suojeluarvoltaan merkittävien metsien ylläpito

''Suojeluarvoiltaan merkittävien metsien käsittelyn tulee ylläpitää tai parantaa ominaisuuksia, joihin metsän suojeluarvo perustuu. Suojeluarvoiltaan merkittäviä metsäkohteita koskevat päätökset tulee tehdä varovaisuusperiaate huomioon ottaen.''

- Puuviljelmät

''Puuviljelmät suunnitellaan ja hoidetaan periaatteiden ja kriteerien 1 – 9 sekä periaatteen 10 ja sen kriteerien mukaan. Puuviljelmät voivat tuottaa yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä, ja niiden avulla voidaan tyydyttää maailman metsätuotteiden tarvetta. Puuviljelmien tulee täydentää luonnonmukaisiin metsiin perustuvaa metsätaloutta, vähentää luonnonmetsiin kohdistuvaa painetta sekä edistää niiden ennallistamista ja suojelua.''

4.3.3 Suojelualueet

Standardin ympäristövaikutuksia koskeva 6. periaate koskee suojelualueita. Suomen standardin mukaan kaikkien metsänomistajien (>20 ha) tulee rajata erityiskohteet, joilla on erityistä merkitystä metsäekosysteemin monimuotoisuuden tai metsien rakenteen monipuolistamisen kannalta. Erityiskohteiden tulee kattaa vähintään 10 % osuus sertifioidusta metsämaasta²⁹⁴. Kaikkien metsänomistajien tulee jättää määritellyt arvokkaat elinympäristöt ja eräät lajiensuojelun kannalta erityisen tärkeät kohteet metsätalouden ulkopuolelle²⁹⁵. Näitä kohteita ovat muun muassa lakiperusteiset kohteet:

- Metsälain 10 §:n erityisen tärkeät elinympäristöt
- Luonnonsuojelulain 29 §:n suojellut luontotyypit.
- Erikseen määritellyt runsaslahopuustoiset kangasmetsät ja turvekankaat (Liite 7).

²⁹⁴ Suomen FSC-standardi 6.3.5, s.29

²⁹⁵ Suomen FSC-standardi 6.4.1 s.31

Standardin mukaan suojelutavoitteita tukevat hoitotoimenpiteet ovat alueilla mahdollisia.

Kaikkien metsänomistajien tulee sertifiointiin liittyessään esittää julkisesti saatavilla oleva suunnitelma edellä mainittujen kohteiden määrittelemiseksi neljän vuoden kuluessa järjestelmään liittymisestä²⁹⁶. Määritelmät täyttävät kohteet kirjataan metsäsuunnitelmaan ja säästetään heti niiden löydyttyä.

Standardin mukaan metsänomistajan (>20ha) tulee säästää vähintään 5% sertifioidun alueen metsämaasta metsätalouden ulkopuolelle luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Suojeluosuuteen voidaan laskea kaikki metsämaat, jotka on jätetty pysyvästi metsätalouden ulkopuolelle tämän standardin indikaattoreiden toteuttamiseksi²⁹⁷.

4.3.4 HCV-alueet

Standardin 9.periaate koskee HCV-alueita. FSC-sertifioinnin ehtoihin liittyy käsite ”korkean suojeluarvon alueet” (HCV, High Conservation Value). Käsite tarkoittaa, ettei korkean suojeluarvon alueilla olevia luonto- ja monimuotoisuusarvoja haluta vaarantaa. Metsänomistajien tulee täyttää HCV:n vaatimukset silloin, ne kuuluvat FSC-sertifiointiin. Metsänomistaja ei saa muuttaa korkean suojeluarvon alueiden (HCV) maankäyttömuotoa niin, että näiden luonnonsuojelullisten arvojen säilyminen vaarantuu²⁹⁸. Korkean suojeluarvon alueet on kartta-aineisto, joka on laadittu kansallisen riskiarvion perusteella²⁹⁹.

Suomen FSC-standardin mukaan pienmetsänomistaja arvioi metsätalousalueensa määritelmän mukaiset korkean suojeluarvon alueet ja merkitsee nämä metsäsuunnitelmaan³⁰⁰. HCV-alueet määritellään standardin liitteessä 9, jossa on myös listattu alueiden määrittämisen kannalta olennaisimmat tietolähteet. Lisäksi metsänomistaja hankkii tiedot tiedossa olevien määritelmän mukaisten korkean suojeluarvon alueiden sijainnista viranomaisten tietojen, metsäsuunnitelman sekä maastokartoitustietojen avulla³⁰¹. Edelleen metsänomistaja ottaa huomioon määritelmän mukaisten korkean suojeluarvon alueiden mahdolliset vaikutukset metsätalouden harjoittamiseen ja kirjaa korkean suojeluarvon alueiden turvaamisen tai lisäämisen edellyttämät toimenpiteet metsäsuunnitelmaan³⁰². Metsänomistaja varmistaa

²⁹⁶ Suomen FSC-standardi 6.4.1.4, s.32

²⁹⁷ Suomen FSC-standardi 6.4.3 s.32

²⁹⁸ Suomen FSC- standardi 6.10.3 s.37

²⁹⁹ Centralized National Risk Assessment for Finland, FSC-CNRA-FI V1-1 EN

³⁰⁰ Suomen FSC-standardi 9.1.2 SB

³⁰¹ Suomen FSC-standardi 9.2.1 SB

³⁰² Suomen FSC-standardi 9.2.2 SB, 9.3.1 S

määritelmän mukaisten korkean suojeluarvon alueiden suojeluarvojen turvaamisen tai lisäämisen toteuttamalla metsäsuunnitelmassa määritellyt toimenpiteet³⁰³.

Suomessa HCV-alueiden määrittelyn lähtökohtana on käytetty FSC:n ohjetta *FSC-GUI-60-004 (VI-0) EN*, jonka mukaan kuusi korkean suojeluarvon alueen tyyppiä ovat:

- HCV1. Metsät, jotka sisältävät maailmanlaajuisesti, alueellisesti tai kansallisesti merkittäviä monimuotoisuuden keskittyimiä (endemismi, uhanalaiset lajit, refugia).
- HCV2. Metsät, jotka sisältävät maailmanlaajuisesti, alueellisesti tai kansallisesti merkittäviä suuria maisemallisia metsiä, ja joilla useimpien, ellei kaikkien luonnossa esiintyvien lajien elinkelpoiset populaatiot esiintyvät luonnollisissa levinneisyys - ja runsausmuodoissa.
- HCV3. Metsät, jotka ovat tai sisältävät harvinaisia ja uhanalaisia ekosysteemejä.
- HCV4. Metsät, jotka tarjoavat luonnon peruspalveluja kriittisissä tilanteissa (vesistöjen suojelu, eroosiontorjunta).
- HCV5. Metsät, jotka ovat välttämättömiä paikallisten yhteisöjen perustarpeiden tyydyttämiseksi (esim. toimeentulo, terveys).
- HCV6. Metsät, jotka ovat paikallisten yhteisöjen perinteisen kulttuuri-identiteetin kannalta kriittisiä (kulttuurisesti, ekologisesti, taloudellisesti tai uskonnollisesti merkittävät alueet, jotka tunnustetaan yhteistyössä tällaisten yhteisöjen kanssa). Suomessa tällaisilla alueilla tarkoitetaan esimerkiksi saamelaisalueita.

Suomen FSC-standardin liitteen 9 mukaan HCV-alueita ovat:

- Natura 2000-alueet, lakisääteiset suojelualueet sekä valtakunnallisten suojeluohjelmien kohteet (HCV 1)
- Maakuntakaavojen suojelualueet (S- ja SL-alueet) ja voimassa olevien maakuntakaavojen suojelualuevaraukset (HCV 2)
- Alueet, joilla esiintyy laaja-alaisina ja yhtenäisenä FSC-standardin mukaisia elinympäristöjä (HCV 1; HCV 3)
- Kansainvälisesti arvokkaat lintualueet (IBA) ja kansallisesti arvokkaat lintukosteikot (FINIBA) (HCV 3) Koskee arvokkaita lintualueita niiden vuonna 2010 voimassa olleen määritelmän mukaan.
- I ja II-luokan pohjavesialueet (HCV 4)

³⁰³ Suomen FSC-standardi 9.3.2 S

- Vesitaloudeltaan pääosin luonnontilaisina säilyneet laajat 13 suomuodostumat hemi-, etelä- ja keskiboreaalisella vyöhykkeellä (HCV 1, HCV 3).
- Erämaa-alueet (HCV 5, HCV 6)

4.3.5 Kontrolloitu puu

Suomessa useat metsäteollisuusyritykset ovat sitoutuneet FSC:n ehtoihin, jolloin hankittavan puun tulee täyttää FSC-sertifikaatin mukaiset vaatimukset³⁰⁴. FSC-puun kysyntä on kuitenkin kasvanut, mutta sitä ei ole riittävästi tarjolla³⁰⁵. FSC on tätä varten kehittänyt kontrolloidun puun (FSC-Mix) käsitteen, jolla FSC-sertifiointia voidaan laajentaa tilanteisiin, joissa sertifioitua puuta ei ole riittävästi saatavilla raaka-aineeksi³⁰⁶. FSC-sertifikaatin ehtojen mukaan niin sanottuihin FSC Mix-tuotteisiin voidaan FSC-sertifioidun puun ohella käyttää rajoitetusti myös muuta kontrolloitua puuta. HCV-kohteet on siten yleensä huomioitava puukaupassa myös PEFC-sertifioiduissa metsissä³⁰⁷. Tällöin FSC:n tosiasiallinen vaikutus ulottuu myös niihin metsänomistajiin, jotka eivät kuulu FSC-sertifikaattiin³⁰⁸. PEFC-sertifioituja metsiä on Suomessa 90%.

Kontrolloidun puun hyväksyttävyyttä arvioidaan viiden kategorian mukaan: 1) puu ei saa olla laittomasti hakattua, 2) puu ei saa olla peräisin alueilta, joissa rikotaan perinteisiä tai ihmisoikeuksia, 3) puu ei saa olla peräisin metsistä, joissa puunkorjuu uhkaa korkean suojeluarvon alueita (HCV), 4) puu ei saa olla peräisin metsästä, jonka maankäyttö muoto on muutettu ei-taloustalouteen, 5) puu ei saa olla peräisin geenimuunnellusta metsästä³⁰⁹.

Kontrolloidun puun hankinnassa esimerkiksi metsäyhtiön tulee siten varmistaa, ettei se ole peräisin esimerkiksi HCV-alueilta, joissa metsänkäyttö uhkaa korkeita suojeluarvoja³¹⁰. HCV-merkintä voi vaikuttaa puun kysyntään, ja tällaisen kohteen hakkuut harkitaan tarkemmin³¹¹.

³⁰⁴ FSC kontrolloidun puun hankinnassa tarvittavien kontrollitoimenpiteiden toteutusohje, versio 27.5.2019.

³⁰⁵ <https://fi.fsc.org/fi-fi/kontrolloitu-puu>

³⁰⁶ <https://fi.fsc.org/fi-fi/kontrolloitu-puu> 1.11.2022

³⁰⁷ Heikkonen <https://www.mhy.fi/blogi/hcv-kartat-riski-metsaomaisuuden-nakokulmasta-kyse-ei-ole-pelkastaan-lahopuusta-tai-teollisuuden>

³⁰⁸ Tapio Oy <https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/> 1.11.2022

³⁰⁹ FSC-STD-40-005 V3-1 EN, requirements for sourcing FSC-controlled wood, 5

³¹⁰ <https://fi.fsc.org/fi-fi/kontrolloitu-puu>

³¹¹ Kiistana kontrolli”, Metsälehti Aarre 10/2019, s. 22–23.

Puunostajien tulee esimerkiksi HCV-merkinnän seurauksena kohdentaa hakkuita suunnitellessaan tarkempia selvityksiä alueelle³¹².

4.3.6 Haasteita ja oikeuskäytäntöä

Aiemmin metsäyhtiöt ovat arvioineet itse, täytyvätkö puun hankinnassa kontrolloidun puun standardin ehdot ja varmistaneet siten, ettei puunhankinta uhkaa korkeita suojeluarvoja. Riskiarviot on sittemmin korvattu FSC:n koordinoimilla ja sen hyväksymistä vaativilla kansallisilla riskiarvioinneilla³¹³. HCV-alueet FSC-sertifiointia varten on tuotettu ja luokiteltu Tapio Oy:n Metsäteollisuus ry:lle vuonna 2019 tekemässä paikkatietoanalyysissä, jonka tarkoituksena on auttaa puunostajia arvioimaan, esiintyykö puukauppakohteessa FSC:n tarkoittamia erityisiä luontoarvoja³¹⁴.

FSC-sertifikaatin toimeenpano on viime aikoina aiheuttanut konflikteja metsänomistajien omaisuudensuojan kannalta³¹⁵. Myös Euroopan metsänomistajien liiton (CEPF) selvityksen³¹⁶ mukaan kontrolloidun puun järjestelmä heikentää pienmetsänomistajien pääsyä markkinoille, sillä FSC on laajentunut vähitellen koskemaan myös tilanteita FSC:n määrittelemillä alueilla, joissa kattavat rajoitukset saattavat estää markkinoille pääsyn FSC- sertifioimattoman metsän omistajilta. Sertifiointi on myös aiheuttanut viime vuosina julkisuudessa paljon keskustelua sen menettelytavoista erityisesti metsänomistajien omaisuudensuojan kannalta³¹⁷.

Tapauksessa MaO:220/2021 oli valituksen mukaan kyse tilanteesta, FSC-sertifikaattiin kuulumattoman metsänomistajan talousmetsistä noin puolet, eli 67 ha oli merkitty FSC:n karttoihin HCV-alueeksi. Valittajan mukaan suojelualuemerkinnot ovat kyseenalaisia, ja ne ovat kohdistuneet hakkuukypsään metsään. Valittajan paikkakunnan alueella puuta ostavat

³¹² FSC:n verkkosivut. <https://fi.fsc.org/sites/default/files/2021-08/Kontrolloitu%20puu%20Q%26A.pdf>, s.5. 10.11.2022. Tapio Oy <https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/> 10.11.2022.

³¹³ Centralized National Risk Assessment for Finland, FSC-CNRA-FI V1-1 EN, <https://connect.fsc.org/document-centre/documents/resource/271> 10.11.2022

³¹⁴ Tapio Oy <https://tapio.fi/projektit/fscn-kontrolloidun-puun-hankintaa-koskevien-kontrollitoimenpiteiden-kehitys-ja-kayttoonotto/> 1.11.2022

³¹⁵ Ks. MAO:220/2021, MAO:221/2021

³¹⁶ European family forest owners' views on forest certification (Confederation of European Forest Owners, CEPF) <https://cdn.pefc.org/pefc.org/media/2019-09/0f8157a7-a520-4395-86ce-279987c7b201/8ffa28bd-f7b5-5e95-bae9-bbcf0cf626de.pdf> s.7)

³¹⁷ Maaseudun tulevaisuus: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/b4c69427-1ea3-5d8e-ac18-d757b4b148e1> 20.10.2022, Maaseudun tulevaisuus <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/paakirjoitus/744d5a81-96d6-5246-a38f-952bc0fa03e5>, 20.10.2022, Metsänhoitoyhdistyksen blogi: <https://www.mhy.fi/blogi/hcv-kartat-riski-metsaomaisuuden-nakokulmasta-kyse-ei-ole-pelkastaan-lahopuusta-tai-teollisuuden-puunhankinnasta> 20.10.2022

metsäyhtiöt ovat FSC:n jäseninä sitoutuneet olemaan ostamatta puuta HCV-alueelta. Valituksen mukaan merkinnöistä on aiheutunut suurta taloudellista vahinkoa, ja ne ovat ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Kilpailu – ja kuluttajavirasto pyydettiin tutkimaan, olivatko metsäyhtiöt toimineet kilpailulain vastaisesti. Kilpailu – ja kuluttajavirasto vetosi asioiden priorisointiin ja jätti asian tutkimatta. Markkinaoikeus palautti asian viraston käsiteltäväksi uudelleen. KKV:n uusimman ratkaisun mukaan myöskään perusoikeuksiin liittyvien väitteiden osalta tapauksessa ei ollut kyse rajoituksesta, joka kilpailulain 1§:ssä tarkoitetulla tavalla vaikuttaisi markkinoiden toimintaan tai talouden tehokkuuteen ja kuuluisi siten KKV:n tutkittavaksi³¹⁸. KKV jätti asian tutkimatta.

Tapaus MaO:221/2021 oli samankaltainen. Valituksen mukaan Inarin yhteismetsän omistamasta metsätalousmaasta, joka ei kuulu FSC-sertifikaattiin, oli 2.800 ha FSC:n kartoissa merkitty Intact Forest Landscape-alueeksi (IFL-suojelualue), jossa hakkuut on kielletty. Alue on 14% valittajan metsätalousmaan pinta-alasta. Tästä on aiheutunut mittavia taloudellisia tappioita. Tässäkin tapauksessa markkinaoikeus palautti asian kilpailu – ja kuluttajaviraston uudelleen käsiteltäväksi.

Suomen luonnonvarakeskus (Luke) on selvittänyt FSC-sertifiointiin liittyvien karttojen tietojen todenperäisyyttä. Tutkitut kartat liittyvät Suomen ympäristökeskuksen (Syke) suojeluarvoraporttiin vuodelta 2018³¹⁹. Raporttia on käytetty korkean suojeluarvon eli HCV-metsien kartoitukseen. Luken selvityksen mukaan FSC-sertifiointiin liittyvien karttojen mm. lahopuita koskevat tiedot eivät ole pitävällä pohjalla, eikä niitä tule käyttää metsiä koskevaan päätöksentekoon, ennen kuin laskennan virheet ja puutteet on korjattu³²⁰. Raportin mukaan esimerkiksi lahoppuupotentiaalın arvo tietyssä metsässä ei saa vaikuttaa metsänomistajan mahdollisuuteen hyödyntää metsäänsä taloudellisesti, vaan suojeluarvo tulee aina arvioida maastossa³²¹. Selvityksen mukaan kartta-analyysi johtaa suurella todennäköisyydellä virheellisiin päätöksiin, mikäli sitä sovelletaan ilman maastoarviota. Euroopan metsänomistajien liiton (CEPF) selvityksen³²² mukaan HCV-alueiden määrittelyssä käytetty

³¹⁸ Dnro KKV/144/14.00.00/2020. Annettu 9.9.2022

³¹⁹ Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa 2018
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/234359/SYKEra_9_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
5.11.2022

³²⁰ Kangas, Mehtätalo 2021. Metsätieteen aikakauskirja, monimuotoisuuskartta kaipaa korjaamista.

³²¹ Kangas, Mehtätalo 2021. <https://metsatieteenaikakauskirja.fi/pdf/article10625.pdf>

³²² European family forest owners' views on forest certification (Confederation of European Forest Owners, CEPF) <https://cdn.pefc.org/pefc.org/media/2019-09/0f8157a7-a520-4395-86ce-279987c7b201/8ffa28bd-f7b5-5e95-bae9-bbcf0cf626de.pdf> s.7)

tieto ei ole pitävällä pohjalla. Raportin mukaan epävarmuus FSC:n sertifiointiin liittyen puolestaan vaikuttaa negatiivisesti halukkuuteen omistaa metsää, investoida metsään omaisuutena tai käyttää sitä vakuutena muissa investoinneissa. Vaarana siis on, ettei metsäomaisuutta pystyisikään esimerkiksi realisoimaan tarvittaessa. Heikkonen nostaa esiin, että HCV-alueet ja kartat on otettava huomioon myös esimerkiksi kiinteistökaupassa ja tilan vakuusarvon määrittämisessä metsän käsittelyä rajoittavana sekä metsän arvoon mahdollisesti vaikuttavana tekijänä³²³.

Talan mukaan lakiin perustumattomien luonnontieteellisten inventointien osalta tulee korostaa sisällöllistä hyväksyttävyyttä soft law -aineistojen ja argumenttien oikeudellisen velvoittavuuden viimekätisenä perustana³²⁴. Ratkaisussa KHO 2000:40 korkein hallinto-oikeus korosti, että suojelupäätöksen lainmukaisuutta ratkaistaessa ratkaisevaa merkitystä on annettava sen perustumiselle tieteelliseen tietämykseen sekä kiinnitettävä huomiota esitetyn selvityksen laatuun ja luotettavuuteen. KHO:n mukaan kohteen ilmoittaminen lintudirektiivissä tarkoitetuksi erityiseksi suojelualueeksi ei perustunut EU- tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytettyihin lintutieteellisiin kriteereihin. Metsävaratietojen osalta myöskään yksittäistä hallintoasiaa ei voitaisi ratkaista pelkästään tietojärjestelmään tallennetun metsävaratiedon perusteella, vaan sen tulisi perustua tietoon, joka on hankittu metsäkeskuksen tekemän metsälainsäädäntöön perustuvan maastotarkastuksen yhteydessä³²⁵.

Ajatellaan metsänomistajan oikeusturvaa ja käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja edellä kuvattujen tapausten valossa tilanteessa, jossa metsänomistaja hoitaa metsäänsä metsälain asettamien vaatimusten mukaisesti ja kuuluu PEFC:n sertifikaattiin. Jos metsänkäyttäminen ja puukaupat estyvät FSC:n HCV- suojelumerkinnän vuoksi, millaisia oikeussuojakeinoja metsänomistajalla on käytettävissään? Hollon mukaan perus - ja ihmisoikeussäätely voi ulottua ympäristökysymyksiin tilanteissa, joissa on arvioitava, onko jotakuta kohdeltu asianmukaisesti hänen ympäristöään koskevassa päätöksenteossa³²⁶. Tämä voi tarkoittaa muun muassa sitä, että asianosaisen oikeus vaikuttaa omassa asiassaan ja oikeus tulla kuulluksi suojeluprosessissa ei toteudu³²⁷. Julkisen vallan tulee turvata perus – ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityisten välisissä suhteissa (PeL22§).

³²³ Heikkonen <https://www.mhy.fi/blogi/hcv-kartat-riski-metsaomaisuuden-nakokulmasta-kyse-ei-ole-pelkastaan-lahopuusta-tai-teollisuuden> 5.11.2022

³²⁴ Tala 2010,73.

³²⁵ HE 261/2010, laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä. Kiviniemi 2015, 118.

³²⁶ Hollo 2004, 5.

³²⁷ Hollo 2004, 57.

4.4 Metsänomistajan oikeussuojakeinot metsäsertifiointimenettelyssä

Omaisuuksensuojaa sekä sen rajoitusperusteiden tosiasiallista hyväksyttävyyttä arvioitaessa oikeusturva, päätöksentekomenettelyn oikeudenmukaisuus ja reiluus ovat keskeisiä seikkoja. Tarve muutoksenhakuun voi vähentyä, jos erilaiset kiinteistön käyttöä koskevat rajoitukset on asetettu menettelyssä, johon yksilö voi aidosti osallistua, ja ne ovat avoimesti perusteltu³²⁸.

Muun muassa Talan mukaan ongelmana erilaisissa sertifiointijärjestelmissä on, etteivät tavanomaiset oikeusturvakeinot, kuten perustuslain takaama yleinen muutoksenhakuoikeus sovellu. Jos olemassa ei ole varsinaista lainsoveltamispäätöstä, kuten hallintopäätöstä, vaan esimerkiksi viranomaisen epävirallinen suositus lain soveltamisesta, tekninen standardi tai sertifikaatti, käytäntöön ei voi hakea samalla tavalla muutosta kuin sitovan oikeudellisen sääntelyn osalta³²⁹. Edellä tarkastelluissa tapauksissa metsänomistaja on hakenut muutosta kilpailulain perusteella. Kilpailu – ja kuluttajaviraston mukaan tapauksessa ei ollut kyse sellaisista kilpailunrajoituksista, jotka kilpailulain 1 §:n mukaisesti vaikuttaisivat markkinoiden toimintaan. Sen mukaan tapauksessa ei myöskään mm. omaisuudensuojan osalta ollut kyse sellaisesta kilpailunrajoituksesta, joka kuuluisi KKV:n tutkittavaksi. Tulisi tutkia metsänomistajan käytettävissä olevia kansallisia oikeussuojakeinoja kyseisissä tilanteissa.

Myös metsäsertifiointeja tutkineen Pappilan mukaan eräs yleinen heikkous markkinapohjaisissa sääntelyjärjestelmissä on yleensä avoimuuden puute täytäntöönpanossa sekä täytäntöönpanon valvonta³³⁰. Määttä toteaa, että maanomistajan oikeusturvan väitetty heikkous koskee itse prosessia. Keskeistä olisi säännellä menettely, joka turvaa diskursiivisen kommunikaation³³¹. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että alue voitaisiin ottaa suojeluun, mikäli maanomistaja ja ympäristöviranomaiset vapaan keskustelun perusteella päätyisivät yhteisymmärrykseen rahoituksen tarpeellisuudesta ja maksettavista korvauksista³³². Suhteellisuusperiaatetta toteuttavasta intressien punninnasta on usein kysymys esimerkiksi pakkolunastusnormistoja sovellettaessa, kun kyseisissä tilanteissa tyypillisesti rajoitetaan kiinteistön käyttövapautta ulottamalla siihen yleisen tai yksityisen edun edellyttämiä toimenpiteitä. Tällöin yksityiseen oikeuteen puuttuminen tulee olla mahdollisimman lievä³³³.

³²⁸ Länsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Oikeusturvavaatimus13.6.2022 18:04:27 [kirjailija päivittänyt tekstin 23.4.2010]

³²⁹ Tala 2010, 80.

³³⁰ Pappila 2008, 132.

³³¹ Määttä 1999, 413.

³³² Määttä 1999, 414.

³³³ Kuusiniemi, 2001, 245.

Tällaista intressipunnintaan perustuvaa näkökulmaa pyritään toteuttamaan myös esimerkiksi luonnonsuojelualueiden perustamisessa hallinnollisessa menettelyssä.

4.4.1 FSC:n riidanratkaisumenettelyn peruseriaatteita

FSC:n riidanratkaisusysteemi tarjoaa puitteet riitojen ratkaisemiselle, joita sidosryhmillä voi olla esimerkiksi sertifiointielinten tai FSC-sertifikaatin haltijoiden kanssa. Valittamiseen oikeutettuja sidosryhmiä ovat sertifioidun alueen tai haltijan vaikutuksen alaisina olevat henkilöt tai yksiköt. Tällaisia sidosryhmiä ovat FSC:n standardin mukaan esimerkiksi maanomistajat³³⁴.

FSC:n riidanratkaisumenettelyn peruseriaatteita ovat muun muassa riitojen ratkaiseminen ensisijaisesti keskusteluin tai sovittelemalla mahdollisimman lähellä asianosaisia, tasapuolisuus asianosaisten osallistumismahdollisuuksissa ja todisteiden esittämisessä sekä valitusten delegointi tarvittaessa FSC:n ylemmälle portaalle³³⁵. Sertifiointiorganisaatioilla tulee olla käytössään dokumentoitu menettely, jossa tulee antaa vahingon kärsineelle mahdollisuus esittää valitus tai vetoamus suoraan sertifiointiorganisaatiolle, jonka tulee ensisijaisesti ratkaista valitus³³⁶. Sertifiointitoiminnasta tulee siten voida valittaa suoraan sertifiointiorganisaatiolle, jonka tulee verkkosivuillaan tarjota tarvittavat tiedot valituksen tekemiseen. Sertifiointiorganisaatiolla on velvollisuus valituksen vastaanotettuaan tutkia asia ja ratkaista se ajoissa. Sen tulee kahden viikon kuluessa valituksen vastaanotettuaan tarjota alustava vastaus, joka sisältää ehdotetut toimenpiteet valitukseen liittyen. Organisaation tulee vastauksessaan yksilöidä ehdottamansa toimenpiteet kolmen kuukauden kuluessa valituksen vastaanottamisesta³³⁷. Valittajalle tulee tarjota mahdollisuus valittaa edelleen ASI:in, mikäli asiaa ei saada ratkaistua sertifiointiorganisaation omassa menettelyssä. Viimesijaisena keinona on asian vieminen kattojärjestö FSC:hen.

Asiakirja FSC-PRO-01-008 tarkoittaa edellä mainittua, ja se koskee kaikkien FSC:n sidosryhmien valituksia koskien FSC:n sääntöjä tai sen sertifiointiorganisaatioiden tai sertifikaatinhaltijoiden menettelyä. Asiakirjan mukaan sidosryhmiin kuuluvat kaikki henkilöt tai ryhmät, joiden intresseihin FSC-sertifiointi vaikuttaa. Tällöin myös sertifiointiin

³³⁴ FSC Glossary of terms, FSC-STD-01-002

³³⁵ Processing complaints in the FSC certification scheme, FSC-PRO-01-008

³³⁶ General requirements for FSC accredited certification bodies, FSC-STD-20-001, k.9.1 s.18, ks myös sertifiointiorganisaation omat ohjeet

https://www.dnv.fi/Images/FSC%20PEFC%20ISCC%20valitusten%20k%C3%A4sittely_tcm25-118280.pdf

³³⁷ FSC-STD-20-001, k.9.1 s.19

kuulumattomalla metsänomistajalla olisi oikeus valittaa sertifiointiorganisaatioon, mikäli metsänomistaja on sertifiointin vaikutuspiirissä. Valitukset FSC:n sertifiointiorganisaatioiden menettelystä käsittelee ensisijaisesti sertifiointiorganisaatio³³⁸. Valitukset käsitellään siten lähtökohtaisesti sertifiointiyrityksen omassa valitusmenettelyssä. Valitukset FSC:n akkreditoimien sertifiointiorganisaatioiden toiminnasta käsitellään viimeistään ASI:n kautta³³⁹. Suomen FSC-standardi vastaa riidanratkaisumenettelyiltään FSC:n standardeja. Suomen standardin mukaan metsänomistajan tulee dokumentoida metsätaloustoimiin liittyvät ristiriitatilanteet ja niiden ratkaisuvaihe sekä pyrkiä ensisijaisesti saavuttamaan neuvotteluratkaisu kiistan osapuolten kanssa. Mikäli sopua ei saavuteta, asia ratkaistaan laillisten prosessien kautta³⁴⁰.

4.4.3 Valittaminen ASI:iin

Sertifiointiyritykselle valittamisen jälkeen metsänomistaja voi valittaa sertifiointiyrityksen toiminnasta kansainväliseen vakuutuspalveluun (Assurances Services International) (ASI-PRO-20-104)³⁴¹. Valitus toimitetaan joko FSC:n sähköisellä riidanratkaisulomakkeella, sähköpostitse tai postilla. Valittajan tulee yksilöidä valituksen peruste ja sitä tukevat todisteet sekä millä tavalla asiaa on alemmassa portaassa käsitelty. Valituksen vastaanottamisen jälkeen riita pyritään ratkaisemaan keskustelemalla viimeistään 30 päivän kuluttua valituksen vastaanottamisesta. Mikäli ratkaisuun ei päästä, asia siirretään FSC:n kattojärjestöön, jonka tulee vastata 60 päivän kuluessa valituksen vastaanotettuaan. Vastauksen tulee sisältää loppuratkaisu asialle ja mahdolliset seuraavat toimenpiteet. Jos valittaja ei ole tyytyväinen ratkaisuun, hän voi valittaa siitä edelleen FSC-PRO-01-005:n mukaisesti³⁴² FSC:n johtoon.

4.4.3 Lopuksi

Edellä tarkasteltujen oikeustapausten valossa ajateltuna tilanne, jossa FSC-sertifikaattiin kuulumattoman metsänomistajan metsää merkitään suojelualueeksi, mikä rajoittaa tai estää metsäomaisuuden käyttämisen, ja josta aiheutuu taloudellista tappiota, on erittäin ongelmallinen ja monimutkainen metsänomistajan omaisuudensuojan ja oikeusturvan näkökulmasta. Oikeustila on epäselvä. FSC:n sääntöjen mukaan sen toiminnasta tulee

³³⁸ FSC-PRO-01-008 k.2.4 s.9

³³⁹ ASI-PRO-20-104.

³⁴⁰ Suomen FSC-standardi, 17.

³⁴¹ FSC-PRO-01-008 k. 4.1 s.9

³⁴² FSC-PRO-01-008 k. 4 s.9-11

ensisijaisesti valittaa sertifiointiorganisaatioon. FSC:n riidanratkaisumenetelmien tehokkuus on kuitenkin kyseenalainen, sillä soft law:lla ei ole muodollisesti velvoittavan oikeussäännön statusta ja ominaisuuksia. Se ei näin ollen voi antaa samalla tavalla asianosaisia pakottavia ja sitovia päätöksiä kuin tuomioistuimet. Käsitellyissä tapauksissa valitettiin kilpailulain perusteella Kilpailu – ja kuluttajavirastoon, joka jätti asian tutkimatta.

Ympäristöoikeudessa omistajan aseman tarkastelu on keskittynyt staattisen suojan kysymyksiin, jolloin toimenpiteen sallittavuutta määritellään lähinnä käyttövapautta ja staattisen suojan sisältöä koskevien normien analyysillä³⁴³. Omistajalla on ainakin yleensä mahdollisuus turvautua omistajankanteisiin, eli hallinta – ja kieltokanteisiin. Muita oikeussuojakeinoja ovat vahingonkorvauskanne ja mahdollisuus rangaistusvaatimuksen esittämiseen³⁴⁴. Hovilan mukaan maanomistajan käytössä olevat tehokkaat yksityisoikeudelliset ja rikosoikeudelliset keinot kieltää haittaa aiheuttava toiminta maallaan ovat kuitenkin rajalliset, eikä niillä välttämättä voi tehokkaasti estää haittaa aiheuttavaa toimintaa tai väärinkäytöksiä³⁴⁵. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että käsiteltyjen oikeustapausten kaltaisissa tilanteissa metsänomistaja jäisi kokonaan oikeusturvatakeiden ulkopuolelle. Oikeusturvan olennainen laiminlyönti merkitsee perustuslainvastaista omaisuudensuojaloukkausta³⁴⁶.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Omaisuudensuojaan kohdistuvaa metsien käyttöä säännellään sekä lainsäädännöllä että vapaaehtoisin suojelukeinoin ja sertifiointein. Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella metsänomistajan omaisuudensuojaa sekä oikeusturvaa metsäsertifiointimenettelyssä pitäen lähtökohtana perusoikeusjärjestelmää, jossa omaisuudensuoja sekä sen rajoitusperusteet määritellään ja tulkitaan. Tämän avulla voidaan selvittää metsien käyttöön vaikuttavan lainsäädännön ja metsäsertifiointin välistä vuorovaikutusta sekä havaita niiden eroavaisuuksia ja vaikutuksia metsänomistajan oikeusasemaan liittyen.

³⁴³ Kuusiniemi 2013. Verkkokirjahylly>Ympäristöoikeus>I PERUSTEET>1. Ympäristöoikeus oikeudenalana>Käsitteet>Yleinen oikeudellinen käsitteistö>Omistusoikeus>Ympäristöoikeudessa1.11.2022 13:39:52 [kirjailija päivittänyt tekstin 30.4.2013]

³⁴⁴ Zitting – Rautiala 1982, 238. Tepora – Kaisto 2012, 249.

³⁴⁵ Hovila 2015, 64.

³⁴⁶ Lämsineva 2010. Verkkokirjahylly>Perusoikeudet>III Yksittäiset perusoikeudet>11. Omaisuudensuoja (PL 15 §)>Omaisuudensuojan sisältö>Yleisten rajoitusedellytysten soveltaminen omaisuudensuoja-asioissa>Ydinalueen koskemattomuus24.10.2022 11:17:1

Omaisuuksensuojan ala kattaa lähtökohtaisesti metsäluonnonvarat, jotka kuuluvat kiinteistön osana kiinteistön omistajalle sekä niiden taloudellisen hyödyntämisen. Omistusoikeuden ytimessä on hallintaoikeus, ja omistajalla on yleensä oikeus kieltää muita puuttumasta omaisuutensa käyttöön. Omaisuuksensuojan tarkoituksena on näin ollen erityisesti taata yksilöiden taloudellinen autonomia ja toimintavapaus sekä varallisuussuhteiden vakaus ja ennakoitavuus. Maanomistusoikeuden sisältö oikeusjärjestyksessä kuitenkin vaihtelee ja on siten hankalasti sovittavissa yhteen oikeusjärjestelmän kontrolloitavuuden ja ennakoitavuuden vaatimusten kanssa. Maanomistusoikeutta tulisi siksi tarkastella erityisenä omistamisen muotona.³⁴⁷ Omaisuuksensuojatulkintoihin vaikuttaa nykyisin erityisesti ympäristöperusoikeus, jonka kasvava merkitys on nähtävissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esimerkiksi hiili – ja konkurssilainsäädännön valmistelun yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ympäristöperusoikeussäännös ei kuitenkaan ole itsessään peruste kohdistaa sietämisvelvoitteita maanomistajaan, vaan sen tulisi yleensä toteutua muun lainsäädännön välityksellä. Kuusiniemen mukaan omaisuuksensuojan yleissäännöksen sisällöllistä vähimmäistasoa ilmentää maanomistajalle kuuluva tietynasteinen käyttövapaus omaisuuteensa nähden³⁴⁸.

Perustuslailliset ongelmakysymykset tulevat ajankohtaisiksi omaisuuksensuojan rajoittamistilanteissa. Omaisuuksensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisissä konfliktitilanteissa ristiriitaisena on nähty etenkin maanomistajan oikeuksien ja suojelutoimenpiteiden välinen suhde. Metsänomistajan omaisuuksensuojaa rajoittavien säännösten, kuten metsälain tulee täyttää kaikki perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset, joista tässä tutkimuksessa on tarkasteltu lähemmin oikeusturvavaatimusta ja rajoituksen suhteellisuutta. Perustuslain vastaista on muun muassa, mikäli omaisuuksensuojan rajoitus toteutetaan järjestämättä asianomaiselle asianmukaisia oikeusturvakeinoja, eli ilman oikeutta tulla kuulluksi, esittää vaatimuksensa ja saada asiassa lainmukainen ratkaisu.

Monimuotoisuuden suojelun ja omaisuuksensuojan välisen punninnan suhteellisuuden ytimessä on kielto asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää. Tällä tarkoitetaan rajoituksen kohtuullisuutta. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään edellyttänyt kohtuullisen tasapainon säilyttämistä julkisen ja yksityisen intressin välillä omaisuuksensuojan rajoitustilanteissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan metsälain taustalla olevat kansantaloudelliset – ja luonnonarvojen säilyttämistä koskevat

³⁴⁷ Määttä 1999, 510-513.

³⁴⁸ Kuusiniemi 1998, 21-23, 36-37.

intressit ovat hyväksyttävä peruste rajoittaa omistusoikeutta mm. maanomistajaan kohdistuvan metsän uudistusvelvoitteen avulla. Erityisesti rajoitteiden hyväksyttävyyttä on arvioitu punnitsemalla metsälain tavoitetta suhteessa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään metsän käyttöön. Tämä on huomioitu metsälaissa säätämällä mm. poikkeuslupamahdollisuus metsänhoitotöihin tietyillä ympäristöarvoja uhkaavilla alueilla sekä korvaussäännöksiin.

Omaisuuksensuojan rajoittamiskysymykset tulevat ajankohtaisiksi myös suojelualueiden perustamisen yhteydessä. Lähtökohtaisesti julkinen valta on taho, joka voi sopimuksettomasti käyttää yksipuolista määräysvaltaa yksityisen omaisuudensuojaan esimerkiksi pakkolunastuksen keinoin. Yksityisomistuksessa olevien metsien perustaminen luonnonsuojelualueeksi tai maan pakkolunastus toteutetaan tämän vuoksi hallinnollisissa viranomaismenettelyissä, joissa pyritään suojelemaan perusoikeuksia, ratkaisutoiminnan ennustettavuutta, kansalaisten yhdenvertaisuutta sekä takaamaan ratkaisujen suhteellisuus tavoitteisiin verrattuna. Suojelumenettelyissä viranomaisten toimintaa ohjaavat hallinnon perusperiaatteet lainalaisuudesta sekä mm. asiakkaan kuuleminen ja ratkaisujen perusteleminen.

Viranomaismenettelyissä omaisuudensuojan rajoittamisen suhteellisuutta suojellaan myös korvaussäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan, mikäli luonnonsuojelualueita perustettaessa rajoitukset aiheuttavat taloudellisia menetyksiä alueen ihmisille, tulee näiden yksilöiden oikeusasema selvitettävä mahdollisten korvausten vuoksi. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi edellytetty omistajille korvattavaksi sellaiset liito-oravan lisääntymis – ja levähdyspaikkojen hävittämiskiellosta johtuvat metsänkäyttörajoitukset, joista aiheutuu merkittävää haittaa. Omaisuudensuojan rajoittamisen ankaruutta puolestaan voidaan arvioida yleis – ja pakkolunastuslausekkeen avulla. Perustuslakivaliokunnan mukaan pakkolunastussäännös voisi tulla sovellettavaksi myös sellaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat pakkolunastukseen³⁴⁹. Esimerkiksi kohdesuojelusta johtuva este yksityisen hankkeen toteutumiselle voi äärimmäisissä tapauksissa johtaa yhteiskunnan korvausvelvollisuuteen, jos toimenpide katsotaan pakkolunastukseen verrattavissa olevaksi omistusoikeuden rajoitukseksi. Jos omistaja voi jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla rajoituksesta huolimatta hyödyntää omaisuuttaan, ei yleensä ankariakaan omaisuuden käyttörajoituksia tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi.

³⁴⁹ PeVL 38/1998 vp

Sääntely-ympäristön muutos myös metsäalalla haastaa oikeusvaltioperiaatteen, ennustettavuuden ja perusoikeuksien toteutumisen. Metsäsertifioinnin merkitys metsäalalla ja metsänomistajan omaisuudensuojaan vaikuttavana keinona on olennainen. Tutkimuksesta ilmenee ensinnäkin, että FSC:n standardi on hyvin yksityiskohtainen ja asettaa huomattavia velvoitteita metsänomistajalle metsänsä hoitamisessa, erityisten luonnonarvojen ja alueiden suojelemisessa, siitä raportoisessa sekä esimerkiksi alkuperäiskansojen ja työntekijöiden oikeuksien huomioon ottamisessa. Metsänomistajan asema FSC:n metsäsertifiointimenettelyssä poikkeaa merkittävästi hallinnollisista luonnonsuojelualueiden perustamisesta sekä pakkolunastusmenettelystä, joita ohjaavat hallinnon periaatteet. Sertifiointimenettelyissä ongelmana on, että virallisia hallintopäätöksiä, joita koskevat tavanomaiset oikeussuojakeinot, ei tehdä ja näin ollen tavalliset muutoksenhakukeinot eivät sovellu. Tämän vuoksi esimerkiksi suojelumerkintöjä on metsänomistajan erittäin vaikea FSC:n sertifiointimenettelyssä riitauttaa.

Viimeaikaisista oikeustapauksista ja FSC:n omista lausumista ilmenee, että FSC:n vapaaehtoinen sertifikaatti koskee tosiasiaassa myös PEFC-sertifioituja metsiä kontrolloidun puun käsitteen kautta. Tämän seurauksena FSC:n metsien suojelumerkitseminen on aiheuttanut konflikteja sellaisten metsänomistajien oikeuksien kannalta, jotka eivät kuulu FSC-sertifikaattiin. Suojelumerkintä voi vaikeuttaa metsänomistajan pääsyä markkinoille tai pahimmillaan estää sen. Omaisuudensuojasäännöksen vähimmäistaso edellyttää tietyn asteisen käyttövapauden säilyttämistä. Edelleen soft law'n ja luonnontieteellisten inventointiaineistoihin perustuvan päätöksenteon hyväksyttävyyden osalta metsäsertifioinneissa ja suojelumerkinnöissä tulee korostaa asiantuntijuutta ja tiedon pätevyyttä.

Käsitellyissä oikeustapauksissa muutosta oli voitu hakea kilpailulain perusteella Kilpailu – ja kuluttajavirastosta vasta puukauppojen estyttyä suojelualuumerkinnän takia, jolloin vahinko oli jo kärsitty. Tutkimuksesta ilmenee, että FSC:n menettelyssä tällaisissa tilanteissa ei huomioida lainkaan metsänomistajan omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten suhteellisuutta ja kohtuullisuutta suojeluarvoihin nähden, varallisuus oikeuden merkittävyyttä metsänomistajalle, oikeusturvaa tai korvauskysymyksiä. Tämä on erittäin ongelmallista esimerkiksi elinkeinovapauden toteutumisen kannalta tilanteissa, joissa metsäomaisuuden käyttö on taloudellisesti merkittävää ja markkinoille pääsy estyy. Arvaamattomuus vaikeuttaa taloudellisen toiminnan ennustettavuutta ja halukkuutta käyttää metsää esimerkiksi vakuutena.

Oikeustapauksista ei ilmene, oliko tapauksista valitettu FSC:n riidanratkaisumenettelyssä. Valittaa voivat FSC:n sääntöjen mukaan mm. eri sidosryhmät, joihin metsänomistajat kuuluvat. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että metsänomistajan tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta tarkasteltujen kaltaisissa tilanteissa FSC:n sertifiointimenettelyssä on heikko. Valitus sertifiointiin liittyen tehdään ensisijaisesti sertifiointiorganisaatioon ja viime kädessä FSC:n kattojärjestöön. Suomessa sertifiointiorganisaatioita ovat Tapio Oy ja Kiwa Oy. Menettely on pitkäkestoinen ja perustuu sääntöjensä mukaan lähinnä keskusteluihin. Soft law'lla ei toisaalta myöskään ole muodollisesti velvoittavan oikeussäännön statusta ja ominaisuuksia. Se ei voi samalla tavalla laillisesti "pakottaa" ratkaisuja kuin tuomioistuimet. Perustuslain vastaista on, mikäli omaisuudensuojan rajoitus toteutetaan järjestämättä asianomaiselle asianmukaisia oikeusturvakeinoja, eli ilman oikeutta tulla kuulluksi, esittää vaatimuksensa ja saada asiassa lainmukainen ratkaisu. Puolestaan KKV:n ratkaisun mukaan myöskään omaisuudensuojaan liittyvien väitteiden osalta tapauksessa ei ollut kyse kielletystä kilpailunrajoituksesta, joka kuuluisi KKV:n tutkittavaksi. Onko oikeustilaa tulkittava siis niin, että metsänomistaja jäisi vastaavissa tilanteissa kokonaan oikeusturvan ulkopuolelle? Tila on kokonaisuudessaan epäselvä ja metsänomistajan oikeusturvan kannalta heikko.

Julkisen vallan velvollisuus turvata perus – ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten välisissä suhteissa. On aiheellista pohtia, millä tavalla julkinen valta pystyy vastaamaan sääntelyjärjestelmän muutoksiin myös metsäalalla ja turvaamaan perus – ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Metsänomistajan omaisuudensuojan rajoittaminen ei käsitellyn kaltaisissa tilanteissa ole perustuslain mukaista. Menettely ei mm. täytä oikeusturvavaatimusta. Omaisuudensuojan rajoituksen suhteellisuus ja kohtuullisuus tulee myös harkita. Omaisuudensuojan turvaamisvelvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden toteuttamisessa keinovalikoima on avoin. Lain esitöiden mukaan keskeisiin keinoihin kuuluvat kuitenkin perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten resurssien kohdentaminen³⁵⁰.

Omistusoikeus- ja korvauskysymysten vuoksi metsäalueiden käyttöä koskevat rajoitukset ja päätökset tulee tehdä menettelyssä, johon metsänomistaja voi osallistua. Kun otetaan huomioon lainsäädännöstä ja eri sertifiointeista johtuvat rajoitteet ja velvoitteet metsien käytössä, on hyvä pohtia rajoitusten suhteellisuutta ja kohtuullisuutta kokonaisuutena metsän

³⁵⁰ HE 309/1993 vp, 75.

käyttövapauteen ja kansantaloudellisiin intresseihin nähden. Myös valmisteilla oleva EU:n ennallistamisasetus tulisi sellaisenaan lisäämään olennaisesti suojelovelvoitteita. Sääntelyympäristön muutos haastaa oikeusvaltioperiaatteen ja lainsäädännön ennakoitavuuden ja kontrolloitavuuden vaatimusten toteutumisen.