

15.10.2010

Dnro 1938/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

YMPÄRISTÖKESKUS VOI ESITTÄÄ YKSITYISEN LUONNONSUOJELUALUEEN PERUSTAMISTA HARVINAISEN ELIÖLAJIN SUOJELEMISEKSI

1

KANTELU

1.1

Kantelukirjoitus 2.6.2008

Kantelijan tekemän rauhoitushakemuksen käsittely

Kantelija arvostelee 2.6.2008 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Uudenmaan ympäristökeskusta sekä sen osastopäällikkö A:ta ja ylitarkastaja B:tä kunnan 18.5.2004 ympäristökeskukselle käsiteltäväksi lähettämän hakemuksen käsittelyssä, jonka Kantelija oli tehnyt [...] kunnan X:n kylässä omistamallaan tilalla sijaitsevan humalatarhan rauhoittamiseksi.

Kantelija kertoo, että humalatarhan kohtalo joutui vuonna 2003 vaakalaudalle, kun sähkölaitos suunnitteli muuntajan siirtoa kyseiselle paikalle. Kantelija totesi, että ainoa keino säilyttää humalatarha oli hakea sille rauhoituspäätös. Kunta tuki hakemusta, eikä muuntajaa tullut humalatarhaan. Samaa sähkölinjasuunnitelmaan liittyen Kantelija haki myös tilalla sijaitsevan kuisen rauhoittamista, mikä tapahtuikin nopeasti kunnan päätöksellä. Kunnasta toukokuussa 2004 Uudenmaan ympäristökeskuksen käsiteltäväksi lähettämään humalatarhan rauhoitushakemukseen ei kuitenkaan ollut kantelutekoaikaan mennessä annettu vielä mitään vastausta.

Kantelijan tiedusteltua hakemuksensa käsittelyvaihetta ympäristökeskuksesta ylitarkastaja B:tä tämä oli täysin tietämätön koko hakemuksesta. Ympäristökeskuksen kirjaamosta Kantelijan saaman tiedon mukaan hakemus oli saapunut 25.5.2004 ympäristökeskukseen osoitettuna suoraan ylitarkastaja B:lle. Kirjaamon mukaan hakemus oli ainakin vielä maaliskuussa 2008 osastolla B:llä. Kantelijan tiedusteltua useaan otteeseen rauhoitushakemuksen käsittelyn viivymistä kunnan ympäristösihteeri C:ltä myös hän yksiselitteisesti on ilmoittanut odottavansa vastausta ympäristökeskukselta. Hänen mukaansa kuitenkin vähemmän kiireelliset asiat saattavat viipyä ympäristökeskuksessa vuosia.

Kantelija pyysi selvitystä rauhoitushakemuksen viivästymisestä osastopäällikkö A:lta. Kantelijan mukaan A kuitenkin sysäsi vastauksessaan 28.4.2008 syyn kunnan niskoille ilmoittamalla, että kunta oli pyytänyt hakemuksesta lausuntoa ympäristökeskukselta, mutta ympäristökeskus ei käyttänyt lausunnon antomahdollisuuttaan, ja että kunta päättää yksityisen maalla olevan luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta.

Humalakiiltokääriäisen esiintymisselvitys ja ehdotus sen elinympäristön suojeluhakemukseksi

Lisäksi Kantelija arvostelee ympäristökeskusta, osastopäällikkö A:ta ja ylitarkastaja B:tä sekä ympäristökeskuksen projektityöntekijänä toiminutta filosofian maisteri D:tä Kantelijan tilan pihapiirissä suoritettua humalakiiltokääriäisen kartoitusta koskevassa asiassa ja ylitarkastaja B:n Kantelijalle 18.2.2008 tekemää ehdotusta, jotta Kantelija hakisi yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista humalakiiltokääriäisen elinympäristön suojelemiseksi.

Kantelija arvostelee sitä, että humalakiiltokääriäisen esiintymisselvitykseen hänen humalatarhassaan on haettu ja saatu määräraha ilman, että humalatarhan omistajalta on saatu lupa tai että häneen on oltu edes yhteydessä.

Tutkimus on tehty luvatta Kantelijan pihapiirissä, joten kyseessä lienee kotirauhan rikkominen. Asukkaat ovat olleet tontilla 24 tuntia vuorokaudessa sekä vuonna 2006 että 2007. Myös ylitarkastaja B on käynyt paikalla, koska hän on ottanut raportissa olevat valokuvat. Sitä, että Kantelija oli antanut vuonna 2006 D:lle luvan valokuvata perhosia, ei mitenkään voi tulkita luvaksi tehdä tontilla virallisia, rahoitettuja tutkimuksia.

Kantelijan mukaan ympäristökeskuksella ei liene oikeutta esittää yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista. Kuitenkin ympäristökeskuksen kirjeessä lukee "esittää". Kyseinen perhonen ei ole suojeltavien listalla, jolloin rauhoitukselle ei liene lain mukaista perustetta. Vain siinä luetellut lajit voidaan rauhoittaa.

1.2

Lisäkirje 14.10.2009

Kantelija arvostelee lisäkirjoituksessaan sitä, että mahdollisesti rauhoituksiin johtavia tutkimuksia suorittavat tutkijat, joilla ei ole alan koulutusta, vaan jotka ovat alan harrastajia. Kantelijan mielestä ympäristökeskusten, nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, harrastama harrastajien käyttö tutkimuksissa vaarantaa oikeusturvaa. Kantelijan mukaan kiistatilanteissa ja valitusasteissa tällainen harrastaja helposti rinnastettaisiin koulutuksen saaneeseen asiantuntijaan. Koska rauhoituksissa voi olla maanomistajan kannalta kysymys varsin merkittävistä asioista muun muassa rauhoituksen pysyvyyden vuoksi, Kantelijan mielestä kyseessä on merkittävä epäkohta oikeusturvassa.

Kantelija ihmettelee myös sitä, että puheena olevassa raportissa "Humalakiiltokääriäinen (*Grapholita discretana*) [...]llä kesällä 2007" ei ole mitään mainintaa tekijän oppiarvosta tai koulutuksesta alalle.

2

SELVITYS

Uudenmaan ympäristökeskus on antanut Kantelijan 2.6.2008 päivätyn kantelukirjoituksen johdosta selvityksen. Kopio selvityksestä oheistetaan Kantelijalle tiedoksi. Lisäksi tänne on hankittu diaariotteet Kantelijan rauhoitushakemuksen ja sen ehdotuksen käsittelystä, joka Kantelijalle tehtiin, jotta tämä hakisi yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista humalakiiltokääriäisen elinympäristön suojelemiseksi.

Tämän kanteluasian esittelijä on myös ollut puhelimitse yhteydessä ylitarkastaja B:hen ja lakimies F:ään nykyisestä Uudenmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta sekä kunnan ympäristösihteeriin C:hen sekä filosofian maisteri D:hen ja vanhempaan tutkijaan E:hen Suomen ympäristökeskuksesta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumista

Asiakirjoista ja saadusta selvityksestä ilmenee tapahtumista muun muassa seuraavaa.

Kantelija haki kunnan ympäristölautakunnalle 13.9.2003 osoittamassaan hakemuksessa [...] kunnan X:n kylässä sijaitsevalla tilalla olevan humalatarhan rauhoittamista. Humalatarha sijaitsi Kantelijan pihapiirissä olevan vanhan kauppa/asuinrakennuksen vieressä. Samanaikaisesti hän haki toisella hakemuksellaan, josta tässä kantelussa ei varsinaisesti ole kyse, ympäristölautakunnalta suuren kuusen rauhoittamista kyseisellä tilalla.

Ympäristölautakunta käsitteli aluksi molempia hakemuksia luonnonmuistomerkin rauhoittamista koskevinä hakemuksina ja pyysi niiden johdosta 25.9.2003 lausuntoa 31.10.2003 mennessä [...] Luonto ry:ltä, kunnan kirjasto- ja kulttuurilautakunnalta sekä Uudenmaan ympäristökeskukselta. Lausuntopyyntö saapui ympäristökeskukseen 29.9.2003 ja se kirjattiin vireille tulleeksi diaarinumerolla [...].

Määräaikaan mennessä lausuntonsa antoivat [...] Luonto ry ja kunnan kirjasto- ja kulttuurilautakunta. Uudenmaan ympäristökeskus ei sen sijaan antanut lausuntoa.

Ympäristölautakunta päätti 18.11.2003 rauhoittaa suuren kuusen luonnonsuojelulain 26 §:n nojalla luonnonmuistomerkkinä. Ympäristölautakunta lähetti rauhoituspäätöksen tiedoksi muun muassa Uudenmaan ympäristökeskukselle, jonne se saapui 24.11.2003.

Ympäristölautakunta käsitteli humalatarhan rauhoittamista 18.5.2004 § 47 ja päätti, että "ympäristölautakunta lähettää Kantelijan hakemuksen Uudenmaan ympäristökeskukselle harkittavaksi humalatarhan rauhoittamista luonnonsuojelu- tai rakennussuojelulain nojalla". Samalla ympäristölautakunta totesi, että se puoltaa alueen suojelemista ja että lautakunta katsoo, että ympäristökeskuksen tulisi edellyttää hakijalta alueelle hoito- ja käyttösuunnitelma. Ympäristölautakunta lähetti 25.5.2004 hakemuksen Uudenmaan ympäristökeskukselle.

Nykyisestä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta toimitetun diaariotteen mukaan hakemus saapui ympäristökeskukseen 26.5.2004, jossa se kirjattiin samalle diaarinumerolle kuin kunnan aikaisempi lausuntopyyntö hakemuksesta. Toimenpidetyypiksi diaariin on kirjattu "päätös, tiedoksi" ja sen sisällöksi "päätös luonnonmuistomerkin rauhoituksesta, [...], [osoite] ja Humalatarha, [...], [...] 1:161, hakija: Kantelija".

Kantelija huomasi kesäkuussa 2006 tuntemattoman auton pihassa ja tapasi humalatarhastaan sittemmin [...] perhosharrastajaksi filosofian maisteri D:ksi osoittautuneen miehen, joka Kantelijan mukaan itseään esittelemättä ilmoitti olevansa kuvaamassa joitain mielenkiintoisia perhosia. Kantelija tulkitsi miehen innokkaaksi perhosharrastajaksi ja antoi tälle luvan kuvata. Samalla hän kertoi miehelle omasta hakemuksestaan humalatarhan rauhoittamiseksi ja harjoitteli sen käsittelyn hitautta.

D löysi tuolloin kesäkuussa 2006 Kantelijan humalatarhasta humalakiiltokääriäisen (*Grapholita discretana*), joka oli luokiteltu Suomesta hävinneeksi lajiksi. D ilmoitti tästä ylitarkastaja B:lle Uudenmaan ympäristökeskukseen.

Uudenmaan ympäristökeskus haki 29.11.2006 uhanalaisten lajien suojele- ja hoitomomentilta määrärahaa humalakiiltokääriäisen esiintymisselvitykseen [...]. Hakemuksessa se viittasi D:n Kantelijan tilalla olevasta humalatarhasta tekemään löytöön. Lisäksi ympäristökeskus haki sannonnua määrärahaa kolmelle muulle hankkeelle. Hakemusten yhteissumma oli runsaat 36.000 euroa.

Ympäristöministeriön päätettyä rahoittaa uhanalaisten lajien suojele- ja hoitohankkeita enintään 450.000 eurolla ja osoitettua määrärahan edelleen Suomen ympäristökeskuksen jaettavaksi, Suomen ympäristökeskus osoitti Uudenmaan ympäristökeskukselle yhteensä 16.500 euroa edellä mainittuihin hankkeisiin.

Uudenmaan ympäristökeskus palkkasi FM D:n tekemään humalakiiltokääriäisen esiintymisselvitystä [...]. D suoritti kesällä 2007 kaksitoista maastokäyntiä Kantelijan tilalla, jolloin hän havaitsi kyseistä perhosta yhteensä 73 kappaletta. D:n laatiman raportin mukaan hän etsi lajia myös muista [...] kunnan alueella sijaitsevilta humalan kasvupaikoista, muttei löytänyt lajia.

Joillakin edellä mainituista maastokäynneistä Kantelija tapasi D:n humalaharhassaan. Kantelijan mukaan D oli tällöin Kantelijan tekemän rauhoitushakemuksen käsittelyn viivästymiseen viitaten ilmoittanut, että humalatarhassa oli harvinainen perhonen, jonka perusteella Kantelija voisi hakea humalatarhansa rauhoittamista.

D luovutti 12.9.2007 päivätyn raporttinsa 2007 "Humalakiiltokääriäinen (*Grapholita discretana*) [...]llä kesällä 2007" ympäristökeskukselle.

Ympäristökeskuksen diaariin avattiin 23.11.2007 diaarinumerolla [...] asia "erityisesti suojelettavan lajin elinympäristön rajaaminen, Humalakiiltokääriäinen, [...]".

Ylitarkastaja B lähetti 18.2.2008 Kantelijalle kirjeen, jossa ympäristökeskus ilmoitti hänelle, että hänen omistuksessaan olevalla tilalla esiintyy erittäin harvinainen perhoslaji, Suomesta hävinneeksi luokiteltu humalakiiltokääriäinen ja että Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtävänä on toteuttaa lajisuojelua toimialueellaan. Kirjeessä ympäristökeskus esitti Kantelijalle, että kirjeen liitekarttaan merkitty alue rauhoitettaisiin luonnonsuojelulain nojalla. Kirjeen liitteenä oli ehdotus luonnonsuojelun alueen perustamista koskeva hakemukseksi Uudenmaan ympäristökeskukselle rauhoitusmääräyksineen sekä FM D:n raportti.

Ympäristökeskuksen kirjeen saatuaan Kantelija soitti 20.2.2008 kunnan ympäristösihteerille C:lle, joka oli tietämätön ympäristökeskuksen aikeista rauhoittaa humalatarha humalakiiltokääriäisen elinympäristönä.

Kantelija oli ympäristökeskuksen kirjeen johdosta 21.2.2008 puhelimitse yhteydessä ylitarkastaja B:hen.

Kantelija lähetti [...] kunnan ympäristölautakunnalle 29.2.2008 päivätyn kirjeen, jossa hän ilmoitti vetävänsä pois humalatarhan rauhoituspyynnön.

Kantelija ilmoitti 4.3.2008 päivätyllä kirjeellään ylitarkastaja B:lle, ettei hän suostu ympäristökeskuksen esittämään rauhoitusaloitteeseen. Kantelija pyysi, että hänelle asianosaisena toimitetaan välittömästi tehdyn tutkimuksen tutkimussuunnitelma, rahoitusanomus ja rahoituspäätös.

Ympäristösihteeri C lähetti Uudenmaan ympäristökeskukselle 5.3.2008 päivätyt kirjeen, jossa hän viittasi kirjeen liitteenä olevaan ympäristölautakunnan päätökseen. Hän totesi, että ympäristölautakunta on lähettänyt viitekohdassa mainitun asian Uudenmaan ympäristökeskukselle käsiteltäväksi luonnonsuojelun- tai rakennussuojelulain nojalla. Samalla hän lähetti Kantelijan 29.2.2008 päivätyt kirjeen rauhoitushakemuksen pois vetämisestä edelleen ympäristökeskukselle.

Ympäristökeskuksessa ympäristönsuojelusihterin kirje ja siihen liitetty hakemuksen perustus kirjattiin rahoituspyynnön poistoksi.

Kantelija toisti ylitarkastaja B:lle lähettämässään kirjeessä pyyntönsä, että hänelle asianosaisena toimitetaan välittömästi tehdyn tutkimuksen tutkimussuunnitelma, rahoitusanomus ja rahoituspäätös.

Uudenmaan ympäristökeskus toimitti osastopäällikkö A:n ja ylitarkastaja B:n allekirjoittamalla kirjeellä, joka oli otsikoitu "Lausunto liittyen luonnonsuojelun toteuttamiseen [...]": Kantelijalle kopiot rahoitushakemuksesta ja rahoituspäätöksestä sekä ilmoitti, että FM D teki useita kartoituksia Uudenmaan ympäristökeskukselle vuonna 2007, eikä niistä laadittu kirjallisia tutkimussuunnitelmia. Ympäristökeskus totesi myös, että "olette ilmoittaneet, että ette suostu Uudenmaan ympäristökeskuksen esittämään rauhoitusaloitteeseen ja tältä osin asia raukeaa".

Asia on merkitty diaariin päättyneeksi samoin kuin 29.9.2003 vireille tullut humalatarhan ja kuusen rauhoittamista koskeva lausuntopyyntö [...], jolle samalle diaarinumerolle myös Kantelijan tekemä humalatarhan rauhoitushakemus oli kirjattu.

3.2

Sovellettavat säännökset

3.2.1

Perustuslaki

Perustuslain 10 §:n 1 momentti

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Perustuslain 20 §:n 1 momentti

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Perustuslain 22 §

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle:

"Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle."

3.2.2

Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulain 6 §:n 1 ja 2 momentti

Luonnonsuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle.

Luonnonsuojelulain 6 §:n 2 momentin (1096/1996) mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä oli edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.

Luonnonsuojelulain 10 §:n 2 momentti

Luonnonsuojelualueen perustamisen yleisenä edellytyksenä on, että:

- 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi;
- 2) alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja;
- 3) alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma;
- 4) alue on erityisen luonnonkaunis;
- 5) alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi;
- 6) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai
- 7) alue on muutoin niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

Luonnonsuojelulain 23 §

Luonnonsuojelulain 3 luvussa säädetään luonnonsuojelusta valtion omistamilla alueilla.

Lain 3 lukuun sisältyvä luonnonsuojelulain 23 §:n 1 momentti sisältää luonnonmuistomerkin määritelmän:

"Puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aihetta erityisesti suojella, voidaan määrätä rauhoitetuksi luonnonmuistomeriksi."

Luonnonsuojelulain 24 §:n 1 momentti

Luonnonsuojelulain 24 §:n 1 momentissa (1096/1996) säädettiin yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisesta:

"Alueellinen ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun muun luonnonsuojelualueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat."

Luonnonsuojelulain 26 §

Luonnonsuojelulain 26 §:ssä säädetään luonnonmuistomerkeistä yksityismaalla, että kunta päättää alueen omistajan hakemuksesta tai suostumuksella 23 §:ssä tarkoitetun, yksityisen omistamalla maalla olevan luonnonmuistomerkin rauhoittamisesta.

Luonnonsuojelulain 46 §

Luonnonsuojelulain 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut.

Luonnonsuojeluasetuksen 21 §:n mukaan luonnonsuojelulain 46 §:ssä tarkoitetut uhanalaiset lajit on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4.

Luonnonsuojelulain 47 §

Luonnonsuojelulain 47 §:n 1-3 momentissa säädettiin erityisesti suojeltavista lajeista ja muun muassa niiden esiintymispaikkojen rajaamisesta:

"Asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhtka on ilmeinen. Ympäristöministeriön on tarvittaessa laadittava ohjelma erityisesti suojeltavan lajin kannan tai kantojen elvyttämiseksi.

Erytyisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu kielto tulee voimaan, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Kielto annetaan julkisanon jälkeen, ja siitä on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Päätös on voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin päätä."

Luonnonsuojeluasetuksen 22 §:n mukaan luonnonsuojelulain 47 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityisesti suojeltavat lajit on merkitty *-merkinnällä luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4.

3.2.3

Luonnonsuojeluasetus

Luonnonsuojeluasetuksen 2 §

Luonnonsuojeluasetuksen 2 §:ssä säädetään luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien seurannasta, että ympäristöministeriön on järjestettävä luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien seuranta siten, että sen pohjalta on arvioitavissa eliölajien ja luontotyyppien suojelutaso ja että tällöin on muun muassa erityisesti otettava huomioon uhanalaiset lajit.

3.2.4

Hallintolaki

Hallintolain 20 §

Hallintolain 20 §:ssä säädetään hallinto asian vireille tulosta, että hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 21 §

Hallintolain 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle.

Hallintolain 23 §:n 1 momentti

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

3.3

Noudatetun menettelyn arviointi

3.3.1

Humalatarhan rahoittamista koskevan hakemuksen käsittely

Kun Kantelija osoitti [...] kunnalle humalatarhan rauhoitushakemuksensa, hänellä ei maallikkona liene ollut selvää käsitystä siitä, minkä säännöksen perusteella ja minkä viranomaisen päätöksellä humalatarha mahdollisesti oli rauhoitettavissa. Näin näyttää olleen asianlaita myös kunnassa, jossa hakemusta käsiteltiin ensin luonnonmuistomerkin rauhoittamista koskevana hakemuksena, josta kunta pyysi myös ympäristökeskuksen lausuntoa.

Sittemmin ympäristölautakunta kuitenkin päätti 18.5.2004 § 47 hieman epäselvästi muotoilulla päätöksellään lähettää hakemuksen Uudenmaan ympäristökeskuksen käsiteltäväksi. Päätöksessä todettiin, että "ympäristölautakunta lähettää Kantelijan hakemuksen Uudenmaan ympäristökeskukselle harkittavaksi humalatarhan rauhoittamista luonnonsuojelu- tai rakennussuojelulain nojalla". Samalla ympäristölautakunta totesi, että se puoltaa alueen suojelemista ja että lautakunta katsoo, että ympäristökeskuksen tulisi edellyttää hakijalta alueelle hoito- ja käyttösuunnitelma.

Kunnan ympäristösihteeri on kertonut tämän kanteluasian esittelijälle, että päätöksen epäselvä sanamuoto oli johtunut nimenomaan siitä, että suojelutavan ja suojelusta päättävän viranomaisen suhteen oli epäselvyyttä.

Kun Kantelijan hakemus ympäristölautakunnan päätöksen mukaisesti lähetettiin ympäristökeskukselle, se kirjattiin siellä tiedoksi tulleeaksi luonnonmuistomerkin rauhoituspäätökseksi,

miksi sitä ei ympäristölautakunnan päätöksen hieman epäselvästä sanamuodosta huolimatta mielestäni olisi voitu mitenkään tulkita. Tästä kirjauksesta tai muusta syystä johtuen hakemukselle ei diaarin mukaan ole tehty mitään, eikä siihen ole myöskään vastattu.

Näin ollen Kantelijan hakemuksen käsittely on viipynyt vuosia ympäristökeskuksessa, eikä sitä ole käsitelty hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä. Toisaalta muuntamon sijoittamisesta johtuneen uhkan poistuttua Kantelijakaan ei ole tiedustellut asian käsittelyä ennen kuin vasta 21.2.2008, kun hän oli juuri saanut ympäristökeskuksen kirjeen, jossa ympäristökeskus esitti, että tämä hakisi yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista humalatarhan rauhoittamiseksi humalakiiltokääriäisen elinympäristönä.

Kantelijan tiedusteltua hakemuksensa käsittelyä ympäristökeskuksesta hakemuksesta ei siellä ensin tunnuttu tiedettävän mitään. Ympäristökeskuksen antamassa selvityksessä on sittemmin kuitenkin todettu, että "koska Kantelija oli vapaaehtoisesti hakenut humalatarhansa suojelua, ei hakemuksen käsittelyä pidetty kiireellisenä". Selvityksessään ympäristökeskus on siten itse asiassa myöntänyt Kantelijan hakemuksen saapuneen sinne.

Kantelijan tiedustelun jälkeen kunnan ympäristösihteeri lähetti ympäristökeskukselle 5.3.2008 päivätyn kirjeen asiakirjakopioineen, jossa hän viittasi ympäristölautakunnan päätökseen 18.5.2004 § 47 ja totesi, että ympäristölautakunta oli lähettänyt asian Uudenmaan ympäristökeskukselle käsiteltäväksi. Viimeistään tässä vaiheessa ympäristökeskuksen olisi tullut havaita, että kunta oli aikanaan lähettänyt Kantelijan tekemän rauhoituspyynnön nimenomaan ympäristökeskuksen käsiteltäväksi.

Ympäristökeskuksen olisi mielestäni ollut tällöin asianmukaista käsitellä hakemus ja antaa siihen ratkaisu. Näin olisi ollut syytä menetellä siitäkin huolimatta, että kirjeen mukana seurasi Kantelijan 29.2.2008 päivätty kirje rauhoitushakemuksen pois vetämisestä ja että ratkaisun sisältönä olisi tämän vuoksi käytännössä ollut vain se, että asian enempi käsittely/enemmän lausunnon antaminen hakemuksen johdosta raukeaa.

3.3.2

Humalakiiltokääriäisen esiintymisselvityksen suorittaminen humalatarhassa

Kantelussa tarkoitettu humalatarha sijaitsee Kantelijan pihapiirissä kotirauhan suojaamalla alueella. Kesäkuussa 2006 D teki tulkintani mukaan yksityishenkilönä satunnaisia havaintoja humalakiiltoperhosen esiintymisestä ja valokuvasi Kantelijan luvalla alueella.

Kesällä 2007 D kuitenkin suoritti humalatarhassa ympäristökeskuksen toimeksiannosta uhanalaisten eiölajien seurantaan liittyvää humalakiiltokääriäisen esiintymisselvitystä, joka käsitti 12 useita tunteja kerrallaan kestänyttä käyntiä alueella. Ympäristökeskuksella sen paremmin kuin D:lläkään ei ollut tähän lupaa eikä Kantelijan suostumusta. Selvityksen tekemisestä ei myöskään kerrottu Kantelijalle. Näin ollen humalakiiltokääriäisen esiintymisselvityksen tekemisessä on toimittu virheellisesti.

Ympäristökeskuksen olisi tullut huolehtia siitä, että sen virkamiehet, työntekijät ja myös sen toimeksiannosta toimivat henkilöt tietävät, ettei kotirauhan piirin kuuluvalla alueella saa suorittaa tutkimuksia tai selvityksiä ilman asianomaisen lupaa tai suostumusta, ja että he ottavat tämä myös huomioon toiminnassaan.

3.3.3.

Ympäristökeskuksen kirje 18.2.2008 Kantelijalle

Ympäristökeskus ilmoitti kirjeessään 18.2.2008 Kantelijalle, että hänen omistuksessaan olevalla tilalla esiintyy erittäin harvinainen perhoslaji, Suomesta hävinneeksi luokiteltu humalakiiltokääriäinen ja että Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtävänä on toteuttaa lajisuojelua toimialueellaan. Kirjeessään ympäristökeskus esitti Kantelijalle, että kirjeen liitekarttaan merkitty alue rauhoitettaisiin luonnonsuojelulain nojalla.

Kantelussa Kantelija epäilee, ettei ympäristökeskuksella olisi ollut oikeutta esittää yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamista ja että sille ei olisi ollut myöskään lain mukaista perustetta, koska kyseinen perhonen ei ole suojeltavien listalla, millä hän tarkoittanee luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 tähdellä merkittyä erityisesti suojeltavia lajeja.

Totean tämän johdosta, että luonnonsuojelulain 24 §:n 1 momentin mukaan alueellinen ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun muun luonnonsuojelun alueen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Perustaminen voi siis tapahtua joko maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella.

Myös ympäristökeskus voi siis esittää yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamista ja pyytää tähän maanomistajan suostumusta tai – niin kuin tässä tapauksessa – esittää maaomistajalle, että tämä itse hakisi suojelun alueen perustamista.

Toisin kuin ympäristökeskuksessa on asian vireille tullessa ensin katsottu, humalakiiltokääriäinen ei kuulu luonnonsuojelulain 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin erityisesti suojeltaviin lajeihin, jotka on merkitty *-merkinnällä luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4. Näiden erityisesti suojeltavien lajien tärkeiden esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on suoraan lain nojalla kielletty. Kiellon voimaantulo kuitenkin edellyttää ensin rajauspäätöksen tekemistä ja sen antamista tiedoksi maanomistajalle.

Humalakiiltokääriäinen on kuitenkin luonnonsuojelulain 46 §:ssä tarkoitettu uhanalainen laji, eikä sen tärkeiden esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen ole kielletty suoraan lain nojalla. Tämän vuoksi ympäristökeskus esitti Kantelijalle, että tämä hakisi yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamista humalakiiltokääriäisen elinympäristön suojelemiseksi. Yksityinen luonnonsuojelun alue voidaan perustaa luonnonsuojelulain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulle alueelle. Tällainen alue on muun muassa alue, jolla elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji tai eliöyhteisö.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Luonnonsuojelulain 6 §:n 2 momentin (1096/1996) mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä oli muun muassa edistää ja valvoa luonnonsuojelua alueellaan.

Ympäristökeskus ei näin ollen ole menetellyt lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti esittäessään Kantelijalle, että tämä hakisi yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamista humalakiiltokääriäisen elinympäristön suojelemiseksi.

3.3.4

Harrastajien käyttäminen tutkimusten ja selvitysten tekemisessä

Kantelija on arvostellut myös sitä, että mahdollisesti rauhoituksiin johtavia tutkimuksia suorittavat tutkijat, joilla ei ole alan koulutusta, vaan jotka ovat alan harrastajia. Kantelijan mielestä harrastajien käyttö tutkimuksissa vaarantaa oikeusturvaa.

Käsitykseni mukaan se seikka, että tutkijat tai selvitysten tekijät eivät ole ympäristökeskuksen, nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, palveluksessa tai että heillä ei ole alan koulutusta, ei välttämättä tarkoita, että he olisivat epäpäteviä.

Olennaista on, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamiehet vastaavat päätöksenteosta sekä tutkimusten ja selvitysten laatimisessa käytettävästä menettelystä ja tulosten arvioinnista ja siitä että kyseisille tutkijoille tai selvitysten tekijöille ei ilman lain suomaa valtuutusta uskota tehtäviä, joihin sisältyy julkisia hallintotehtäviä. Ympäristöhallinnolle luonnonsuojeluasetuksen 2 §:n mukaan kuuluva uhanalaisten lajien seuranta saattaa lähestyä tällaista julkista hallintotehtävää, mutta ainakaan toistaiseksi sitä ei ole sellaiseksi katsottu.

4

TOIMENPIDE

Saatan edellä kohdissa 3.3.1, 3.3.2 ja 3.3.4 esittämäni käsitykset nykyisen Uudenmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon. Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös ylitarkastaja B:lle ja ylitarkastaja A:lle sekä filosofian maisteri D:lle ja kunnan ympäristölautakunnalle.