

# Tilusjärjestelyjen käyttö luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa

**Jouko Sillanpää**

Lapin maanmittaustoimisto  
jouko.sillanpaa@maanmittauslaitos.fi

**Tiivistelmä.** Hankeusjako on kiinteistönmuodostamislain mahdollistama uudehko keino toteuttaa maankäyttöhankkeita, esimerkiksi luonnonsuojelualueita siten, että hankkeen toteuttamisen lisäksi siitä aiheutuvat menetykset minimoidaan. Käytännön tilusjärjestelytoiminnassa on päästy tilanteisiin, jossa kohdealueen ja sen ympäristön kiinteistöjaotus on yleiseltäkin kannalta katsottuna järjestelyn jälkeen parempi kuin ennen järjestelyä. Suurimpana ongelmana toiminnassa on sopivien vastikemaiden puute Etelä- ja Keski-Suomen olosuhteissa.

**Avainsanat:** luonnonsuojelu, luonnonsuojeluohjelma, Natura 2000, tilusjärjestely, uusjako, hankeusjako, suhteellisuusperiaate, vastikemaa.

## 1 Luonnonsuojelun toteuttaminen

Luonnonsuojelua toteutetaan Suomessa muun muassa aluesuojeluna. Valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi laaditaan kansallisia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin (luonnonsuojelulaki, LSL, 7.1 §). Hyväksytyt luonnonsuojeluohjelmat kattavat noin 2,16 miljoonan hehtaarin alueen. Suomi on ilmoittanut alueita Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston mukaisiksi linnustonsuojelualueiksi (SPA) ja tehnyt ehdotuksen verkoston erityisten suojelutoimien alueista (SCI) yhteensä noin 4,9 miljoonan hehtaarin osalta. Osa suojelualuevarauksista kohdistuu yksityisomistuksessa oleviin alueisiin ja koskettaa noin 20 000 rekisteriyksikköä. (Valtioneuvosto 2002, Maanmittauslaitos 2002).

Luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000 -verkostoa koskevien päätösten laatimista ja toteuttamista säädellään luonnonsuojelulaissa. Pääosa luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvista alueista ja osa Natura 2000 -verkostoon ilmoitetuista ja ehdotetuista alueista muodostetaan LSL 10 tai 24 §:n mukaisiksi luonnonsuojelualueiksi. Valtion omistuksessa olleille tai valtion omistukseen hankituille maille perustettavat luonnonsuojelualueet ovat kansallispuistoja, luonnonpuistoja tai muita luonnonsuojelualueita ja ne muodostetaan kiinteistöiksi. Yksityisomistuksessa olevalle maalle voidaan perustaa luonnonsuojelualue LSL 24 §:n mukaista rauhoitusmenettelyä noudattaen.

Käytännössä luonnonsuojeluohjelmia toteutetaan yksityismaiden osalta ostamalla, vaihtamalla ja lunastamalla alueita valtiolle sekä muodostamalla yksityisiä luonnonsuojelualueita. Kiinteistönmuodostamislain (KML) säätämisen jälkeen luonnonsuojelualueita on toteutettu myös hankeusjakotoimituksissa (suojeluhankeusjako).

Suoritetun tutkimuksen päätarkoituksena oli selvittää hankeusjaon käyttämistä ja soveltuvuutta suojelualueiden toteuttamiseen. Aihetta lähestyttiin analysoimalla toisaalta alue-

suojelun ja toisaalta tilusjärjestelyjen kehitystä Suomessa. Tilusjärjestelyn ja lunastuksen käyttämistä arvioitiin erityisesti niin sanotun suhteellisuusperiaatteen valossa. Lisäksi esitettiin hankeusjakoprosessi, joka käytännön kokemusten perusteella soveltuu luonnon-suojelualueiden toteuttamiseen.

## 2 Suojeluhankeusjako

Suojeluhankeusjako on KML:n 9. luvun mukainen tilusjärjestelytoimitus (uusjako), jonka tarkoituksena on toteuttaa kiinteistöoikeudellisesti tietty (tai tietyt) luonnonsuojelualue(et) siten, että toteuttamisesta maanomistajille aiheutuvat menetykset ja haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Sellaisista menetyksistä ja haitoista, joita ei voida ehkäistä, määrätään toimituksessa korvaus. Hankeusjako ei siis ole KML:ssa oma toimituslajinsa. Se on pikemminkin välineellinen nimi joustavampien säännösten mahdollistamalle tavalle tai mallille suorittaa kevyt uusjako siten, että toimituksessa suoritettavat toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa ongelmaan ja tavoitteeseen.

Uusjaon nykyinen soveltamisala ja käyttötarkoitus on ilmeisesti nähty KML:n säätämisvaiheessa niin moninaisina ja vaikeasti ennakoitavina, että ainoastaan toiminnan tavoitteet on määritelty laissa. Tämä ratkaisu mahdollistaa ongelmalähtöisen ja joustavan menettelyn, jossa kaikki toimenpiteet voidaan mitoitaa siten, että ne ovat järkevässä suhteessa ratkaistaviin ongelmiin ja toimituksen tavoitteeseen. Tällä mahdollisuudella on keskeinen vaikutus toimituksen kesto-aikaan, kustannuksiin ja lopputulokseen. Joustava ja tapauskohtaisesti muotoutuva menettely toisaalta antaa toimitusten tekijöille toimintavapautta, mutta toisaalta edellyttää heiltä korkeaa ammattitaitoa.

Suojeluhankeusjako tulee yleensä vireille luonnonsuojeluviranomaisen hakemuksesta. Hakija vastaa lähtökohtaisesti toimituksen kustannuksista. Hakemus perustuu tavallisesti valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostopäätökseen. Näistä syistä johtuen laissa edellytetty hyötyjen ja kustannusten sekä haittojen arviointi voidaan tehdä melko yleisellä tasolla.

Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualueen toteuttaminen tapahtuu siirtämällä luonnonsuojelualueeseen kuuluvat tilukset valtion omistukseen tai muodostamalla alueesta LSL:ssa tarkoitettu yksityinen luonnonsuojelualue. Tilusten siirtäminen valtion omistukseen tapahtuu suojeluhankeusjaossa ensisijaisesti sopimukseen perustuen ja toissijaisesti toimitusmiesten päätöksellä KML:n mukaisia tilusjärjestely- ja lunastustoimenpiteitä käyttäen.

Hankeusjaossa ei ole olennaista se, mitä kiinteistötekniisiä toimenpiteitä siinä suoritetaan, vaan se, että järjestelyllä parannetaan kokonaisuutena kiinteistöjaotusta ja edistetään kiinteistöjen käyttöä. Tärkeintä on järjestelyn lopputulos. Lopputulosta arvioitaessa vertailukohtana on tilanne, jossa maankäyttöhanke toteutetaan muilla keinoilla, lähinnä erillis-sopimuksilla ja lunastuksilla. Käytännön tilusjärjestelytoiminnassa on useissa tapauksissa päästy tilanteeseen, jossa kohdealueen ja sen ympäristön kiinteistöjaotus on yleiseltäkin kannalta katsottuna järjestelyn jälkeen parempi kuin ennen järjestelyä. Tärkeä osa suojeluhankeusjakoa on kiinteistönmuodostaminen, jossa on tavoitteena muodostaa luonnonsuojelu-alueesta yksi kiinteistö kuhunkin sijaintikuntaan.

Keskeisin ongelma hankeusjaon käyttämisessä luonnonsuojelualueiden toteuttamiseksi on sopivien vastikemaiden puute eteläisessä ja keskisessä Suomessa sijaitsevien kohteiden osalta. Tilanteen korjaamiseksi ehdotetaan suunnitelmallista vastikemaiden hankintaa, joka tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mutta jota voidaan suorittaa vielä hankeusjaon yhteydessäkin. Vastikemaiden hankinta aloitetaan mieluiten luonnonsuojelualueeseen rajoittuvista kiinteistöistä. Hankeusjakoprosessissa tulisi antaa nykyistä enemmän painoa ennen toimituksen hakemista tapahtuvalle valmistelulle, johon muun muassa kuuluu toimijoiden välisen yhteistoiminnan suunnittelu ja tarvittaessa vastikemaan hankkiminen.

### 3 Johtopäätöksiä

Tilusjärjestelyjen käyttämisessä luonnonsuojelualueiden (tai muiden maankäyttöhankeiden) kiinteistöoikeudellisessa toteuttamisessa voidaan nähdä kaksi näkökulmaa: Perinteisen näkökulman mukaan tilusjärjestelyillä pyritään ehkäisemään haittoja, jotka aiheutuvat tai ovat aiheutuneet muilla tavoilla suoritetusta hankkeen toteuttamisesta (esimerkiksi lunastus ja/ tai yksittäiset vapaaehtoiset sopimukset). Uuden näkökulman mukaan tilusjärjestelyä käytetään nimenomaan hankkeen toteuttamiseen keskitetyn toimintamallin mukaisesti. Toimituksen hakijana on tällöin hankkeen toteuttaja, esimerkiksi luonnonsuojeluviranomainen. Vaikka hakijan ensisijaisena tavoitteena on nimenomaan hankkeen toteuttaminen, usein sen intressissä on myös toteuttamisesta muille tahoille aiheutuvien menetysten ja haittojen minimointi, koska tällä tavoin on mahdollista saada aikaan säästöä hankkeen toteuttamisen kokonaiskustannuksissa. Uuden näkökulman mukaisessa hankeusjaossa onkin hankkeen toteuttamisen lisäksi yhtä tärkeä tavoite se, että toteuttamisesta aiheutuvat menetykset ja haitat minimoidaan samanaikaisesti ja sellaisista menetyksistä ja haitoista, joita ei voida poistaa, määritetään korvaus. Samanaikaisuus hankkeen toteuttamisessa ja siitä aiheutuvien haittojen kokonaisvaltaisessa kompensoinnissa hankeusjaolla edistää todennäköisesti itse hanketta (esimerkiksi turvaa luontoarvot), turvaa maanomistajien ja muiden asianosaisten aseman suhteessa hankkeen toteuttajaan ja toisiinsa, varmistaa vapaaehtoisten keinojen ensisijaisuuden, alentaa hankkeen kokonaiskustannuksia ja tuottaa todennäköisesti muutoinkin hyvän lopputuloksen.

Hankeusjaossa tehtävillä tilusjärjestelyillä ei varsinaisesti puututa eräitä KML:n mukaisia lunastuksia ja alueiden siirtämisiä lukuun ottamatta omistusoikeuteen. Sen sijaan siinä voidaan tehdä tilusten uudelleenjärjestelyä ilman asiaosaisten sopimustakin. Hallinnossa yleisesti noudatettava suhteellisuusperiaate edellyttää lievimmän kohtuudella käyttöön otettavan keinon käyttämistä yksilöityyn lopputulokseen pyrittäessä. Tilusjärjestely on lähtökohtaisesti lunastuslain mukaista lunastusta lievempi keino luonnonsuojelualue- ja muiden maankäyttöhankeiden kiinteistöoikeudellisessa toteuttamisessa. Koska maanomistajalla on lainsäädännön mukaan subjektiivinen oikeus saada säädetyillä edellytyksillä tiluksensa uudelleenjärjesteltäviksi, lunastuksen käyttäminen maankäyttöhankeiden kiinteistöoikeudellisessa toteuttamisessa tulisi tältäkin kannalta katsottuna olla vasta toissijainen keino. Suhteellisuusperiaate ei toteudu täysin voimassa olevissa luonnonsuojelulain ja lunastuslain säännöksissä eikä oikeuskäytännössä luonnonsuojelualueiden toteuttamiskeinoista päätettäessä. Asia olisi tarkoituksenmukaisimmin korjattavissa muuttamalla lunastuslain säännöksiä kiinteistönmuodostamislain säännösten (64 §) suuntaan siten, että tilusjärjestelyillä olisi suurempi painoarvo lunastuksen tarkoitukseen pyrittäessä.

Tilusjärjestelyn uusi käyttöala (maankäyttöhankeiden toteuttaminen) ei ole vielä täysin löytänyt omaa paikkaansa maankäyttöhankeiden kiinteistöoikeudellisen toteuttamisen keinovalikoimassa, vaikka sitä koskevia näkemyksiä on esitetty alan kirjallisuudessa aikaisemminkin (esim. Tapanainen 1981). Edellä mainituista syistä myös suhteellisuusperiaatteeseen liittyvä ajattelu on tässä mielessä Suomessa uutta, eikä sitä ole selkeästi tiedostettu edes uusimmissa lainsäädäntötöissä (esimerkiksi luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096).

KML 68.2 §:n mukaan maankäyttöhankeiden toteuttaja voi hakea uusjakoa silloin, kun hankkeen toteuttamisesta aiheutuu kiinteistöjen käyttäjille huomattavaa haittaa ja se voidaan poistaa tai sitä vähentää uusjaolla. Voidaan kysyä, pitäisikö hankkeen toteuttajalla olla sanotussa tilanteessa velvollisuus hakea uusjakoa. Toisaalta voidaan kysyä, pitääkö poistettavan tai vähennettävän haitan olla huomattavaa ennen kuin hankkeen toteuttaja voi hakea uusjakoa. Maanomistaja voi hakea uusjakoa ilman haitan suuruutta koskevaa edellytystä.

Hankeusjaossa voidaan tehdä laissa säädetyillä edellytyksillä ratkaisuja tilanteissa, joissa ei saada aikaan sopimusta. Hankeusjakoa voidaan käyttää luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvien kohteiden lisäksi kohteissa, jotka kuuluvat Natura 2000 -verkostoehdotukseen.

Suojeluhankeusjakotoimituksia oli tullut vireille vuoden 2004 alkuun mennessä lähes sata kappaletta ja niistä oli loppuunsaatettu reilu neljännes. Vaikka hankeusjako nähdäänkin nykyisin eräänä valtakunnallisesti keskeisenä välineenä luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa, sillä tulisi kuitenkin olla edellä sanotun perusteella Suomessa vielä nykyistä keskeisempi rooli maankäyttöhankkeiden kiinteistöoikeudellisessa toteuttamisessa.

### **Lähteet**

Maanmittauslaitos (2002). Metsän käytönrajoitusten korvausarviointi, METKA-projektin loppuraportti. 63 s.

Valtioneuvosto (2002). Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen täydentämisestä. Valtioneuvoston päätös 8.5.2002.

Tapanainen, Veikko (1981). Vastikemaat ja tilusjärjestelyt lunastushankkeissa. Maanmittaushallituksen julkaisu n:o 48. Helsinki 1981. 189 s.