

15.6.2006

Dnro 3039/4/04

Martti Yletyinen
Taatontie 32

73300 Nilsia

Viite: kirjoituksenne 9.11.2004, 14. 3. ja 20.5.2005 oikeusasiamiehelle

VASTAUS KANTELUUN

1

KANTELU

Arvostelette Koillis-Savon retkeilyreitteihin kuuluvan ulkoilureitin perustamista koskevissa kirjoituksissanne Pohjois-Savon ympäristökeskusta siitä, että reitille on asetettu opasteita, jotka ohjaavat ulkoilijoita Teidän omistamanne Taaton tilan Rnro 6:28 läpi kulkevan Käärmekallion metsätien kautta, vaikka reittiä ei ole perustettu ulkoilulain mukaisessa järjestyksessä ja vaikka ette ole antanut suostumustanne reitin perustamiseksi. Ette myöskään ole antanut suostumustanne reitin suunniteltuun koneelliseen kunnossapitoon.

Mielestänne ympäristökeskus on yrittänyt harhauttaa Teitä allekirjoittaman sopimuksen muun muassa esittämällä 20.8.2004 päivätyssä kirjeessään, että "sopimuksen tarkoitus on saada maanomistajan lupa reitin merkintään maastoon ja karttaan, kulkuoikeushan on jo olemassa, sitä ei maanomistaja voi normaalioloissa evätä eikä siihen tarvita erityistä lupaa."

Tiedustelette, onko reitin perustaminen maillenne ja sen koneellinen kunnossapito mahdollista ilman lupaa, kuuluuko tällaisen toiminnan harjoittaminen ja järjestäminen enää jokamiehenoikeuksiin ja onko tapahtunut alueenne käyttöönotto ilman lupaa ollut laillista.

2

SELVITYS

Projektisuunnittelija, sittemmin projektipäällikkö, Hannu Koponen ja rakennusmestari Mauno Kettunen Pohjois-Savon ympäristökeskuksesta ovat toimittaneet tänne alustavaa selvitystä kantelunne johdosta. Pohjois-Savon ympäristökeskus ja Koillis-Savon ulkoilureittien ohjausryhmä ovat antaneet asiassa selvityksensä.

Olette antanut vastineenne selvitysten johdosta.

Tämän kanteluasian esittelijä on ollut puhelimitse yhteydessä myös elinkeinoasiamies Mikko Lehtoon Nilsin kaupungista, ympäristöhoitopäällikkö Jukka Hassiseen ja projektipäällikkö Hannu Koposeen sekä ylitarkastaja Pekka Tuunaseen ympäristöministeriöstä.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Kantelussa on kysymys ulkoilureitin rakentamisesta Nilsin kaupungin Nilsin kylässä. Reitti on osa viiden kunnan (Nilsin, Rautavaara, Kaavi, Tuusniemi ja Juankoski) alueelle sijoitettavaa Koillis-Savon retkeilyreitistöä. Reitin käyttömuodot ovat patikointi, hiihtovaellus, maastoratsastus ja maastopyöräily soveltuvin osin. Reitillä on käytetty hyväksi jo olemassa olevia polkuja ja teitä, mutta niitä yhdisteltäessä reittiä on viety aivan uudellekin reittipohjalle. Tilanne alueelle suunniteltu osa reitistä sijoittuisi Käärmevallion metsätien tiekunnan tielle kahden metrin levyisenä. Reitti on merkitty 1-2 kilometrin välein olevin viitoituksin ja oranssinpunaisin maalimerkein puihin ja reittitolpin avoimille paikoille.

Retkeilyreitin suunnittelusta ja rakentamisesta on vastannut pääosin Pohjois-Savon ympäristökeskus alueen kuntien, Pohjois-Savon maakuntaliiton ja ympäristökeskuksen edustajista muodostetun ohjausryhmän johdolla. Tavoitteena ollut, että Koillis-Savon retkeilyreitit perustettaisiin ulkoilulain (606/1973) nojalla ulkoilulain mukaisina virallisina ulkoilureitteinä, mutta toistaiseksi reitit on perustettu maanomistajien ja tiekuntien kanssa tehdyillä sopimuksilla epävirallisina ulkoilureitteinä.

Ympäristökeskus on ottanut yhteyttä kuhunkin maanomistajaan ja tiekuntaan ja tarjonnut käyttöoikeussopimusta hyväksyttäväksi. Sopimusmalli on perustunut Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n ja Suomen kuntaliiton suositukseen. Sopimuksella maanomistaja tai tiekunta on luovuttanut kertakorvausta vastaan reitinpitäjinä toimiville kunnille pysyvän käyttöoikeuden reittialueeseen.

Ympäristökeskuksen mukaan puheena olevassa tapauksessa käyttöoikeussopimusta olisi ensin tarjottu Käärmekallion metsätien tiekunnalle hyväksyttäväksi. Ympäristökeskus päätyi kuitenkin esittämään sopimusta hyväksyttäväksi kullekin maanomistajalle, joiden maiden kautta tiekunnan tie kulkee. Te ette ole tehnyt sopimusta. Ympäristökeskuksen selvityksen mukaan Nilsiä kaupunki päättää reittitoimituksen hakemisesta, mikäli Teidän kanssanne ei päästä sopimukseen reitin perustamisesta maille.

Kutakin reittiä on rakennettu sitä mukaan kuin sopimuksia on tehty. Kantelussa tarkoitettu reittiosuus on vielä keskeneräinen, eikä sen rakentamisesta ja sopimusten hankkimisesta vastannut ympäristökeskus ole vielä luovuttanut reitin hallintaa Nilsiä kaupungille, joka tulee toimimaan reitin pitäjänä.

3.2

Ulkoilulain säännökset

Ulkoilureittien rakentamisesta on säädetty ulkoilulaissa (606/1973). Ulkoilureitti ja käyttöoikeus sitä varten tarvittavaan kiinteistöön voidaan perustaa, jos yleisen ulkoilutoiminnan kannalta on tärkeitä saada johdetuksi ulkoilijain kulkeminen kiinteistön kautta eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle. Ulkoilureitin pitäminen on kunnan asia, mutta se voi myös uskoa tehtävän sopivaksi katsotulle yhteisölle. Ulkoilureitin perustamiseksi kunnan on laadittava ulkoilureittisuunnitelma, joka kunnan on pidettävä nähtävillä muistutusten tekemistä varten. Suunnitelman vahvistaa alueellinen ympäristökeskus. Vahvistuspäätöksen saatua lainvoiman paikalla on pidettävä ulkoilureittitoimitus, jota haetaan maanmittaustoimistolta. Ulkoilulain 13 §:n mukaan reittitoimitus voidaan myös pitää, vaikkei reittisuunnitelmaa ole tehty ja vahvistettu, jos reitti on otettu maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuun kaavaan tai jos asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten. Toimituksessa päätetään reitin perustamisesta ja maanomistajille suoritettavista korvauksista. Reitin rajat ja kulku merkitään maastoon siltä osin kuin se harkitaan tarpeelliseksi. Reitin perustamisesta tehdään merkinnät kiinteistörekisteriin ja karttaan.

3.3

Yksityistien käyttäminen jokamiehen oikeudella/ilman eri lupaa

Suomen oikeusjärjestys sisältää tavanomaiseen oikeuteen ja osin myös lainsäädäntöön perustuvia jokamiehen oikeuksia ja luonnon yleiskäyttöoikeuksia, joita jokainen voi maksutta käyttää toisen omistusoikeuden sitä estämättä.

Kantelussanne on kysymys reitin pitäjän oikeudesta perustaa ulkoilureitti jokamiehen oikeudella Käärmekallion metsätien tiekunnan tielle. Yksityisistä teistä annetun lain (jäl. yksityistielaki) 80 §:ssä (185/2003) on vedetty rajaa jokamiehen oikeuden

ulottuvuuteen yksityistien käyttämisessä. Pykälän 1 ja 2 momentissa on säädetty:

"Tien käyttämiseen tarvitaan tieosakkaiden taikka tiekunnan lupa, jos tietä käytetään:

- 1) *muun kuin tieosakkaan järjestämään toimintaan, joka selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia (kursivointi tässä);* tai
- 2) muun kuin tieosakkaan hyväksi tapahtuviin tilapäisiin kuljetuksiin, työhevosella tapahtuvia maa- ja metsätalouden kuljetuksia lukuun ottamatta.

Luvan 1 momentissa tarkoitetun luvan tilapäiseen tien käyttämiseen voi antaa tieosakas taikka, jos osakkaat muodostavat tiekunnan, toimitsijamies tai hoitokunta. Tieosakkaat tai tiekunnan kokous antavat luvan säännölliseen toimintaan. Tien käyttämisestä voidaan periä 26 §:n mukainen käyttömaksu kuljetuksen tai toiminnan järjestäjältä."

Hallituksen esityksessä (HE 163/2002 vp) yksityistielain muuttamiseksi oli ehdotettu, että tilapäisten kuljetusten ohella luvanvaraiseksi olisi tullut myös muun kuin tieosakkaan järjestämä säännöllinen tai tilapäinen toiminta, josta aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa tienpidolle, tieosakkaalle tai sijaintikiinteistölle. Lain 80 §:n 1 momentissa esitettiin säädettäväksi, että tien käyttämiseen tarvittiin tieosakkaiden taikka tiekunnan lupa, jos tietä käytettiin:

- 1) *muun kuin tieosakkaan järjestämään säännölliseen tai tilapäiseen toimintaan, josta aiheutuu vähäistä suurempaa haittaa tien pitämiselle, tieosakkaille tai kiinteistölle, jonka alueella tie on (kursivointi tässä);* tai
- 2) muun kuin tieosakkaan hyväksi tapahtuviin tilapäisiin kuljetuksiin.

Liikennevaliokunta ehdotti 80 §:n 1 momentin säännöstä muutettavaksi nyt voimassa olevaan muotoon. Liikennevaliokunta perusteli muutosehdotustaan 80 §:n 1 momentin 1 kohdan osalta seuraavasti:

"Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt hallituksen esityksen sääntelyn tavoitteita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, mutta on samalla todennut, että ehdotettu sääntelytapa on sen mielestä kovin vaikeaselkoinen. Lausunnon mukaan "toiminnan" ja "vähäistä suuremman haitan" käsitteet ovat hyvin väljiä ja laaja-alaisia, luvan antajan sääntely muodostuu verraten mutkikkaaksi ja vaatimus kunnan suostumuksesta tien käytön yleiseen kieltoon mutkistaa päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksen lakiehdotuksen vaikeaselkoisuus on omiaan lisäämään riitaisuuksia sen soveltamisesta ja noudattamisesta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälää pelkistettäväksi muun muassa siten,

että luvanvaraisuutta arvioitaisiin tien kunnossapitokustannuksia selvästi lisäävän toiminnan mukaan

Momentin 1 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että muun kuin tieosakkaan järjestämään toimintaan, joka selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia, tien käyttäjä tarvitsee luvan. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentissa säädetään edelleen niistä tilanteista, joissa tien käyttämiseen tarvittaisiin lupa. Hallituksen esityksen ja valiokunnan muutosehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa jokamiehenoikeuksien nykyistä sisältöä eikä laajuutta. Jokamiehenoikeuden mukaiseen kulkemisoikeuteen kuuluu, että käyttö tapahtuu mahdollisimman haitattomasti. *Muutosehdotuksella valiokunta ehdottaa määrittelyä sille haitalle, jota yksityistien osalta on pidettävä sellaisena haittana, että toiminta ei enää kuulu jokamiehenoikeuksien piiriin, vaan edellyttää lupaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa luvanvaraisuuden perusteeksi selvää lisäkustannusta, joka aiheutuu tien kunnossapidolle (kursivointi tässä).* Täten aiheutunut haitta on selkeästi todennettavissa.

----- "

3.4

Yksitystien käyttäminen ulkoilureittinä

Yleisen käsityksen mukaan yksityisiä teitä voidaan käyttää jokamiehenoikeuden nojalla kävelyyn, hiihtämiseen, pyöräilyyn ja rajoitetusti myös ratsastamiseen. Raja sen suhteen missä määrin yksityistietä voidaan käyttää jokamiehenoikeudella kulkee edellä kohdassa 3.3. esitetyn mukaisesti siinä, ettei toiminta saa selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Jos toiminta selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia, toimintaan tarvitaan lupa. Luvan antamisesta säännölliseen toimintaan päättävät kaikki tieosakkaat yhdessä tai, järjestäytyneen tieyrityksen kysymyksessä ollen, tiekunnan kokous. Luvan tien tilapäiseen käyttämiseen voi antaa myös osakas tai, tiekunnan tien osalta, hoitokunta tai toimitsijamies.

Jokamiehenoikeuden piiriin kuuluvista yksittäistä käyttömuodoista yleensä vain ratsastus voinee selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Tällöinkin lienee edellytettävä, että kysymys ei ole vain joistakin yksittäisistä satunnaisista ratsastajista. Ulkoilureittien osalta on kuitenkin kysymys opastetusta toiminnasta, jossa ratsastajia ja muita ulkoilijoita ohjataan kyseiselle reitille, mikä lisää olennaisesti ulkoilijoiden määrää siihen nähden mitä se satunnaisesti olisi. Näissä olosuhteissa ratsastus saattaa yhdessä muiden käyttömuotojen kanssa selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Tällöin tien käyttämistä ulkoilureittinä ei voida enää perustaa jokamiehenoikeuteen, vaan se edellyttää lupaa.

Totean selvyyden vuoksi, että toiminnan järjestelmällisyys tai jopa kaupallisuus eivät yksityistielain 80 §:n mukaan vielä sinänsä rajaa toimintaa jokamiehenoikeuden ulkopuolelle, vaan nimenomaan käytön määrä ja tien kunnossapitokustannusten lisääntyminen selvästi.

Katson, että myös reitin pysyvä merkitseminen maastoon edellyttää tiekunnan/tieosakkaiden tai maanomistajien lupaa sen mukaan, sijoittuvatko merkinnät tiealueelle (ml. pientareet ja ojat) vaiko tiealueen ulkopuolelle. Sen ohella, että lupa tarvitaan reitin fyysiseen merkitsemiseen maastoon tiekunnan/tieosakkaiden lupa on syytä hankkia myös reitin merkitsemiseen karttoihin, koska merkintä karttaan ohjaa ja kanavoi maastomerkintöjen ohella ulkoilijoita reitille, mikä on omiaan lisäämään reitin käyttöä.

3.5

Ulkoilureitin koneelliseen kunnossapitoon tarvittavat luvat

Olette tiedustellut myös sitä, tarvitaanko puheena olevan Käärmevallion metsätielle rakennetun ulkoilureitin koneelliseen kunnossapitoon *maanomistajan* lupa. Saadun selvityksen mukaan ulkoilureittiä ei kuitenkaan ole vielä otettu käyttöön. Kysymys koneellisen kunnossapidon lainmukaisuudesta on siten ennenaikainen. Yleisellä tasolla voin kuitenkin todeta seuraavaa.

Maastoliikennelain 4 §:n mukaan moottoriajoneuvolla kulkemiseen maastossa tarvitaan maanomistajan tai haltijan lupa. Maastoliikennelain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maastolla tarkoitetaan maastoliikennelaissa maa-aluetta tai jääpeitteistä vesialuetta, joka ei ole tie ja jota ei ole tarkoitettu moottoriajoneuvoliikenteeseen. Saadun selvityksen mukaan Käärmevallion metsätie on rakennettu moottoriajoneuvoilla liikennöitäväksi. Näin ollen se ei ole maastoa. Puheena olevan ulkoilureitin koneelliseen kunnossapitoon tarvittavaan liikkumiseen moottoriajoneuvolla tai työkoneilla ei siten tarvita maastoliikennelain 4 §:ssä tarkoitettua maanomistajan tai haltijan lupaa.

Kysymys tiekunnan tien koneellisesta kunnossapidosta ilman lupaa aktualisoituu nähdäkseni vain siinä poikkeustapauksessa, että reitin käyttö on ylipäänsä niin vähäistä, ettei se vaadi tiekunnan lupaa (ei selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia). Yksityistielain 80 §:n 3 momentin mukaan tiekunta voi tällöin yksityistielain 96 §:stä ilmenevin rajoituksin kieltää kaikilla tai joillakin moottori- tai hevosajoneuvoilla tapahtuvan tien käytön tai työkoneiden kuljettamisen niiltä, joilla ei ole oikeutta tiehen. Yksityisen tien tienalueelle sijoittuvan ulkoilureitin *koneellinen kunnossapito ei toisen omistaman maa-alueen käyttömuotona* mielestäni kuitenkin kuulu yksityistielain 80 §:n mukaisen ilman lupaa sallitun käytön piiriin, joten se lienee lähtökohtaisesti kielletty, vaikka tiekunta ei olisi sitä nimenomaisesti kieltänytkään.

Puheena olevassa tapauksessa reitin mahdollisesta koneellisesta kunnossapidosta onkin tarkoitus sopia reitin käyttöoikeussopimuksessa. Tiekunta voi myös, mikäli se käyttöoikeussopimusta tekemättä antaa reitin pitäjälle yksityistielain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettun luvan sellaiseen ulkoilureitin pitämiseen, joka lisää selvästi tien kunnossapitokustannuksia, asettaa ulkoilureitin kunnossapitoa koskevia ehtoja.

3.6

Noudatetun menettelyn arviointi

Ulkoilureitin rakentamisen laillisuus

Puheena olevassa tapauksessa ulkoilureitin käyttömuodoiksi on ilmoitettu patikointi, hiihtovaellus, maastoratsastus ja –pyöräily soveltuvien osien. Eräissä yhteyksissä käyttömuodoksi on ilmoitettu myös koiravaljakkoajelu. Asiassa ei ole selvitystä ulkoilureitin tulevista käyttäjämääristä eikä käytön jakaantumisesta eri käyttömuotojen kesken. Ilmeisesti käyttö ulkoilureittinä kuitenkin selvästi lisäisi Käärme-kallion metsätien kunnossapitokustannuksia. Näin ollen tien käyttö ulkoilureittinä ei kuulu jokamiehenoikeuksiin, vaan siihen olisi yksityistielain 80 §:n mukaan tullut hankkia tiekunnan lupa.

Ympäristökeskus on kuitenkin päätenyt siihen, että käyttöoikeussopimukset tehdään kunkin sellaisen maanomistajan kanssa, jonka maiden kautta tiekunnan tie kulkee ja että korvaukset käyttöoikeudesta maksetaan maanomistajille maapohjakorvauksina.

Maanomistajat eivät kuitenkaan voi antaa lupaa tiekunnan puolesta. Puheena olevan pysyvän toiminnan osalta luvan antaa tiekunnan kokous. Tilapäisenkin luvan antaminen olisi kuulunut hoitokunnalle eikä osakkaina oleville maanomistajille. Hoitokunta voinee antaa luvan tien käyttöön enintään siihen asti kunnes tiekunnan kokous ehtii käsittelemään pysyvää toimintaa koskevan lupa-asian.

Sen ohella, että puheena olevassa tapauksessa käyttöoikeussopimus olisi tullut tehdä tiekunnan kanssa, myös korvaukset olisi mielestäni tullut suorittaa tiekunnalle kunnossapitokustannusten noususta johtuvina yksityistielain 26 §:n mukaisina käyttömaksuina eikä maapohjakorvauksina maanomistajille. Sopimusmalli, joka perustuu ulkoilureitin rakentamiseen maastoon ja siitä maksettaviin korvauksiin ei siten sellaisenaan sovellu tilanteeseen, jossa kysymys on tiekunnan tiestä.

Ympäristökeskus ja Koillis-Savon ulkoilureittien ohjausryhmä ovat menetelleet virheellisesti, kun reittiä on rakennettu ilman tiekunnan lupaa.

Sopimukset oltava koko reitille

Ulkoilureitti voidaan rakentaa yksityistielle tiekunnan ja maastoon maanomistajien kanssa tehdyillä käyttöoikeussopimuksilla. Nyt reittiä on rakennettu virheellisesti maanomistajien kanssa tehdyin sopimuksin sitä mukaa kuin sopimuksia on tehty. Asiassa olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että sopimukset on tehty koko reitille ennen reitin rakentamista ja erityisesti siitä, että keskelle reittiä ei jää osuuksia, joista sopimusta ei ole. Tilanne, jossa reitti on viitoitettu ja merkitty maastoon sopimuksettoman osuuden molemmin puolin johtaa vääjäämättä siihen, että myös sopimuksetonta osuutta tullaan käyttämään läpikulkuun, vaikka reittiä ei olisikaan vielä varsinaisesti otettu käyttöön.

Ympäristökeskuksen mukaan Nilsiän kaupunki päättää reittitoimituksen hakemisesta, mikäli Teidän kanssanne ei päästä sopimukseen reitin rakentamisesta maillenne. Reittitoimitus ei kuitenkaan korvaa puuttuvaa sopimusta. Jotta ulkoilureitti voidaan perustaa reittitoimituksessa sen pohjaksi tarvitaan joko vahvistettu ulkoilureittisuunnitelma, kaavavaraus tai asianosaisten sopimus alueen luovuttamisesta reittiä varten (ulkoilulaki 13 §). Jos mitään näistä ei ole, kuten nyt on asianlaita, reittiä ei voida perustaa reittitoimituksessa.

Väitetty harhautus

Mielestänne ympäristökeskus yritti harhauttaa Teidät sopimukseen esittämällä 20.8.2004 päivätyssä kirjeessään, että "sopimuksen tarkoitus on saada maanomistajan lupa reitin merkintään maastoon ja karttaan, kulkuoikeushan on jo olemassa, sitä ei maanomistaja voi normaalioloissa evätä eikä siihen tarvita erityistä lupaa."

Ympäristökeskus on edellä kohdassa 3.4 esitetyn mukaisesti sinänsä oikeassa siinä, että reitin merkintään maastoon ja karttoihin tarvitaan lupa ja siinä, että kulkuoikeus jokamiehenoikeuden ja yksityielain nojalla on olemassa, mutta vain tiettyyn rajaan saakka. Ympäristökeskus ei kuitenkaan ole ottanut huomioon, että ulkoilureitin osalta on kysymys opastetusta toiminnasta, jossa ratsastajia ja muita ulkoilijoita ohjataan kyseiselle reitille, mikä lisää olennaisesti ulkoilijoiden määrää siihen nähden mitä se satunnaisesti olisi. Näissä olosuhteissa ratsastus saattaa yhdessä muiden käyttömuotojen kanssa selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Tällöin tien käyttämistä ulkoilureittinä ei voida enää perustaa jokamiehenoikeuteen ja yksityistielakiin, vaan se edellyttää lupaa. Tähän nähden ympäristökeskuksen on katsottava antaneen kirjeessään osittain virheellistä tietoa.

3.7

Toimenpide

Saatan edellä kohdassa 3.6 esittämäni käsityksen ympäristökeskuksen ja Koillis-Savon retkeilyreittien ohjausryhmän virheellisestä menettelystä ulkoilureitin rakentamisessa ilman tiekunnan lupaa ympäristökeskuksen ja ohjausryhmän tietoon

lähettämällä niille jäljennöksen tästä vastauksestani. Samalla kiinnitän vastaisen varalle Pohjois-Savon ympäristökeskuksen ja Koillis-Savon retkeilyreittien ohjausryhmän huomiota siihen, että käyttöoikeussopimukset tulisi olla koko reitille ennen reitin rakentamista ja että reittitoimitus ei voi korvata puuttuvia käyttöoikeussopimuksia.

Apulaisoikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Vanhempi
oikeusasiamiehensihteeri

Erkki Hännikäinen