

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Metsähallituksesta (HE 154/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Setälä, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöministeriö

- luonnonsuojelujohtaja Rauno Väisänen, apulaisjohtaja Marja-Liisa Hintsanen ja johtava lakimies Jorma Karttunen, Metsähallitus
- lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, saamelaiskäräjät
- varatuomari Tommi Siivonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- hallituksen puheenjohtaja Timo Hannula, Paliskuntain yhdistys
- luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry
- poromies Outi Jääskö, Ivalon paliskuntien yhteistyöryhmä
- puheenjohtaja Jarmo Kiuru, Narkaus-Kämän Erä ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta. Esitys pohjautuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin, mutta siinä on otettu huomioon Metsähallituksen ominaispiirteet valtion suurimpana maa- ja vesiomaisuuden haltijana sekä toiminnasta saadut kokemukset.

Metsähallitus olisi edelleen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, jolla on liiketoimintaa rajoittavia yhteiskunnallisia velvoitteita ja liiketoiminnasta erillisiä julkisia hallintotehtäviä. Luonnonsuojelua koskeissa asioissa Metsähallitus toimisi

ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallituksen tehtävät säilyisivät ennallaan. Metsähallitus hoitaisi, käyttäisi ja suojelisi hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta, harjoittaisi metsätaloutta ja muuta luonnonvarojen käyttöön liittyvää liiketoimintaa sekä hoitaisi ne luonnonsuojelutehtävät ja muut julkiset hallinto-tehtävät, jotka säädetään sen tehtäviksi. Metsähallituksen tulisi toimia kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita täsmennettäisiin.

Luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen olisi riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen toiminnalle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa.

Metsähallituksella säilyisi työllisyyden edistämismääräys. Lakiin lisättäisiin säännökset luonnon virkistyskäytön sekä tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeiden huomioon ottamisesta. Metsähallituksen tulisi myös varautua hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa sekä varautua metsäpalojen ennalta ehkäisyyn ja torjuntaan hallinnassaan olevilla valtion mailla.

Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu olisi sovitettava yhteen siten, että saamelaiden kulttuurin harjoittamisen edellytykset saamelaiden kotiseutualueella ja poronhoitolain mukaiset poronhoidon edellytykset poronhoitoalueella turvataan.

Yhteiskunnalliset velvoitteet otettaisiin huomioon Metsähallituksen palvelu- ja muiden toi-

mintatavoitteiden asettamisen yhteydessä. Tiilalaaja-tuottajasuhteeseen perustuvista velvoitteista aiheutuva menetys korvattaisiin talousarviossa.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoituksessa siirryttäisiin niin sanottuun bruttobudjettiin. Tehtävistä aiheutuvat menot rahoitettaisiin valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta ja ristisubventoinnit purettaisiin. Bruttobudjetoinnin puitteissa luonnonsuojelualueiden hankintaan voitaisiin edelleen käyttää Metsähallituksen hallinnassa olevaa valtion kiinteistövarallisuutta vaihtomaina ja sanotun omaisuuden myynnistä saatavia tuloja.

Julkisia hallintotehtäviä varten Metsähallituksessa olevat luonnonsuojeluyksikkö ja viranomaisyksikkö yhdistettäisiin yhdeksi yksiköksi tehtävien ohjaus- ja valvontasuhteita muuttamatta.

Esitys liittyy vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Metsähallitus on liikelaitos, joka hallinnoi kolmasosaa Suomen maa- ja vesialueista. Liikelaitosroolin ohella Metsähallituksella on monitahtoisia yhteiskunnallisia velvoitteita, jotka asettavat rajat laitoksen liiketoiminnalle. Pääosa Metsähallituksen hallinnassa olevista alueista sijaitsee Pohjois- ja Itä-Suomessa. Tämän vuoksi Metsähallituksen toiminnalla on vahva alueellinen merkitys. Mittavan maa- ja vesiomaisuuden haltijana Metsähallitukseen kohdistuu myös

kasvavia odotuksia virkistyskäytön ja luonnonsuojelun näkökulmasta. Erityisesti metsät ovat arvokasta kansallisomaisuutta, ja niihin tukeutuvat monet elinkeinot, varsinkin kasvava matkailuelinkeino.

Metsähallituksen toiminta liikelaitoksena liikeloudellisten toimintaperiaatteiden mukaisesti on lähtökohtaisesti ristiriidassa sen yhteiskunnallisten tehtävien kanssa. Tähänastisen kokemuksen perusteella Metsähallituksen eri tehtävät on voitu sovittaa yhteen koko yhteiskunnan kannalta hyvin. Järjestelyllä on vältetty päällekkäisiä kustannuksia ja saatu muita synergiaetuja sekä toimiva lähtökohta sovittaa tehokkaasti yhteen ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyysvaatimukset. Lisäksi on huomattava, että Metsähallituksen taloudellisten toimintamahdollisuuksien säilyttäminen myös vahvistaa laitoksen edellytyksiä

hoitaa sille säädetyt yhteiskunnalliset tehtävät. Tästä huolimatta on asianmukaista edelleen pyrkiä liiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien nykyistä selvempään eriyttämiseen toisistaan siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ympäristövaliokunta pitää hyvänä toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä säätämällä laissa erikseen yhteiskunnallisista velvoitteista ja julkisista hallintotehtävistä. Yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottamista koskeva säännös vahvistaa Metsähallituksen roolia liikelaitoksena, jonka toimintamahdollisuuksia yhteiskunnalliset velvoitteet käytännössä rajoittavat.

Yhteiskunnalliset velvoitteet

Valiokunta pitää onnistuneena lakiehdotuksen 2 §:ää, jonka mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja omaisuutta kestävästi ja tuloksellisesti. Yhteiskunnalliset velvoitteet rajoittavat Metsähallituksen liiketoimintaa, sillä ehdotuksen 2 momentin mukaan Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa laissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa.

Metsähallituksen yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita ovat ehdotuksen 4 §:n mukaan luonnonvarojen kestävä hoito ja käyttö, mukaanlukien biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen ja virkistyskäytön ja työllisyyden edistäminen, saamelaisen kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaaminen sekä varautuminen tehtävien hoitamiseen poikkeusoloissa ja metsäpalojen ehkäisyyn ja torjuntaan liittyvät tehtävät.

Valiokunta korostaa biologisen monimuotoisuuden suojelun ja tarkoituksenmukaisen lisäämisen merkitystä yhtenä Metsähallituksen yhteiskunnallisena velvoitteena. Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokouksessa hyväksytyssä toimintaohjelmassa painotetaan biodiversiteettisopimuksen mukaisesti luonnon monimuotoisuuden keskeistä roolia kestävä kehityksen aikaansaamisessa. Metsähallitus on pyrkinyt turvaamaan talouskäytössä olevien alueiden monimuotoisuuden säilymistä ja lisäämistä alue-

ekologisen suunnittelujärjestelmän käyttöön otolla. Alue-ekologiset suunnitelmat kattavat kaikki merkittävät yhtenäiset valtion talous- ja virkistysmetsät. Suunnittelumenetelmää tulee edelleen kehittää, sillä talousmetsien monimuotoisuuden säilyttämisessä on haasteita. Esimerkiksi metsäkanalintukannat talousmetsissä ovat huolestuttavasti vähentyneet.

Vuorovaikutusjärjestelmän kehittäminen

Metsähallituksella on käytössään kolmiportainen suunnittelujärjestelmä. Luonnonvarasuunnittelu on kymmenvuotiskaudeksi tehtävä laajan alueen (kuten Ylä-Lapin luonnonhoitoalue) maankäyttösuunnitelma, alue-ekologinen suunnittelu kymmenien tai satojen tuhansien hehtaarien kokoisten alueiden metsien monikäytön suunnitelma ja toimenpidesuunnittelu yksityiskohtaisen kohteen suunnittelua. Näiden järjestelmien avulla Metsähallitus suunnittelee talousmetsissä tapahtuvaa toimintaansa. Suunnittelua kutsutaan myös osallistavaksi suunnitteluksi. Osallistavan suunnittelun tavoitteena on aktiivisen keskusteluyhteyden luominen ja rakentava yhteistyö sidosryhmien, viranomaisten ja yritysten sekä järjestäytyneiden ryhmien ja yksittäisten kansalaistenkin kesken.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yhteiskunnalliset velvoitteet on Metsähallituksen sisällä otettava huomioon toiminnan kokonaissuunnittelussa, johon sidosryhmille ja kansalaisille on varattava mahdollisuus osallistua. Lisäksi toiminnan suunnittelun ja velvoitteiden käsittelyn yhteydessä on huolehdittava lakisääteisistä neuvottelu- ja kuulemisvelvoitteista. Edelleen todetaan, että vaikka lakiin ei oteta nimenomaista säännöstä, yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen edellyttää velvoitteiden vaikutusten arvioinnin järjestämistä siten, että velvoitteiden taloudelliset vaikutukset ovat selvästi todettavissa. Tarkoituksena on kehittää ja käyttää taloudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyyttä kuvaavia mittareita vaikutusten arvioimiseksi siten kuin siitä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamisen yhteydessä päätetään.

Valiokunta katsoo, että Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden merkityksen ja laajuuden vuoksi olisi luontevaa säätää osallistavasta suunnittelusta laissa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tällaista osallistavaa kokonaissuunnittelua pidetään velvoittavana, joten olisi johdonmukaista, että laki edes tunnistaisi suunnittelu- ja vuorovaikutusjärjestelmän. Erityistä merkitystä tällä olisi valiokunnan mielestä Lapissa, jossa poronhoitoalueen maankäyttö on muuta maata rajoitetumpaa. Metsähallitus on toiminnassaan pystynyt sovittamaan hyvin yhteen erilaisia maankäyttöintressejä. Valiokunta katsoo, että Metsähallituksen tulee edelleen pyrkiä kehittämään ja tehostamaan suunnittelua siten, että sen avulla pystytään mahdollisimman hyvin yhteensovittamaan erilaisia maankäyttömuotoja ja näin ehkäisemään ristiriitoja.

Metsähallituksen tulostavoitteesta

Valiokunta katsoo, että Metsähallituksen tulostavoitetta asetettaessa tulee sen yhteiskunnalliset velvoitteet ottaa täysimääräisesti huomioon. Tulostavoitetta ei tule asettaa niin korkeaksi, että se vaarantaisi metsien suojeluarvojen tai virkistyskäyttömahdollisuuksien säilymisen. Tähän tulee valiokunnan mielestä kiinnittää erityistä huomiota. Tulostavoitteen asettaminen määrää toimintaa koko maassa. Sillä on erityistä merkitystä Ylä-Lapin osalta. Myös Etelä-Suomessa metsien virkistyskäyttöpaineet kasvavat voimakkaasti. Suojelualueiden Pohjois-Suomea suhteellisesti vähäisemmän osuuden vuoksi metsien merkitys myös monimuotoisuuden suojelun kannalta on keskeinen.

Metsätalouden ja porotalouden yhteensovittaminen on keskeinen Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen tavoitteista. Hakkuusuunnite määrätään luonnonvarasuunnitelmasa. Luonnonvarasuunnitelman osallistamismenettely ei kuitenkaan ole poistanut ristiriitoja alueella. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty tarpeeseen arvioida hakkuiden vaikutuksia porotaloudelle ja edelleen vähentää metsänhakuista porolaitumille aiheutuvaa haittaa. Vaikka Ylä-Lapin luonnonhoitoalue on toiminut muusta

Metsähallituksesta erillisesti omien erityistavoitteidensa mukaisesti eikä alueelta odoteta tuottoa nykyisinkään, metsätalouden ja porotalouden intressiristiriidat jatkuvat. Metsänhakuilla on aluetaloudellista merkitystä työpaikkojen ja välillisten vaikutusten kannalta.

Ympäristövaliokunta katsoo, että metsätalouden ja porotalouden intressit ovat yhteen sovittavissa. Hakkuusuunnitteesta päätettäessä tulee erityisesti Ylä-Lapissa ottaa huomioon paitsi ekologinen myös sosiaalinen kestävyys sekä suunnata hakkuut mahdollisimman haitattomasti ja säästämällä vanhoja metsiä, joilla on luonnon monimuotoisuuden kannalta erityistä merkitystä. Valiokunnan huomiota on myös kiinnitetty alueen sahateollisuuden rakennemuutokseen ja siitä johtuviin toimintaympäristön muutoksiin sekä tuontipuun kasvavaan tarpeeseen.

Paikallisten oikeuksien turvaaminen

Yksi Metsähallituksen yleisistä yhteiskunnallista velvoitteista on saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaaminen. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovittettava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa (848/1990) tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Ehdotuksella saamelaisten kulttuurin suojausäännös nostettaisiin asetustasolta lain tasolle, mitä on suositellut muun muassa saamelaistoimikunta mietinnössään¹. Toimikunta toteasi, että vaikka Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalue toimii jo nykyisellään suhteellisen itsenäisesti ja omaan alueeseensa pohjautuvien erityistavoitteiden mukaisesti, on saamelaiskulttuurin turvaamistavoite kuitenkin muodollisesti asetustasoisessa säännöksessä, mitä ei voida pitää saamelaisten perusoikeuksien kannalta perusteltuna. Koska kysymys on perustuslain

¹ Saamelaistoimikunnan mietintö KM 2001:14 s. 81.

17 §:n 3 momentissa turvatusta saamelaiden oikeudesta kehittää kieltään ja kulttuuriaan, on asianmukaista, että sääntely on lain tasolla.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu säännös ei muuttaisi nykytilaa. Säännöksellä ei siten olisi vaikutusta paikallisten elinkeinojen harjoittamiseen. Säännös ei perustelujen mukaan tarkoittaisi, että luontaiselinkeinojen harjoittamiseen liittyvät oikeudet kuuluisivat vain saamelaisille ottaen huomioon, että ne ovat jo kauan kuuluneet osaksi kaikkien Pohjois-Suomen paikallisten asukkaiden elämää. Ympäristövaliokunta pitää säännöstä asianmukaisena perustuslaki huomioon ottaen. Säännöksen ei tule katsoa heikentävän paikallisten asukkaiden oikeuksia, vaikka siinä mainitaan vain saamelaiset. Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan viimeaikaisiin lausuntoihin² siitä, että elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten pitää pohjautua pätevään tutkimustietoon saamelaisuudesta sekä omistusoloista ja niiden kehittymisestä kyseisillä alueilla.

Valiokunta korostaa myös sitä, että metsästyslupien siirtäminen Metsähallituksen liiketoimintaan lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti ei saa Lapissa johtaa kuntalaisen vapaan metsästysoikeuden rajoittamiseen. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätöksenä ei pidetä maastoliikennelain 4 §:ssä, kalastuslain 5 §:ssä ja metsästyslain 6 §:ssä tarkoitettua lupaa Metsähallituksen hallinnassa olevan alueen käyttämiseen sanottujen lakien mukaiseen tarkoitukseen. Ehdotus merkitsee, että kalastus- ja metsästyslupa sekä maastoliikennelupa olisivat oikeudellisesti rinnastettavissa yksityiselle maanomistajalle kuuluvaan oikeuteen päättää omistamansa alueen käyttämisestä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksellä ei puututtaisi kuntalaisen vapaaseen metsästysoikeuteen. Koska metsästyspaine valtion alueilla on paikoin erittäin suuri, tulee jatkossa liiketoiminnan piiriin kuuluvaa metsästyslupien myymistä seurata erityisen huolellisesti kestävä metsästyksen periaatteiden varmistamiseksi ottaen huomioon vapaan metsästyksen osuus, pai-

kallisten matkailuyrittäjien myymät luvat ja Metsähallituksen luvat.

Yksityiskohtaisia kommentteja

Valiokunta on huolissaan erävalvonnan riittävyydestä. Metsästysrikoksia on mahdollista estää vain, jos valvonta on uskottavaa ja tehokasta. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan erävalvojina saisivat toimia vain sellaiset Metsähallituksen virkamiehet, joille sisäasiainministeriö on myöntänyt poliisilaissa tarkoitetut poliisivaltuudet ja oikeuden esitutkintalain suppean esituttamisen toimittamiseen. Valvonnan järjestämistapaa olennaisempaa on turvata valvonnan riittävä taso. Valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että se mietinnössään edellyttää riittävien määrärahojen turvaamista erävalvonnan järjestämiseen Metsähallituksen hallinnassa olevilla valtion mailla.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ovat muun ohella sille vesilaissa (264/1961) säädetty tehtävät. Saman pykälän 7 kohdan mukaan näitä ovat uittoon liittyvät tehtävät. Koska vesilaissa Metsähallitukselle säädettyissä tehtävissä³ on kysymys erilaisista uittoon liittyvistä tehtävistä, muun ohella valtion puhevallan käytöstä, saattaisi olla riittävää, että erillinen viittaus vesilain mukaisiin tehtäviin poistettaisiin ja 7 kohdassa viitattaisiin vesilain mukaisiin uittoon liittyviin tehtäviin.

Lakiehdotuksen 13 § koskee muutoksenhakua. Luonnonsuojelulain mukaiseen Metsähallituksen päätökseen saisi hakea valittamalla muutosta toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta ja muuhun tässä laissa tarkoitettuun Metsähallituksen päätökseen maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta siten, kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ehdotettu säännös johtaisi luonnonsuojelulain mukaisten päätösten

² PeVM 6/2002 vp, PeVL 29/2004 vp.

³ Vesilain 5 luvun 14 §:n 1 momentti (236/1989), 16 §:n 1 momentti (236/1989), 34 § (236/1989), 41 § (88/2000), 49 § (88/2000), 59 §:n 1 momentti (88/2000), 62 § (88/2000) ja 78 §:n 2 momentti (236/1989).

osalta siihen, että valitusoikeus olisi suppeampi kuin mitä se on nyt luonnonsuojelulain 61 §:ssä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tällaista muutosta ei kuitenkaan ole tarkoitettu, vaan Metsähallituksen luonnonsuojelulain mukaiset päätökset on tarkoitettu jättää luonnonsuojelulain mukaisesti määräytyvän valitustien varaan. Valiokunta esittää harkittavaksi, että säännös muutetaan perustelujensa mukaiseksi muuttamalla ensimmäistä virkettä siten, että siinä viitataan luonnonsuojelulakiin (valittamalla siten kuin luonnonsuojelulaissa säädetään).

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty, erityisesti korostaen

— osallistavan suunnittelun merkitystä,

— tulostavoitteen asettamista luonnonsuojelun ja sosiaalisen kestävyyden näkökulmasta ja

— riittävien määrärahojen turvaamista erävalvonnan järjestämiseen.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Heidi Hautala /vihr
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Rakel Hiltunen /sd (osittain)
Tuomo Hänninen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok
Mikaela Nylander /r

Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd
vjäs. Esko Ahonen /kesk (osittain)
Oras Tynkkynen /vihr (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.