

**Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 18
hallituksen esityksen johdosta metsänparannuslaiksi**

Eduskunta on 18 päivänä helmikuuta 1985 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 242/1985 vp.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina ylijohtaja Tapio Korpela ja ylitarkastaja Pekka Patosaari maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Esko Pälä työvoimaministeriöstä, toimistopäällikkö Ritva Hainari kauppa- ja teollisuusministeriöstä, nuorempi budjettisihteeri Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Olli Ojala ympäristöministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Piironen, metsäneuvos Kaino Tuokko ja toimistopäällikkö Pertti Kolehmainen metsähallituksesta, toimistopäällikkö Heikki Vendelin Valtiontalouden tarkastusvirastosta, talousneuvos Paavo Onnela, johtaja Paavo Kotkanen ja apulaisjohtaja Pentti Takala Keskusmetsälautakunta Tapiosta, johtaja Jan Heino Centralskogsnämnden Skogskulturista, päämetsänhoitaja Yrjö Torikka Itä-Hämeen piirimetsälautakunnasta, päämetsänhoitaja Heikki Mäki Kainuun piirimetsälautakunnasta, päämetsänhoitaja Lauri Vaara Kemijärven metsänparannuspiiristä, päämetsänhoitaja Erkki Närä Helsingin metsänparannuspiiristä, metsänhoitaja Pertti Mäki-Hakola Seinäjoen metsänparannuspiiristä, metsänhoitaja Juhani Viitala Maataloustuottajain Keskusliitosta, metsänhoitaja Håkan Fagerström Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, professori Kullervo Kuusela ja professori Erkki Lähde metsäntutkimuslaitoksesta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, elinkeinoasiamies Eero Uusitalo Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, suunnittelu- ja maatalousvaliokunnan puheenjohtaja Matti Talvitie, varapuheenjohtaja Samuli Nissi ja II varapuheenjohtaja Aku Tiittanen Suomen Yksityismetsänomistajien Keskusliitosta, puheenjohtaja Risto Aspinen Yksityismetsänomistajain Keski-Suomen yhdistyksestä, metsäneuvos Yrjö

Hassi Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitosta, puheenjohtaja Pentti Näreaho Metsäalan Toimihenkilöliitto METO ry:stä, liittosihteeri Raimo Lindlöf Maaseututyöväen Liitosta, varapuheenjohtaja Taisto Mäntynen ja toiminnanjohtaja Martin Lillandt Koneurakoitsijain Liitosta, professori Päiviö Riihinen Helsingin yliopistosta ja johtaja P.-W. Jokinen. Lisäksi metsänhoitaja Reima Vatanen on jättänyt valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Valiokunta on pyytänyt asiasta eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon (n:o 6). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että nykyisen vuoden 1968 alusta voimassa olleen metsänparannuslain tilalle säädettäisiin uusi laki. Nykyisen lain pääperiaatteet kuitenkin säilytettäisiin.

Esityksen mukaan valtion rahoitus olisi suurin yksityistaloudellisesti heikoimmin kannattavissa työläjeissä ja metsätaloudellisilta olosuhteiltaan heikoimmilla alueilla. Kaikilta metsänparannushankkeilta edellytetään kuitenkin, että ne ovat kansantaloudellisesti kannattavia. Rahoitusehtoihin ehdotetaan tehtäväksi työläjikohtaisia ja alueellisia muutoksia. Avustus ehdotetaan myönnettäväksi saman rahoitusvyöhykkeen sisällä kaikille maanomistajille prosentuaalisesti samansuuruisena.

Lakiehdotuksessa on pyritty myös selkiyttämään maanomistajan oikeusasemaa sekä uudistamaan muutoksenhakujärjestelmää.

Uusina metsänparannustyölajeina tulisivat lakiin sisällytettäväksi metsäojituksen kunnostus, pystypuiden karsinta ja kulutus. Säännökset, joiden mukaan peltojen metsitys tehdään kokonaan valtion avustusvaroin, ehdotetaan poistettavaksi. Nykyisiä työläjejä, metsäojitusta, luontaisen uu-

distumisen edistämistä, metsänviljelyä, taimikonhoitoa, lannoitusta sekä metsäteiden tekemistä tulotaiisiin jatkamaan. Jako peruslannoitukseen ja kasvatuslannoitukseen poistettaisiin.

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa on eduskunnalle annettu esitys laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista. Esityksen mukaan piirimetsälautakunnat ja keskusmetsälautakuntien metsänparannuspiirit yhdistettäisiin metsälautakunniksi. Päätökset metsänparannusrahoituksesta ja huomattavalta osin muutkin yksittäisiä hankkeita koskevat päätökset tehtäisiin metsälautakunnissa.

Lain täytäntöönpanon yleinen johto tulisi ehdotuksen mukaan kuulumaan maa- ja metsätalousministeriölle. Metsänparannusvarojen suuntaamisesta työlajeittain ja alueittain päätettäisiin maa- ja metsätalousministeriön vuosittain vahvistamassa työohjelmassa.

Metsähallitus toimisi tilivirastona, valvoisi metsänparannustoimintaa ja antaisi metsänparannustoimintaa koskevat ohjeet. Keskusmetsälautakunta ohjaisi metsälautakuntien metsänparannustoimintaa sekä huolehtisi metsänparannustöiden työmenetelmien kehittämisestä ja koulutus-toiminnasta.

Hallituksen esityksen mukaan laki oli tarkoitettu alunperin tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1986.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta pitää lakiehdotusta pääosin tarpeellisenä, minkä vuoksi valiokunta on asettunut lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle. Valiokunta ehdottaa kuitenkin lakiehdotukseen tehtäväksi seuraavat muutokset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että kun hallintotehtäviä hoidetaan valtion hallinto-organisaatiosta erillisten toimielinten avulla, eivät oikeusturvan takaamiseen tähtäävät yleiset hallinto-oikeudelliset säännösten ole ainakaan muodollisesti ottaen sovellettavina, koska nuo säännösten yleensä koskevat vain hallinto- viranomaisia. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisenä säätää nimenomaisesti, että ainakin hallintomenettelylaki (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/66) koskisivat metsälautakuntia niiden huolehtiessa metsänparannuslain täytäntöönpanotehtävistä. Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy pe-

rustuslakivaliokunnan näkemykseen ja ehdottaa, että nyt samanaikaisesti valiokunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen n:o 241/1985 vp. laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista lisättäisiin asiaa koskeva säännös lakiehdotuksen 9 §:ään.

Oikeusturvasyistä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin nojalla ei ole jatkovalitusmahdollisuutta metsähallituksen valitusviranomaisena antamaan päätökseen. Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja ehdottaa tehtäväksi asiaa koskevan muutoksen siten, että lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentista poistettaisiin kohta, jonka mukaan metsähallituksen antamiin päätöksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla. Näin mahdollistettaisiin pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ehdottanut myös harkittavaksi, olisiko lakiehdotuksen 20 §:ää syytä täydentää säännöksillä, jotka antaisivat valtion viranomaisille riittävät mahdollisuudet valvoa metsänparannusvarojen käyttöä.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 21 §:n mukaan metsähallitus antaa metsänparannustoimintaa koskevat ohjeet ja valvoo metsänparannustoimintaa sekä metsänparannusvarojen käyttöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että alemmanasteisia säännöksiä ja määräyksiä annettaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää metsänparannusvarojen käytön valvonnan ohella myös yksittäisten metsänparannushankkeiden ennakkoliseen valvontaan. Vielä valiokunta ehdottaa parantaakseen valtion viranomaisen valvontamahdollisuuksia 20 §:n 3 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan metsähallitus voi tarvittaessa määrätä hakemukset tarkastettavakseen ennen hankkeiden toteuttamista.

Perustuslakivaliokunta on vielä kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 22 §:n mukaan metsänparannushankkeet suunnitellaan metsälautakunnan toimesta tai valvonnassa ja mahdollisesti toteutetaankin sen toimesta ja että maanomistajan tyytymättömyys hankkeen toteuttamiseen saattaa 26 §:n perusteella tulla lautakunnan ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta on oikeusturvan kannalta pitänyt perusteltuna eriyttää hankkeiden toteutus ja niiden valvonta eri toimielimille.

Valiokunta pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämää tavoitetta tärkeänä. Tämän tavoitteen mukaisesti valiokunta on tähän kokonaisuudistukseen liittyvistä hallituksen esityksistä

laatimissaan mietinnöissä korostanut yksittäisen maanomistajan oikeusturvan parantamista sekä metsähallituksen toimesta tapahtuvan viranomaisvalvonnan lisäämistä. Tämän lisäksi valiokunta pitää tarpeellisena, että siltä osin kuin lakiehdotuksen 26 §:ssä on kysymys metsänparannushankkeen päättymisen jälkeen tehtävästä huomautuksesta tai vaatimuksesta, tulisi asia saattaa suoraan metsähallituksen käsiteltäväksi. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa 26 §:n 1 momenttiin tehtäväksi asiaa koskevan muutoksen. Vastaavasti tulisi pykälän 2 momenttia tarkistaa. Vielä valiokunta katsoo, että metsälautakunnalla ei saisi olla mahdollisuutta tehdä oman virheensä korjaamista tarkoittavaa rahoituspäätöstä. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa 26 §:n 2 momentista poistettavaksi kaksi viimeistä sanaa eli sanat "tai korjaamiseen" sekä 2 momentin loppuun lisättäväksi seuraavaa: "Milloin kysymys on 8 §:n 1 momentissa tarkoitettussa työssä havaitun oleellisen virheen korjaamisesta, tulee metsälautakunnan lähettää metsänparannusvarojen myöntämistä tarkoittava esitys metsähallituksen ratkaistavaksi." Edellä esitetyn mukaisesti merkitykseltään vähäisen virheen korjaamiseen tarkoittavaa metsänparannusvarojen myöntämistä koskevaa esitystä ei siis tarvitsisi toimittaa metsähallituksen ratkaistavaksi.

Valiokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitettyjä tavoitteita hallinnon toimivaltajaosta ei ole voitu ottaa tässä yhteydessä kaikilta osin huomioon. Tästä syystä valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän mahdollisuudet toimivaltajaan kehittämiseksi metsälainsäädäntöä uudistettaessa.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus huolellisesti seuraa järjestelmän toimivuutta ja oikeusturvan toteutumista ja ryhtyy tarvittaessa asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoilla tai uusjakojen tukemisesta annetun lain (24/81) nojalla toteutettaviin metsänparannustöihin saadaan metsänparannusvaroja käyttää vain 8 §:ssä sekä 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin. Valiokunta ehdottaa pykälään teknisluonteisen tarkistuksen siten, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentista poistettaisiin sanat "1 momentin 2 kohdassa".

Lakiehdotuksen 5 §:ssä on metsänparannustyölajina mainittu muun muassa metsätien tekeminen. Valiokunta ehdottaa otettavaksi lakiehdotuksen 5 §:n neljänneksi momentiksi metsätietä koskevan määritelmän.

Lakiehdotuksen 40 §:n nojalla maanomistaja voi valittaa eräistä metsälautakunnan päätöksistä metsähallitukseen. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että metsähallitus ennen asian ratkaisemista pyytää asianomaisen kunnan lausunnon, mikäli se paikallisten olosuhteiden tuntemuksen lisäämiseksi on perusteltua.

Edellä lausutun perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Metsänparannuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maatilatalouden kehittämisrahaston varoilla tai uusjakojen tukemisesta annetun lain (24/81) nojalla toteutettaviin metsänparannustöihin saadaan metsänparannusvaroja käyttää vain 8 §:ssä

ja 10 §:n (poist.) 2 momentissa tarkoitettuihin kustannuksiin.

2 luku

Metsänparannustyölajit

5 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Metsätiellä tarkoitetaan tässä laissa yksityisistä teistä annetun lain (358/62) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua tietä.

6 ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Rahoitus

8—19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Metsänparannushankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen

20 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Metsälautakunta ratkaisee sen käyttöön asetettujen määrärahojen puitteissa hakemukset, jotka tarkoittavat metsänparannusvarojen myöntämistä metsänparannussuunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen. *Metsähallitus voi tarvittaessa määrätä hakemukset tarkastettavakseen ennen hankkeiden toteuttamista.*

21—25 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

26 §

Maanomistajan, joka on tyytymätön hankkeen toteuttamistyöhön, tulee, jos hankkeen johdosta pidetään luovutuskokous, esittää huomautuksensa tai vaatimuksensa tässä kokouksessa. Jos luovutuskokousta ei pidetä, maanomistajan tulee esittää huomautuksensa tai vaatimuksensa metsälautakunnalle vuoden kuluessa loppuselvityksen tiedoksisaannista. Jos maanomistaja kuitenkin voi osoittaa, että kyseessä on sellainen virhe, jota hän ei ole voinut hanketta luovutettaessa havaita, voi maanomistaja tehdä huomautuksensa tai vaatimuksensa *metsähallitukselle* viimeistään kolmen vuoden kuluessa luovutuskokouksesta tai loppuselvityksen tiedoksisaannista.

Metsähallituksen ja metsälautakunnan tulee huomautuksen tai vaatimuksen saatuaan selvittää, onko hanketta jatkettava tai korjattava, sekä päättää metsänparannusvarojen myöntämisestä

hankkeen jatkamiseen (*poist.*). Milloin kysymys on 8 §:n 1 momentissa tarkoitettussa työssä havaitun oleellisen virheen korjaamisesta, tulee metsälautakunnan lähettää metsänparannusvarojen myöntämistä tarkoittava esitys metsähallituksen ratkaistavaksi.

5 luku

Vastuu valtion saamisesta

27—35 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Hoito- ja kunnossapitovelvollisuus

36 ja 37 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

38 ja 39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

40 §

Metsälautakunnan 20 §:n 3 momentin, 23 §:n, 26 §:n 2 momentin, 29 §:n 1 momentin, 30 §:n 1 momentin tai 32 §:n nojalla antamaan päätökseen, jollei kyseistä päätöstä ole 45 §:n 2 momentin nojalla määrätty alistettavaksi metsähallituksen vahvistettavaksi, saadaan hakea valittamalla muutosta metsähallitukselta. Valituskirjelmä liitteineen on toimitettava metsälautakunnalle. Metsälautakunnan on toimitettava viivytystä asiakirjat sekä lausuntonsa valituksesta keskusmetsälautakunnalle, jonka on toimitettava ne edelleen lausuntonsa kera metsähallitukselle. (*Poist.*)

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

41—47 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Nieminen, varapuheenjohtaja Hämäläinen, jäsenet Anttila, von Bell (osittain), Jyrkilä, Kautto, Koivisto,

Koskinen, Rajamäki, Rantanen (osittain), Saarikoski, Tähkämaa, Törnqvist ja Westerlund sekä varajäsenet Knuuttila (osittain), Malm (osittain) ja Saari (osittain).

Vastalause

Demokraattisen Vaihtoehdon eduskuntaryhmän mielestä hallituksen esitys metsänparannuslain uudistamisesta suuntaa metsänparannusvarojen käyttöä entistä enemmän tehometsätalouteen ja unohtaa kestäväälle metsätaloudelle mm. ympäristösaasteista asetetut uudet vaatimukset sekä luonnonsuojelun ja metsien moninaiskäytön asettamat tehtävät. Esitys liittyy hallituksen esityksiin metsähallintolain uudistamisesta ja lakiin keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista.

Lakiehdotuksen mukaan metsänparannusvarat on ohjattava "ensi sijassa taloudellisesti edullisempiin kohteisiin". Voimassa olevan lain mukaan metsänparannussuunnitelman "toteuttamista on pidettävä tarkoituksenmukaisena". Näin hallitus toteuttaa myös metsähallituksen tehtävissä ilmaisemaansa tahtoa liiketaloudellisten ja tehometsätaloudellisten periaatteiden toteuttamisesta koko maan metsien hoidossa. Demokraattisen Vaihtoehdon mielestä metsänparannusvarat tulisi suunnata "kestävän metsätalouden kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin".

Hallituksen esityksen mukaan metsänparannustyöt eivät saa "olennaisesti" vaarantaa valtioneuvoston hyväksymää luonnonsuojeluhanketta. Ryhmämme mielestä tällaista hanketta ei saa vaarantaa lainkaan. Saman säädöksen tulisi koskea myös seutukaavassa hyväksyttyä hanketta.

Lakiehdotuksessa ei aseteta minkäänlaisia perusteita sille, kenelle metsänparannusvaroja tulisi myöntää. Näin kaupunkien rikkaat metsänomistajat olisivat samassa asemassa maaseudun pienviljelijöiden kanssa. Mielestämme tämä ei ole oikein, koska pien- ja perhevilmjelmille metsä on tilan elinkelpoisuuden ja viljelijän toimeentulon kannalta elinehto. Sen sijaan kaupunkien ja taajamien rikkaille se on sijoituskohde. Emme pidä oikeana sitä, että valtion varoja käytetään tällaisten sijoitusten arvon nostamiseen. Siksi Demokraattinen Vaihtoehto esittää avustusten porrastamista hakijan tulojen ja varallisuuden mukaan ja viljelijäväestön asettamista etusijalle metsänparannusvarojen myönnettäessä.

Esitys antaa metsälautakunnille oikeuden ratkaista metsänparannusvarojen myöntämistä koskevat hakemukset. Hallituksen esityksen laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista mukaan määräysvaltaa metsälautakunnassa käyttävät yksin metsänomistajat. Demokraattisen Vaihtoehdon mielestä on oikein antaa päätösvaltaa metsänparannusvarojen myöntämisessä piiritasolle, mutta emme hyväksy sitä, että valtion varojen myöntämisen oikeus annetaan ulkopuolisen, vieläpä asianosaisen oikeudeksi. Välttämätöntä olisi se, että metsähallituksen valtaa myös päättää halutessaan varojen myöntämisestä lisätäisiin. Siksi esitämme muutosta 20 §:ään. Valiokunnan pykälään tekemällä muutoksella ei todellisuudessa mitenkään laajenneta metsähallituksen valtaa.

Hallituksen esityksen mukaan metsälautakunnat paitsi suunnittelevat, toteuttavat ja valvovat metsänparannushankkeet ja myöntävät niihin valtion lainat ja avustukset, myös toimivat valitusviranomaisena riitatapauksissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan: "Näin erilaisten tehtävien keskittäminen metsälautakunnille on arveluttavaa. Oikeusturvan kannalta on perusteltua eriyttää hankkeiden toteutus ja niiden valvonta eri toimielimille."

Valiokunta ei ole ottanut tätäkään perustulakivaliokunnan huomautusta huomioon, vaan on itsekin joutunut tunnustamaan sen, että hallituksen esityksen rakenne on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa. Demokraattisen Vaihtoehdon mielestä tämä kuitenkin olisi välttämätöntä. Se edellyttää muutosta metsälautakunnan kokoonpanoon ja myös sitä, että metsänparannushankkeiden valitukset suunnataan suoraan metsähallitukselle. Valiokunnan esittämä muutos ei riitä poistamaan tätä ongelmaa.

Edellä olevaan viitaten ehdotan,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Metsänparannuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleisiä säännöksiä

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Metsänparannusvaroilla rahoitettavat työt on pyrittävä ohjaamaan *(poist.)* *kestävän metsätalouden kannalta tarkoituksenmukaisiin* kohteisiin ottaen samalla huomioon maan eri osien olosuhteet sekä ympäristönsuojelu- ja työllisyysnäkökohdat. Metsänparannussuunnitelmat on laadittava, mikäli mahdollista, alueellisesti keskittäen ja muutoinkin siten, että ne voidaan toteuttaa *(poist.)* *tarkoituksenmukaisella (poist.) ja metsien moninaiskäyttöä mahdollisimman hyvin turvaavalla tavalla.*

Metsänparannushankkeen toteuttaminen ei saa *(poist.)* vaarantaa sellaisen luonnonsuojeluhankkeen toteuttamista, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään ohjelmaan *tai on otettu vahvistettuun seutukaavaan* ja jonka tarkoituksena on luonnonsuojelualueen perustaminen.

3 ja 4 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Metsänparannustyölajit

5—7 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 luku

Rahoitus

8 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Avustusta ja lainaa myönnettäessä on asetettava etusijalle ne metsänomistajat, jotka harjoittavat maataloutta. Avustuksen suuruus porrastetaan metsänomistajan tulojen ja varallisuuden perusteella. Avustusta ja lainaa ei myönnetä,

mikäli metsänomistajan tulot ja varallisuus ovat niin suuret, että avustuksen tai lainan myöntäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

10—19 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 luku

Metsänparannushankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen

20 §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Metsälautakunta ratkaisee sen käyttöön asetettujen määrärahojen puitteissa hakemukset, jotka tarkoittavat metsänparannusvarojen myöntämistä metsänparannussuunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen. Metsähallitus voi tarvittaessa määrätä *tehdyn päätöksen metsähallituksen vahvistettavaksi* ennen hankkeen toteuttamista.

21—25 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

26 §

Maanomistajan, joka on tyytymätön hankkeen *toteuttamiseen*, tulee *(poist.)* esittää huomautuksensa tai vaatimuksensa *metsähallitukselle (poist.)* vuoden kuluessa loppuselvityksen tiedoksisaannista. Jos *(poist.)* kyseessä on *kuitenkin* sellainen virhe, jota *(poist.)* *metsänomistaja* ei ole voinut hanketta luovutettaessa havaita, voi maanomistaja tehdä huomautuksensa tai vaatimuksensa *(poist.)* viimeistään kolmen vuoden kuluessa *(poist.)* loppuselvityksen tiedoksisaannista.

Metsähallituksen *(poist.)* tulee huomautuksen tai vaatimuksen saatuaan selvittää, onko hanketta jatkettava tai korjattava, sekä päättää metsänparannusvarojen myöntämisestä hankkeen jatkamiseen *tai korjaamiseen. (Poist.)*

5 luku

Vastuu valtion saamisesta

27—35 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 luku

Hoito- ja kunnossapitovelvollisuus

36 ja 37 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

38 ja 39 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

40 §

Metsälautakunnan 20 §:n 3 momentin, 23

§:n, (*poist.*) 29 §:n 1 momentin, 30 §:n 1 momentin tai 32 §:n nojalla antamaan päätökseen, jollei kyseistä päätöstä ole 45 §:n 2 momentin nojalla määrätty alistettavaksi metsähallituksen vahvistettavaksi, saadaan hakea valittamalla muutosta metsähallitukselta. Valituskirjelmä liitteineen on toimitettava metsälautakunnalle. Metsälautakunnan on toimitettava viivytyksettä asiakirjat sekä lausuntonsa valituksesta keskusmetsälautakunnalle, jonka on toimitettava ne edelleen lausuntonsa kera metsähallitukselle.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

41—47 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1986

Matti Kautto

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

23 päivänä syyskuuta 1986

Lausunto n:o 6

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 25 päivänä helmikuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 242/1985 vp. metsänparannuslaiksi.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuuluttavina osastopäällikkö Tapani Korpela maa- ja metsätalousministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Piironen metsähallituksesta, toimistopäällikkö Heikki Vendelin valtiontalouden tarkastusvirastosta, päämetsänhoitaja Lauri Vaara, metsänhoitaja Reima Vatanen, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan metsänparannuslain uusimista sen pääperiaatteet kuitenkin säilyttäen.

Esityksen mukaan valtion rahoitus olisi suurin yksityistaloudellisesti heikoimmin kannattavissa työlajeissa ja metsätaloudellisilta olosuhteiltaan heikoimmilla alueilla. Kaikilta metsänparannushankkeilta edellytetään, että ne ovat kansantaloudellisesti kannattavia.

Rahoitusehtoihin ehdotetaan tehtäväksi työläjikohtaisia ja alueittaisia muutoksia. Avustus ehdotetaan myönnettäväksi saman rahoitusvyöhykkeen sisällä kaikille maanomistajille prosentuaalisesti samansuuruisena. Uusina metsänparannustyölajeina tulisivat lakiin sisällytettäväksi metsäojituksen kunnostus, pystypuiden karsinta ja kullutus. Poistettavaksi ehdotetaan säännökset, joiden mukaan peltojen metsitys tehdään kokonaan valtion avustusvaroin.

Päätökset metsänparannusrahoituksesta ja huomattavalta osin muutkin yksittäisiä hankkeita

koskevat päätökset tehtäisiin metsälautakunnissa. Lain täytäntöönpanon yleinen johto tulisi kuulua maa- ja metsätalousministeriölle. Metsänparannusvarojen suuntaamisesta työlajeittain ja alueittain päätettäisiin maa- ja metsätalousministeriön vuosittain vahvistamassa työohjelmassa.

Metsänparannuslaki oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1986.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että metsälautakunnilla on lakiehdotuksen mukaan merkittäviä julkisen vallan käytöksi luonnehdittavia tehtäviä, vaikka lautakunnat ovat valtion hallinto-organisaatiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei ole estettä tavallisella lailla uskoa hallintotehtäviä varsinaisen virkaneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettaviksi.

Valiokunta on lausunnossa n:o 19/1985 vp. viitannut samantapaisen julkisen päätösvalan käytön järjestelyn osalta siihen, että perustuslaeissa on joitakin virkamieshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia. Niiden perusteella ei kuitenkaan voida sanoa jonkin yksittäisen toimivaltajärjestelyn olevan perustuslain vastainen. Perustuslakivaliokunta katsoi kysymyksen olevan siitä, että useiden yksittäisjärjestelyjen kautta saatetaan päätyä tilanteeseen, joka ei riittävästi vastaa perustuslaeista näkyvää virkamieshallintoperiaatetta ja hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistuja yleissääntöjä valtiovalan käyttämisestä.

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että ei ole estettä toteuttaa ehdotettua toimivaltajärjestelyä tavallisella lailla. Kos-

ka valiokunta ei ole havainnut lakiehdotuksessa muutakaan seikkaa, jonka voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslakien kanssa, voidaan lakiehdotus käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ehdotetun toimivaltajärjestelyn johdosta on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota oikeusturvanäkökohtiin. Kun hallintotehtäviä hoidetaan valtion hallinto-organisaatiosta erillisten toimielinten avulla, eivät oikeusturvan takaamiseen tähtäävät yleiset hallinto-oikeudelliset säännöt ole ainakaan muodollisesti ottaen sovellettavina, koska nuo säännöt yleensä koskevat vain hallintoviranomaisia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tarpeellisenä säätää nimenomaisesti, että ainakin hallintomenettelylaki (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/66) koskevat metsälautakuntia niiden huolehtimissa metsänparannuslain täytäntöönpanotehtävistä.

Oikeusturvasyistä valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin nojalla ei ole jatkovalitusmahdollisuutta metsähallituksen valitusviranomaisena antamaan päätökseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset laaja-alaiset valituskiellot ovat yleensäkin arveluttavia ja niiden tulee perustua erityisen painaviin syihin. Ehdotuksen tarkoittama valituskielto merkitsisi lisäksi sitä, että muutoksenhaku metsälautakuntien päätöksiin nähden jäisi asianomaisen hallinnonalan sisäiseksi asiaksi. Tämä ei ole valiokunnan mielestä asianmukainen oikeusturvajärjestely. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että metsähallituksen valitusviranomaisena antamiin päätöksiin nähden järjestetään jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson,

Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan metsälautakunta ratkaisee sen käyttöön asetettujen määrärahojen rajoissa hakemukset, jotka tarkoittavat metsänparannusvarojen myöntämistä metsänparannussuunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kysymyksessä on hyvin poikkeuksellinen menettely, koska valtion varallisuuspiiriin kuuluvia varoja koskeva päätösvalta annetaan valtiosta erillisille oikeushenkilöille. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa harkittavaksi, onko 20 §:ää syytä täydentää säännöksillä, jotka antaisivat valtion viranomaiselle riittävät mahdollisuudet valvoa metsänparannusvarojen käyttöä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että 22 §:n mukaan metsänparannushankkeet suunnitellaan metsälautakunnan toimesta tai valvonnassa ja mahdollisesti toteutetaan sen toimesta ja että tyytymättömyys hankkeen toteuttamiseen saattaa 26 §:n perusteella tulla lautakunnan ratkaistavaksi. Näin erilaisten tehtävien keskittäminen metsälautakunnille on arveluttavaa. Oikeusturvan kannalta on perusteltua eriyttää hankkeiden toteutus ja niiden valvonta eri toimielimille.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Kärhä, J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsen Ketunen.

