

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 25/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain ja eräiden muiden ehdotettuun metsälakiin ja kestävän metsätalouden rahoituksesta ehdotettuun lakiin liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 1996 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 229/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 44/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Marketta Lehtonen ja ylitarkastaja Marja Hilska-Aaltonen maa- ja metsätalousministeriöstä, viranomaisyksikön päällikkö Seppo Niiniaho Metsähallituksesta, varametsäjohtaja Timo Nyrhinen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Heikki Lindroos Metsäteollisuus ry:stä, metsänhoitopäällikkö Juhani Kokkonen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta ja puheenjohtaja Pekka Aikio Saamelaiskäräjiltä. Lisäksi Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund ja Paliskuntain yhdistys ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausannon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annettua lakia, maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annettua lakia, metsien hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annettua lakia, metsänhoitoyhdistyksistä annettua lakia ja poronhoitolakia. Muutokset liittyvät pääosin eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen metsälakiin sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen, jolla kumottaisiin tilan yhteisomistajien osallistumisesta metsänparannushankkeeseen annettu laki.

Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annettuun lakiin ehdotetaan lähinnä sellaisia muutoksia, jotka liittyvät ehdotettuun lakiin kestävän metsätalouden rahoituksesta. Muutokset koskevat muun muassa rahoituksen suuntaamista ja takaisinperintää.

Laissa kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä kiinteistöä hoitavat osanomistajat voisivat ryhtyä ehdotetussa kestävän metsätalouden rahoitusta koskevassa laissa ja Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetussa laissa tarkoitettuun toimenpiteeseen.

Maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annettuun lakiin ehdotettavat muutokset liittyvät ehdotettuun metsänparannuslain kumoavaan lakiin kestävän metsätalouden rahoituksesta. Muutokset koskevat muun muassa lakiviittausten muuttamista ja takaisinperintäsäännösten tarkistamista.

Poronhoitolakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lakiin sisällytetään valtuutus metsätaloustalasioissa toimivaltaiselle ministeriölle antaa tarvittaessa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta ehdotetussa metsälain tarkoitetulla suojametsäalueella. Lisäksi muiden edellä mainittujen lakien muutoksenhakusäännökset ehdotetaan muutettaviksi.

Lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan samanaikaisesti säädettäväksi ehdotettujen metsälain ja kestävän metsätalouden rahoitusta koskevan lain kanssa. Niitä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan vuoden 1997 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä jäljempänä ehdotettavin muutoksin.

1. Lakiehdotus

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä (MmVM 18/1996 vp) hallituksen esityksestä metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta (HE 63/1996 vp) on kestävän metsätalouden rahoitusta koskevan lain 38 §:n 1 momenttia ehdotettu muutettavaksi verrattuna hallituksen esitykseen. Siten lain tarkoituksiin osoitettuja varoja saataisiin käyttää kumottavan metsänparannuslain mukaisesti vuoden 1999 loppuun sellaisen metsänparannushankkeen rahoittamiseen, jota koskevan suunnitelman maastotyöt on tehty vuoden 1996 loppuun mennessä tai rahoituspäätös annettu ennen lain voimaantuloa. Muutosehdotus on sittemmin hyväksytty eduskunnan täysistunnossa. Valiokunta ehdottaa vastaavan muutoksen tekemistä nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momenttiin.

Valiokunta toteaa, että maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan valitetaan ensimmäisenä astena hallituksen esityksessä tarkoitetuista metsäkeskuksen päätöksistä, jotka koskevat Lapin vajaanuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain (1057/1982), metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain (263/1991) sekä metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (558/1950) soveltamista. Hallituksen esitykseen sisältyvien lakien mukaisista asioista voi olla vireillä valituksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa uusien säännösten tullessa voimaan. Valiokunta katsookin, että asioiden käsittelyn siirtyessä näiden lakien osalta lääninoikeuksiin, on tarkoituksenmukaista, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta käsittelee loppuun voimassa olevien säännösten mukaan siellä vireillä olevat valitukset. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan näistä päätöksistä voidaan voimassa olevien jatkovalitussäännösten perusteella valittaa ilman muutoksenhakurajoituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten valitustien muutos ei vaikuta kansalaisten

oikeusturvaan. Valiokunta ehdottaakin voimaantulosäännökseen lisättäväksi uuden 3 momentin, jonka mukaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa lain voimaan tullessa vireillä oleviin valituksiin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2. Lakiehdotus

1 §. Valiokunta viittaa lain perusteluihin (s. 6), joissa todetaan seuraavasti: ”Sen vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että silloin kun toimenpidettä varten kiinteistölle haetaan vain tukea, sellaisilla yhteisomistajilla yhteisesti, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään neljänneksen ja joihin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat, on oikeus ryhtyä toimenpiteeseen, jos he luopuvat vaatimasta muilta yhteisomistajilta toimenpiteen toteuttamiskustannuksia.” Valiokunnalle annetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetun lain 1 §:n 2 momenttia olisi syytä täsmentää siten, että siitä selvästi ilmeni perusteluissa mainittu lähtökohta, jonka mukaan riittää kun vähintään neljänneksen omistaviin yhteisomistajiin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat. Ei siis olisi tarpeen, että yhteensä neljänneksen omistavien yhteisomistajien tulisi kaikkien hoitaa kiinteistöä. Tällöin sanamuoto myös vastaisi periaatteeltaan ehdotetun lain 1 §:n 1 momentin sanamuotoa. Valiokunta ehdottaa 2 momenttia täsmennettäväksi edellä tarkoitettun mukaisesti.

8 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttia muutettavaksi samalla perusteella kuin edellä on ehdotettu muutettavaksi 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momenttia.

3. Lakiehdotus

32 ja 34 §. Valiokunta toteaa, että ehdotettuun 32 ja 34 §:ään sisältyy vanhentunut nimike vesi- ja ympäristöpiiri. Ympäristöhallinnosta annetulla lailla (55/1995) on perustettu alueelliset ympäristökeskukset. Valiokunta ehdottaa nimikkeiden muuttamista voimassa olevien säännösten mukaisiksi.

4. Lakiehdotus

9 § (*uusi*). Ottaen huomioon metsäkeskuksista annetun lain (1474/1995) säännökset valio-

kunta ehdottaa korvattaviksi voimassa olevan lain 1 momenttiin sisältyvät maininnat metsälautakunnista maininnoilla metsäkeskuksista.

Valiokunta toteaa edelleen, että kyseiseen lakiin on aikanaan jäänyt tekninen viittausaukko, koska 9 §:ssä ei viitata uhkasakkolakiin (1113/1990), vaikka viimeksi mainittu laki sellaisenaan koskee vain viranomaisia (1 §). Asia liittyy välitömästi hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettuun 11 §:ään. Edellä tarkoitettu viittaus ehdotetaan otettavaksi pykälän 2 momenttiin korvaamaan siihen nykyisin sisältyviä säännöksiä, jotka käyvät tarpeettomiksi ottaen huomioon uhkasakkolain 17 §:n säännökset.

Voimaantulosäännös. Edellä 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen ehdotetun lisäyksen (uusi 3 momentti) mukaisesti valiokunta ehdottaa vastaavan lisäyksen tekemistä nyt kysymyksessä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen.

5. Lakiehdotus

Voimaantulosäännös. Edellä 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen ehdotetun lisäyksen (uusi 3 momentti) mukaisesti valiokunta ehdottaa vastaavan lisäyksen tekemistä nyt kysymyksessä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen.

1.

Laki

Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta 30 päivänä joulukuuta 1982 annetun lain (1057/82) 1, 2 ja 2 a §, 3 §:n 1 momentti sekä 4, 4 a, 4 b, 5 ja 6 §, sellaisina kuin ne ovat 8 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1125/94), sekä lisätään lakiin uusi 1 a ja 4 c § seuraavasti:

1, 1 a, 2, 2 a, 3, 4, 4 a—4 c, 5 ja 6 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Silloin, kun kunnostamistyötä *koskevan suunnitelman maastotyöt on tehty vuoden 1996 loppuun mennessä tai* rahoituspäätös on annettu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan muita kuin toimielimia ja menettelyä koskevia tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Mitä tämän lain 1 §:n 2 momentissa, 2 §:n 3 mo-

6. Lakiehdotus

1 §. Valiokunta ehdottaa 2 momentin kumoamista ottaen huomioon jäljempänä uuteen 3 a §:ään sisällytettäväksi ehdotettavat säännökset.

3 a § (*uusi*). Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti muutoksen tekemistä lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa ehdotettuihin säännöksiin porojen laiduntamisesta suojametsäalueella. Valiokunta pitää lisäksi tarkoituksenmukaisena, että kyseiset säännökset sisällytetään uuteen pykälään välitömästi poronhoidon harjoittamisoikeutta koskevien säännösten jälkeen. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta kiinnittää myös huomiota voimassa olevan poronhoitolain 2 §:n 2 momentin säännökseen, josta ilmenee, että poronhoitoalueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Valiokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti selvitetään kyseisten sääntelyjen suhde.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

mentissa, 4 ja 4 a §:ssä, 4 b §:n 2 momentissa ja 4 c §:ssä säädetään, sovelletaan kuitenkin niihinkin tapauksiin, joihin muutoin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Edellä mainittua 4 c §:ää ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin tapauksiin, joissa rahoituspäätös on annettu ennen tämän lain vahvistamista ja julkaisemista.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa tämän lain voimaan tullessa vireillä oleviin valituksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. (Uusi 3 mom.)

2.

Laki**kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettua toimenpidettä varten kiinteistölle haetaan vain tukea, on poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään omistusoosuuden suuruudesta, sellaisilla yhteisomistajilla yhteisesti, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään neljänneksen ja *joihin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat*, oikeus ryhtyä toimenpiteeseen, jos he luopuvat vaatimasta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta toimenpiteen toteuttamiskustannuksia.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettua toimenpidettä *koskevan suunnitelman maastotyöt on tehty vuoden 1996 loppuun*

mennessä tai rahoituspäätös on annettu ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan muita kuin toimielimiä ja menettelyä koskevia tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Silloin, kun rahoituspäätös annetaan vasta tämän lain vahvistamisen ja julkaisemisen jälkeen, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 28 ja 29 §:ää sovelletaan kuitenkin tämän lain 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla niihinkin tapauksiin, joihin muutoin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Myös silloin, kun maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain muuttamista koskevan lain (/) voimaantulo- ja siirtymäsäännöksen mukaan sovelletaan kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain säännösten sijasta metsänparannuslain (140/87) ja -asetuksen (437/87) säännöksiä tuen määräytymisperusteista, sovelletaan kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen annetun lain säännöksiä.

3.

Laki**maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä 22 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1303/94) 41 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 20 päivänä kesäkuuta 1996 annetussa laissa (443/96),

muutetaan 2 §:n 3 momentin 6 kohta, 15 §:n otsikko ja 2 momentti, 27 §:n 2 momentti, 28 §:n 4 momentti, 32 §:n 2 momentti, 34 §:n 1 momentti, 40 §:n 2 momentti, 41 §:n otsikko ja 48 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 15 §:n 2 momentti, 27 §:n 2 momentti, 28 §:n 4 momentti, 40 §:n 2 momentti ja 48 §:n 2 momentti mainitussa 20 päivänä kesäkuuta 1996 annetussa laissa, sekä *lisätään* lakiin uusi 40 a § seuraavasti:

2, 15, 27 ja 28 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

32 §

Täytäntöönpanovastuu

Valtioneuvosto voi päättää, kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuuluvien asioiden osalta kyseisen ministeriön esityksestä, että tämän lain mukaisissa tehtävissä käytetään apuna lääninhallituksia, *alueellisia ympäristökeskuksia*, työvoimapiirien toimistoja, kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistoja, metsäkeskuksia sekä muitakin kunnan viranomaisia kuin maatalousviranomaisia samoin kuin Kera Oy:tä ja alan neuvontajärjestöjä. Maa- ja metsätalousministeriö päättää, milloin vastaavissa tehtävissä voidaan käyttää apuna kasvintuotannon tarkastuskeskusta, eläinlääkintä- ja elintarvikelaitosta ja muita maa- ja metsätalousministeriön alaisia laitoksia. Henkilö, joka suorittaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä, toimii virkavastuulla.

34 §

Kaikkia tukia koskeva valvonta

Edellä 33 §:ssä säädetyn lisäksi maa- ja metsä-

talousministeriöllä ja maaseutuelinkeinoopieireillä sekä pellon metsitykseen ja muihin metsätaloustoimenpiteisiin liittyvän tuen osalta metsäkeskuksilla samoin kuin 14 §:ssä tarkoitetun tuen osalta asetuksella säädettävissä tapauksissa myös *alueellisilla ympäristökeskuksilla* on oikeus suorittaa valtuuttamallaan henkilöillä ilman ennakoita ilmoittamista kysymyksessä olevan tuen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön liittyviä tarkastuksia. Tuen saaja on velvollinen korvauksetta esittämään heille kaikki tarvittavat tiliasiakirjat ja muun aineiston sekä muutoinkin avustamaan tarkastuksessa. Edellä mainituilla henkilöillä on oikeus tarkastaa myös tuen saajan kotieläinrakennukset, viljelmät, tuotanto- ja jalostuslaitokset, varastot, myynti- ja markkinointitilat sekä muut tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksenä olevat olosuhteet. Valvonta voi koskea sekä varsinaista tuen saajaa että tuen välittäjää.

40, 40 a, 41 ja 48 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki**metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 ja 11 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta 8 päivänä helmikuuta 1991 annetun lain (263/91) 9 ja 11 § seuraavasti:

9 § (uusi)

Uhkasakko ja teettämisuhka

Jos joku laiminlyö tähän lakiin tai sen nojalla annettuun säännökseen tai määräykseen perustuvan velvollisuutensa, *metsäkeskus* voi päätöksellään velvoittaa hänet suorittamaan tarvittavat toimenpiteet. *Metsäkeskus* voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toimenpiteet tehdään laiminlyöjän kustannuksella.

Tässä pykälässä tarkoitettusta asiasta on muutoin voimassa mitä uhkasakkolaissa (1113/90)

säädetään. Metsäkeskuksesta on tällöin voimassa, mitä uhkasakkolaissa säädetään viranomaisesta.

11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa tämän lain voimaan tullessa vireillä oleviin valituksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. (uusi 2 mom.)

5.

Laki**metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan metsänhoitoyhdistyksistä 17 päivänä marraskuuta 1950 annetun lain (558/50) 9 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 8 päivänä helmikuuta 1991 annetussa laissa (271/91), seuraavasti:

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa tämän lain voimaan tullessa vireillä oleviin valituksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. (uusi 2 mom.)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6.

Laki poronhoitolain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
k u m o t a a n 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun poronhoitolain (848/90) 1 §:n 2 momentti, sekä
lisätään lakiin uusi 3 a § seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

(2 mom. poist.)

*varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei laidunta-
minen aiheuta metsärajan alenemista. Metsäta-
lousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa
metsärajan alenemisen estämiseksi välttämättö-
miä rajoittavia säännöksiä porojen laiduntamises-
ta suojametsäalueella.*

3 a § (uusi)

Porojen laiduntaminen suojametsäalueella

*Poroja laidunnetaan metsälain (1)
12 §:ssä tarkoitetulla suojametsäalueella erityistä*

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Timo Kalli
/kesk, varapuheenjohtaja Kari Rajamäki /sd
(osittain) ja jäsenet Raimo Holopainen /sd, Mik-
ko Immonen /vas, Tapio Karjalainen /sd, Annik-

ki Koistinen /kesk, Armas Komi /kesk, Jari Kos-
kinen /kok, Esa Lahtela /sd, Raimo Mähönen
/sd, Tero Mölsä /kesk, Tuija Nurmi /kok, Tauno
Pehkonen /skl, Erkki Pulliainen /vihr sekä Ola
Rosendahl /r.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 44/1996 vp

Hallituksen esitys 229/1996 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä marraskuuta 1996 hallituksen esityksen 229/1996 vp laeiksi Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain ja eräiden muiden ehdotettuun metsälakiin ja kestäväan metsätalouden rahoituksesta ehdotettuun lakiin liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Marketta Lehtonen maa- ja metsätalousministeriöstä, saamelaiskäräjien puheenjohtaja Pekka Aikio, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Pekka Vihervuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan erinäisiä lakeja muutettavaksi pääosin eduskunnalle aiemmin annetun hallituksen esityksen 63/1996 vp johdosta. Nyt ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin mainitussa esityksessä ehdotetut lait eli vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, että laissa kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen säädettäisiin, millä edellytyksillä kiinteistöä hoitavat osaomistajat voisivat saada aikaan muussa laissa tarkoitettun toimenpiteen, vaikka kaikkien yhteisomistajien suostumusta toimenpiteeseen ei ole saatu. Tätä ehdotusta on arvioitava hallitus-

muodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta ja myös 14 a §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin kysymys on metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämistä edistävästä toimenpiteestä. Perusteluissa katsotaan, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska lain säätämiseen on painavia yleisiä syitä. Esityksessä kuitenkin puolletaan asian saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan myös poronhoitolain muutosehdotusta saamelaisien aseman kannalta hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin johdosta. Lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus antaa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta suojametsäalueella on rajoitettu tilanteeseen, jossa määräykset ovat välttämättömiä ehdotetun metsälain 12 §:n tarkoituksen saavuttamiseksi. Tästä syystä esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Samalla perusteella esityksessä todetaan ehdotuksen olevan sopusoinnussa kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklan kanssa.

Valiokunnan kannanotot*2. lakiehdotus*

Ehdotettu laki kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen kumoaisi vuonna 1971 säädetyin lain tilan yhteisomistajien osallistumisesta metsänparannushankkeeseen. Kumottava laki säädettiin aikanaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tosin perustuslakivaliokuntaa kuulematta, minkä vuoksi tuolin säätämisyjärjestysvalintaan vaikuttaneilla näkökohdilla ei voi olla nyt oleellista merkitystä.

Lakiehdotuksen mukaan on yhteisomistuk-

nessa olevan kiinteistön sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään puolet ja joihin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat, oikeus ryhtyä koko kiinteistön osalta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuihin toimiin ja ottaa vastaan tukea ja lainaa. Lainaan liittyy kiinteistön oleminen panttina lainan takaisinmaksusta. Jos kiinteistölle haetaan vain tukea, on sellaisilla yhteisomistajilla yhteisesti, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään neljänneksen ja hoitavat tilaa, oikeus ryhtyä tähän toimeen, jos he luopuvat vaatimasta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta toimen toteuttamiskustannuksia.

Ehdotukset rajoittavat niiden yhteisomistajien oikeutta määrätä omaisuudestaan, jotka eivät halua ryhdyttäväksi kyseisiin toimenpiteisiin. Toimiin liittyy lisäksi vastuita, rajoituksia ja seuraamusmahdollisuuksia. Samalla ehdotukset antavat toimenpiteitä haluavalle yhteisomistajaryhmälle vallan sitoa muut omistajat omaisuutta koskeviin taloudellisiin vastuihin ja sitä kautta myös taloudellisen edun menettämisriskiin.

Ehdotetut rajoitukset yhdessä lakiehdotuksen 1 §:ssä viitattujen säännösten kanssa ovat perusteiltaan sopusoinnussa lailla säätämisen ja myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Ehdotettu päätösvaltajärjestely on alaltaan rajattu, sillä se koskee vain tietynlaisia omaisuuden käyttöä koskevia ratkaisuja. Tärkeimmissä asioissa päätösvalta olisi sidottu siihen vaatimukseen, että toimenpiteen haluajat omistavat kiinteistöstä vähintään puolet ja että heihin sisältyvät kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat. Merkitykseltään vähäisemmissä kysymyksissä päätösvaltan edellytyksenä olisi, että mainittu omistusosuus on vähintään neljännes. Ehdotetun päätösvaltajärjestelyn piiriin kuuluvia asioita voidaan pitää metsävarojen kansantaloudellisen merkityksen johdosta tärkeinä yleisen edun kannalta. Ehdotus on nähtävissä tapana järjestää kiinteistön käyttöä koskevia mahdollisia erimielisyyksiä ja riitoja; esimerkiksi ehdotetun omistusosuusvaatimuksen korottaminen enemmistövaatimukseksi olisi nähtävästi oleellisesti tehottomampi tapa. Näistä syistä valiokunta katsoo ehdotuksen täyttävän myös perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen. Merkityksellinen on vielä 1 §:n 1 momentissa säädetyn ministeriön lupamenettelyn oikeusturvavaikutus. Näiden seikkojen johdosta perustuslakivaliokunta katsoo, että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

6. lakiehdotus

Poronhoitolain 1 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voisi antaa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta metsälain 12 §:ssä tarkoitettulla suojametsäalueella, jos määräykset ovat välttämättömiä mainitun säännöksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Vastaavanlainen suojametsistä annettuun, nyt metsälakiuudistuksen yhteydessä kumottavaksi tarkoitettuun lakiin viittaava määräystenantoa koskeva säännös on jo voimassa olevassa poronhoitolaissa, josta perustuslakivaliokunta aikanaan antoi lausunnon tähän seikkaan kuitenkin huomiota kiinnittämättä (PeVL 3/1990 vp).

Poronhoitolain säätämisen jälkeen on tullut voimaan perusoikeusuudistus, johon sisältyvän hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän perustuslainkohdan lisäksi on syytä viitata myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen 27 artiklaan. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästy (HE 309/1993 vp, s. 65/II). Käsiteltävänä olevan asian yhteydessä merkitystä on myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentilla, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi metsälakiesityksen käsittelyn yhteydessä, että kyseinen uusi perustuslainkohta liittyy luonnonarvojen säilyttämiseen tarkoitettavaan lainsäädäntöön (PeVL 22/1996 vp). Valiokunta katsoo, että poronhoitolain 1 §:n 2 momentin taustalla oleva tarkoitus on sellainen, joka kummastakin edellä mainitusta perustuslainkohdasta aiheutuvan yhteisvaikutuksen huomioon ottaen voidaan sinänsä toteuttaa tavallisen lain säännöksin.

Suojametsäalueeksi voitaisiin metsälain 12 §:n nojalla muodostaa alue, jolla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi (MmVM 18/1996 vp). Metsälakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/1996 vp) mukaan valtioneuvosto voi antaa tarpeellisia yleisiä määräyksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä suojametsäalueella. Perustuslakivaliokunta piti tätä ehdotettua valtuutta liian avoimena valtiosäännön kannalta ja asetti tältä osin tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi sen, että ”lakiin esimerkiksi kirjoitetaan näkyviin sääntö, jonka mukaan suojametsä-

alueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen” (PeVL 22/1996 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta on täsmentänyt metsälakiehdotusta tällä tavoin.

Poronhoitolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että saamelaisille alkuperäiskansana hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin perusteella kuuluvia oikeuksia voidaan ainakin sanonnallisesti kovin avoimesti rajoittaa ministeriön päätöksellä, tosin hallitusmuodon 14 a §:ään liitetyssä tarkoituksessa. Ministeriön päätöksen tason käyttäminen ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että perusoikeusrajoituksista tulee säätää lailla. Metsälakiesityksestä antamassaan lausunnossa olevaa kannanottoa vastaavasti valiokunta katsoo tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä tässäkin tapauksessa olevan, että poronhoitolakiin kirjoitetaan nimenomainen sääntö porojen laiduntamisesta suojametsäalueella ja että ministeriön valtuus antaa muita oikeusnormeja kytkeytyy tähän yleissäännökseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriön mahdollisesti antamien normien tulisi niiden perusoikeuskytkennän vuoksi lähtökohtaisesti koskea pelkästään rajattuja alueita. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota ehdotuksessa käytettyyn sanontaan yleisistä määräyksistä, minkä voisi ymmärtää tarkoittavan koko suojametsäaluetta. Tällä ilmaisulla on saadun selvi-

tyksen mukaan kuitenkin pyritty osoittamaan ministeriön päätöksen norminluonteisuus. Sama asia voidaan valiokunnan mielestä ilmaista myös käyttämällä termiä ”säännös” (ks. Lainlaatijan opas, Oikeusministeriö 1996, s. 24).

Valiokunnan tarkoittama muutos voidaan toteuttaa esimerkiksi metsälain (/) 12 §:ssä tarkoitettulla suojametsäalueella erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei laiduntamisen aiheuta metsärajan alenemista. Metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa metsärajan alenemisen estämiseksi välttämättömiä rajoittavia säännöksiä porojen laiduntamisesta suojametsäalueella.” — Lisäksi tulisi vielä selvittää tämän sääntelyn suhde poronhoitolain 2 §:n 2 momenttiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 6. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan siitä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti

/kok, Juha Korkea-osa /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Jorma Rantanen /sd.

