

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 22/1996 vp
Hallituksen esitys 63/1996 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 63/1996 vp metsälainsäädännön laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Sampsa Sivonen, hallitusneuvos Matti Setälä ja nuorempi hallitussihteeri Marketta Lehtonen maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Erkki J. Hollo, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetun metsälain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että talouskäytössä olevissa metsissä turvataan sekä puuntuotannon kestävyys että metsien biologisen monimuotoisuuden säilyminen. Puuntuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi säädettäisiin velvoite huolehtia uuden puuston aikaansaamisesta hakatun metsän tilalle. Samoin ehdotetaan rajoitettaviksi kasvullisissa metsissä toteutettavia liian voimakkaita harvennushakkuita sekä nuorten metsien uudistushakkuita.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään metsien kestävän hoidon ja käytön edistä-

miseksi tarpeellisia metsänkäytön rajoituksia, maanomistajan uudistamishakkuuseen liittyviä velvoitteita ja metsien biologiselle monimuotoisuudelle erityisen tärkeiden elinympäristöjen turvaamista. Perustelujen mukaan metsälain velvoitteet ovat maanomistajan kannalta luonteeltaan kohtuullisia ja yhteiskuntakehitykseen sopivia. Ehdotetut rajoitteet ja velvoitteet eivät vaikuttaisi merkittävästi metsänomistajan mahdollisuuksiin hyödyntää metsäomaisuuttaan taloudellisesti. Omistusoikeuden rajoituksia ei säädettäisi yksityisen hyväksi. Esityksessä katsotaan, että metsälakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Ehdotettu rikoslain muutos puolestaan voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä lievemmän lain soveltamista koskevan nimenomaisen säännöksen takia.

Valiokunnan kannanotot

Yksityiseen metsänomistajaan on vanhastaan kohdistettu käyttöoikeuden rajoituksia, jotka ovat tähänneet kansantaloudellisesti tärkeiden metsävarojen säilymiseen ja kasvun turvaamiseen. Tällaiset rajoitukset ovat valtiosääntöisesti merkityksellisiä omaisuuden perustuslainsuojasta käsin tarkasteltuina. Luonnonarvojen säilyttämiseen tarkoitettavaan lainsäädäntöön liittyy valtiosäännön kannalta nykyisin myös hallitusmuodon uusi 14 a §.

Metsänomistajan velvoitteet koskevat metsän hakkuuta ja uudistamista (2 luku), metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista (3 luku) sekä suojametsiä ja suoja-alueita (4 luku). Näistä 2 luvun mukaiset velvoitteet tulisivat asiallisesti yksityismetsälain säännösten tilalle ja 4 luvun velvoitteet suojametsälain tilalle. 3 luvun säännökset ovat metsälainsäädännössä uusia. Omaisuuden käyttörajoitusten arvioiminen hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin perusteella jää perus-

oikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt niitä kootusti mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp).

Ehdotetut käyttörajoitukset ovat perusteltua lailla säätämisen ja myös *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* suuntaisia. Eräisiin lainsäädäntövaltaa delegoiviin säännöksiin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin norminantovaltuus on riittävästi sidottu pykälän muilla säännöksillä. 8 §:n 5 momentin valtuussäännös puolestaan rajautuu tarpeeksi pykälän 1 ja 2 momenttiin liittyviltä osiltaan. Valtuutuksen sidonta jää kuitenkin vaillinaiseksi 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden osalta. Valtuus saadaan valtiosäännön kannalta riittävän tarkkarajaiseksi täydentämällä 3 momenttia perusteluissa esitetyn mukaisesti. 10 §:n 4 momentin ja 13 §:n sisältämät delegoinnit vaikuttavat verraten avoimilta. Sääntelyn asiallinen merkitys on kuitenkin suhteellisen vähäinen, koska kysymys on yleensä pienialaisista ja ominaisuuksiltaan tavanomaisesta poikkeavista kohteista. Tästä syystä näiden valtuutusten johdosta ei ole valtiosäännön kannalta huomauttamista. 12 §:n 1 momentin valtuus valtioneuvoston määräysvallasta suojametsäalueella on valtiosäännön kannalta liian avoin. Valtuus tulee kuitenkin riittävästi täsmennetyksi, jos lakiin esimerkiksi kirjoitetaan näkyviin sääntö, jonka mukaan suojametsäalueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen.

Sääntelyn taustalla olevat kansantaloudelliset ja luonnonarvojen säilyttämistä koskevat intressit täyttävät perusoikeusrajoitukselle asetettavan *hyväksyttävän perusteen* vaatimuksen. Metsätalouden turvaamistarve on Suomen kansantaloudelle elintärkeä. Kun otetaan huomioon, että metsätalouden luontaiset puunkierroajat ovat varsin pitkät, rajoitukset yhtyvät pitkällä aikavälillä myös objektiiviseen kiinteistötaloudelliseen etuun. 3 lukuun sisältyvän 10 §:n velvoitteiden osalta on syytä mainita lisäksi muun muassa biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevat Suomen kansainväliset velvoitteet.

Omaisuuksien käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös *suhteellisuusvaatimuksen* mukaista. Tämä merkitsee sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoi-

tuksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevan tarkastelun osalta on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Lakiehdotuksen 2 luvun mukaiset hakkuuta koskevat rajoitukset ja puuston uudistamisvelvoitteet ovat valiokunnan käsityksen mukaan oikeasuhtaiset kansantaloudelle tärkeään metsätalouden turvaamisintressiin ja metsäomaisuuden yksityistaloudellisiin hyödyntämismahdollisuuksiin nähden. 1. lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta 6 §:n säännös hakkuusta erityiskohteissa on erityisen merkityksellinen. Hakkuut kohteiden erityisluonteen, esimerkiksi metsän monimuotoisuuden tai maiseman säilyttämisen edellyttämällä tavalla toteuttavat käytännössä myös hallitusmuodon 14 a §:n tavoitteita.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä mainitut elinympäristöt eivät yleensä ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa. Tästä ehdotuksesta johtuvien käyttörajoitusten taloudellinen merkitys on vähäisempi kuin 2 luvun rajoitusten. Rajoitukset eivät myöskään ole ehdottomia suojeluelvoitteita, vaan niillä tähdätään luonnonarvojen huomioon ottamiseen metsätaloudessa. Omistajan kannalta rajoitus jäisi suhteellisen vähäiseksi. Jos tilanne kuitenkin olisi toisenlainen, 11 §:n poikkeuslupamahdollisuus on riittävä pitämään käyttörajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävissä rajoissa.

Lakiehdotuksen 12 ja 13 § koskevat metsätaloutta suojametsissä ja suoja-alueiden muodostamista. Suojametsissä ja suoja-alueilla metsänomistajaan voi yleensä kohdistua 2 luvun säännöksiä pidemmälle ulottuvia rajoituksia. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä on kuitenkin pidettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena, kun 12 §:n osalta otetaan huomioon sääntelyn kiinteä yhteys metsän uudistamistarkoitukseen ilmastollisesti epäsuotuisilla alueilla. Samaa tulokseen päädytään 13 §:ään nähden, sillä sen tarkoittamat suoja-alueet olisivat perustelujen mukaan pienialaisia sekä metsän säilyttämisen ja sen suojavaikutuksen kannalta arimpia alueita. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita näiden rajoittavien määreiden ilmaisemista itse lakitekstissä.

Omistajan *oikeusturvan* ja yleisemminkin oikeusaseman kannalta voidaan todeta 23 §:n muutoksenhakusäännösten riittävyys yhdessä sen kanssa, että muutoksenhaku esimerkiksi ministeriön päätöksiin määräytyy hallintovalituslain perusteella. Metsänomistajan aineellisesta

oikeusasemasta valiokunta on kiinnittänyt huomiota suojametsiä koskevaan 12 §:n 2 momenttiin. Sen nojalla on poikkeuksellisesti mahdollista rajoittaa kotitarvepuun ottoa ja kieltääkin se. Kotitarvepuun oton rajoituksista on saman pykälän 3 momentin mukaan suoritettava puuston hakkuuarvon mukainen korvaus. Valiokunnan käsityksen mukaan omistajan asema muodostuu tällaisen sääntelyn vuoksi sellaiseksi, ettei lakiehdotuksesta ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 12 §:n 1 momentissa kuulemisvelvoite on liitetty pelkästään suojametsän laajentamiseen, vaikka kuuleminen olisi vastaavasti perus-

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

teltua ja asianmukaista suojametsää supistettaesakin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 8 §:n 3 momentista 5 momenttiin liittyen ja 12 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-
joja /kesk,

Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Metsälakiehdotuksen 4 §:n (metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma) perusteluissa lausutaan (s. 27): ”Ohjelmaa laatiessaan ja sitä seurattaessaan metsäkeskus toimisi yhteistyössä alueen metsänomistajien ja heidän järjestöjensä, metsäteollisuuden, metsäyrittäjien, metsätyöntekijöiden, metsätoimihenkilöiden, valtionhallinnon, kuntien, luonnonsuojelujärjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja muiden ohjelman laatimisen kannalta tarpeellisten tahojen kanssa.”

Säännösehdotuksen sanamuoto on olennaisesti rajoitetumpi kuin edellä siteeratut perustelut. Hallitusmuodon 14 §:n 2 momentin mukaan

julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle myös mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Alueellisen tavoiteohjelman perustelut onkin laadittu siten, että niiden mukainen menettely täyttää julkisen vallan tällaisia velvoitteita.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi mielestämme tullut lausua: 1. lakiesityksen 4 § ja sen perustelut ovat ristiriidassa keskenään. Hallitusmuodon 14 a §:n mukaista on, että säännös kirjoitetaan perusteluista ilmenevää tarkoitusta vastaten.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Paavo Nikula /vihr
Ulla Juurola /sd
Esko Helle /vas

Johannes Koskinen /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r

