



Maa- ja metsätalousvaliokunta

LAUSUNTO

MmV@eduskunta.fi

9.2.2016

Dnro 0128/2016

Asiantuntijakutsu eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokuntaan ke 10.2.2016 klo 9.30/HE 132/2015 vp

## **HALLITUKSEN ESITYS METSÄHALLITUKSEN UUELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Metsähallitus olisi ehdotettavalla Metsähallituksesta annettavalla lailla perustettava valtion liikelaitos. Se toimisi maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön ohjauksessa ja hallinnonaloilla. Metsähallituksen liiketoimintaa rajoittaisivat lainsäädännön nojalla asetetut palvelu- ja muut toimintavelvoitteet sekä yhteiskunnalliset velvoitteet, jotka otetaan huomioon tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaan Metsähallituksen toimintaa koskevat yhteiskunnalliset velvoitteet pyritään pysyttämään ennallaan. Näihin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin, maa- ja vesialueiden käytön osalta, sisältyvät monet alueellisesti ja paikallisesti usein kriittisetkin maankäytön yhteensovittamisen kysymykset ja vastuut.

Uudella lailla asetettavan Metsähallituksen tulisi harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa. Yhteiskunnallisista velvoitteista säädetään tarkemmin 6 §:ssä, missä todetaan poronhoidon osalta: "Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovittava yhteen (...) poronhoitolaissa (848/1990) tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädettyt velvoitteet täytetään."

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisemmissa perusteluissa yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutumisen osalta esitetään nykykäytäntöjä poronhoitoalueella. Poronhoitolain mukaan maata ei saa käyttää erityisellä poronhoitoalueella siten, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle (PHL 2 §). Poronhoitolain 53 §:n mukaan viranomaisen on neuvoteltava asianosaisen paliskunnan kanssa suunniteltaessa poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion mailla. Poronhoitolain asettamien velvoitteita poronhoitoalueella on huomioitu ja pyritty toteuttamaan Metsähallituksen ja Paliskuntain yhdistyksen välisillä sopimuksilla neuvottelumenettelyistä sekä Metsähallituksen ja poronhoidon yhteensovittamisesta.

Käytännössä yhteensovittamista tehdään koko poronhoitoalueella, saamelaisten kotiseutualue mukaan lukien, Metsähallituksen ja paliskuntien välisissä neuvotteluissa vuosittain sekä lisäksi jatkuvalla yhteydenpidolla alueellisten toimijoiden kesken tarpeen vaatiessa. Yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset ovat moninaiset ja yhteydenpito osapuolten välillä jatkuvaa. Asian tarkemmaksi selventämiseksi lausunnon liitteenä on Paliskuntain yhdistyksen ja Metsähallituksen voimassa oleva sopimus yhteistyömenettelyistä poronhoidon ja Metsähallituksen alaan kuuluvien maankäyttökysymysten yhteensovittamisesta poronhoitoalueella (liite 1). Sopimus on voimassa koko poronhoitoalueella lukuun ottamatta osaa saamelaisten kotiseutualueen paliskunnista, joilla on oma voimassa oleva toimintasopimus Metsähallituksen kanssa. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisemmissa perusteluissa todetaan lisäksi



luonnonsuojelujärjestöjen kanssa sovituista Pohjois-Suomen vanhojen metsien suojelusta, sekä saamelaiden kotiseutualueen paliskuntien kanssa solmituista sopimuksista ja tärkeimpien laidunalueiden säilyttämisestä 20 vuoden ajan metsätaloustoimien ulkopuolella.

Lakiluonnoksessa jää edelleen epäselväksi se, kuka tätä muun muassa metsätaloustoimintaan, luonnonsuojelualueisiin, metsästykseseen, maanmyynteihin ja muiden toimintojen luvituksiin kytkeytyvää käytännön tilanteista kumpuavaa yhteensovittamistyötä jatkossa toteuttaisi poronhoitoalueella. Metsähallituksen liikelaitoskonsernia koskevien yhteiskunnallisten velvoitteiden käytännössä paikallisesti tapahtuva toteutus tulee avata laissa siten, että sen vastuutahoista ja toteuttajatahoista ei jää epäselvyyttä. Luonnoksessa jää täysin auki myös se, miten turvataan metsätalouden taseessa olevista alueista sellaiset, jotka ovat erityisen tärkeitä poronhoidon toimintaedellytysten kannalta.

Epäselväksi jää, miten yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutuminen kokonaisuudessaan tullaan uuden organisaatiomallin alla varmistamaan. Vaarana on, että alueelliset ja paikallisen tason yhteensovittamismallit ja käytänteet päättyvät, paikalliset neuvottelukulttuurit ja toimintamallit hankaloituvat ja tarpeeton byrokratia lisääntyy.

Lakiesityksen 12 §:ssä säädetään Metsähallituksen hallituksen tehtävistä. Viimeisimmässä lausunto-kierröksellä käyneessä esityksessä todettiin ministeriöiden ohjaustehtävän vahvistamisen tarve nimellisesti julkisten hallintotehtävien vuoksi. Valiokuntakäsittelyyn tuodusta esityksestä tämä lähökohta on poistettu. Esityksessä hallituksen vastuu on mittava, mutta hallituksen kokoonpanossa ei kuitenkaan edellytetä tai määritellä sellaista edustuksellisuutta, joka suojaisi julkisten hallintotehtävien alaan kuuluvien asioiden asianmukaista käsittelyä. Luonnoksessa (s. 51) kerrotaan, että *”Metsähallituksen hallituksella on merkittäviä ja kauaskantoisia tehtäviä, jotka koskevat koko Metsähallituksen toimialaa. Hallitus johtaa sekä liiketoimintaa että Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden toimeenpanoa. Tämä asettaa vaatimuksia hallituksen jäsenten osaamis pohjalle, joka on otettava huomioon hallituksen jäseniä valittaessa”*. Paliskuntain yhdistys vaatii, että hallituksen kokoonpanovaatimuksissa huomioidaan yhteiskunnallisten velvoitteiden asianmukaisuuden arviointiin liittyvä todellinen asiaosaaminen. Metsätaloustoiminnan painopiste on poronhoitoalueella. Niinpä hallituksessa yhteiskunnallisten velvoitteiden arvioinnissa on huomioitava poronhoidon toimintaedellytyksiin liittyvien kysymysten perusteellinen tuntemus. Yhteiskunnallisten velvoitteiden asianmukaisen huomioinnin esittäminen tavoitteena ei riitä, vaan asia on huomioitava myös käytännön toteutuksessa hallitusta ja muita toimielimiä nimettäessä. Hallitukseen tulee nimetä poronhoidon edustus.

Poronhoidon ja metsätalouden sekä muun elinkeinotoiminnan ja luonnon virkistyskäytön yhteensovittamisen edellytykset tulee turvata lakiuudistuksessa. Neuvottelu- ja päätösvaltaa ei pidä etäännyttää käytännön toimijoista ja aluetasolta. Käytännössä yhteensovittamista esitetään toteutettavaksi neuvottelukuntien asettamisella. Maakuntiin ja saamelaiden kotiseutualueella kuntiin esitetään perustettavaksi alueelliset neuvottelukunnat. Paliskuntain yhdistys toteaa, että neuvottelukunnissa tulee huomioida riittävän kattavasti poronhoidon edustus. Maakuntakohtaisissa neuvottelukunnissa tulee olla mukana poronhoidon edustaja. Saamelaiden kotiseutualueelle perustettaviin kuntakohtaisiin neuvottelukuntiin tulee nimetä jäseneksi jokaisen saamelaisalueella toimivan paliskunnan poroisäntä. Tätä edellyttää poronhoitolain 53 §. Poroisäntä on poronhoitolain mukainen alueensa poronhoidon virallinen edustaja ja PHL 53 §:n mukaisen neuvottelovelvoitteen toteuttaja käytännössä. Paliskunnan poroisäntää ei tule ohittaa neuvottelukuntien edustustoa koottaessa. Sama koskee kansallispuistojen ja erämaa-alueiden hoidon ja käytön suunnittelua varten asetettavia yhteistyöelimiä koko poronhoitoalueella. Tällaisten yhteistyöelinten kokoonpanoissa on oltava mukana kullakin alueella asianosaisten paliskuntien poroisännät.



Luvussa *"Saamelaiset"* todetaan Ihmisoikeuskomitean todenneen, että *"Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan. Lisäksi valtion on punnittava suunnitellun toiminnan hyvät ja huonot puolet."* Tämä tulee ottaa yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamisen lähtökohdaksi koko poronhoitoalueella. Poronhoidon edellytysten turvaamisen arviointi edellyttää väistämättä kumulatiivisten vaikutusten tarkastelua paliskunnittain.

Luonnoksen mukaan (s. 23) *"Metsähallituksen hallinnassa olevien metsien käyttörajoitukset, jotka johtuvat laissa määritellyistä yleisistä yhteiskunnallisista tai muista velvoitteista, otettaisiin metsien tuottoarvon määrittämisessä huomioon tasearvoa alentavina tekijöinä"*. Käyttörajoitteiden neuvottelu tulee toteuttaa siten, että yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutuksen asianmukaiseen määrittelyyn ja arviointiin pääsevät aidosti osallisiksi tahot, joiden toimintaan asia vaikuttaa. Keskeisin näistä tahoista on poronhoito. Luonnoksessa todetaan (s. 39), että *"Kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi Metsähallituksen toiminnot olisi suunniteltava ja sovitettava yhteen siten, että ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyden vaatimukset tulevat huomioon otetuiksi kulloinkin käytettävissä olevan parhaan tietämyksen mukaisesti. Metsähallituksessa käytössä nykyisin oleva luonnonvarasuunnittelu olisi tärkein keino edellä tarkoitettujen tavoitteiden yhteensovittamiseksi"*.

Paliskuntain yhdistys toteaa, että luonnonvarasuunnittelun prosessien nykykäytäntö ei ole kaikin osin tarkoituksenmukaista ja toimivaa. Luonnonvarasuunnittelun merkityksen korostuminen lakiuudistuksen myötä edellyttää kyseisen suunnitteluprosessin yhdenmukaistamista ja jäntevöittämistä poronhoitoalueella. Luonnonvarasuunnitelmien vahvistaminen tulisi toteuttaa yhteiskunnallisista velvoitteista vastaavissa ministeriöissä. Paliskuntien kanssa on järjestettävä PHL:n 53 §:n mukaiset neuvottelut, joissa on pyrittävä löytämään yhteisymmärrys muun muassa paliskunnan alueelle asetettavista hakukautavoitteista ja maanmuokkauuskäytännöistä, ennen kuin suunnitelma vahvistetaan.

Luonnoksen mukaan luonnonvarasuunnitelmat vahvistettaisiin liikelaitoksen hallituksessa ja suunnitelma olisi Metsähallituksen sisäinen asiakirja, jolloin se ei ole hallintopäätös (s. 52). Tämä tarkoittaa, että Luonnonvarasuunnitelmien laadinnassa heikkoon osaan jäävän asianosaistahon ainoaksi todelliseksi vaikuttamismahdollisuudeksi on jäämässä kansalaisaktivismi. Virallisten vaikuttamiskanavien puuttuminen on omiaan virittämään näkyviä kiistoja toimijoiden välille. Pohtia sopiikin, onko toimintakulttuurin ennakoitavissa olevan muutoksen myötä luvassa uusia metsäsotia sinne, missä valtion metsien käytöllä on konkreettista vaikutusta muiden elinkeinojen toimintaedellytyksiin.

Luonnoksessa (s. 47–48) todetaan, että *"yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen edellyttää velvoitteiden vaikutusten arvioinnin järjestämistä siten, että velvoitteiden taloudelliset vaikutukset ovat selvästi todettavissa. Tarkoituksena on, että Metsähallituksessa jatketaan taloudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyyttä kuvaavien mittareiden käyttöä vaikutusten arvioimiseksi siten kuin siitä palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamisen yhteydessä päätetään. Tarkoituksena on, että tässä pykälässä tarkoitettujen yhteiskunnallisten velvoitteiden taloudellisia, ekologistia ja sosiaalisia vaikutuksia käsitellään tarvittavalla tavalla Metsähallituksen toimintakertomuksessa"*. Paliskuntain yhdistys huomauttaa, että poronhoidolle aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja toiminnallisia ongelmia ei ole missään vaiheessa tarkasteltu osana valtion metsätaloustoiminnan arviointia. Metsätaloustoimien taloudelliset vaikutukset poronhoidolle sekä porolaidunten tilan arviointiin tulee ehdottomasti ottaa osaksi tätä tarkastelua. Ajantasaista tutkimustietoa metsätalouden taloudellisesta vaikutuksesta poronhoitoon on saatavilla muun muassa Luonnonvarakeskuksen porotutkimusasemalla.



18 §:ssä säädettäisiin julkisten hallintotehtävien ratkaisuvallasta. Poronhoidon – ja valtion talousarvioon varattavien petokorvausmäärärahojen tarpeen - näkökulmasta olennaista on, että vahinkoperusteisten poikkeuslupien käsittelyä kyetään nopeuttamaan ja joustavoittamaan riippumatta siitä, minkä viranomaistahon toimeksi asiasta päättäminen on saatettu.

Maa- ja metsätalousministerin tehtävä olisi antaa asetus mmm:n toimialaan tai hallinnonalaan kuuluvista julkisten hallintotehtävien yksikön suoritteiden maksuista. Poronhoidon toimintaedellytysten kannalta olennaista on, että poronhoidon harjoittamisoikeus ymmärretään ilman erillisiä oikeusprosesseja ikimuistoiseksi nautintaoikeudeksi, josta ei peritä maksuja.

Laissa valtion metsätalousosakeyhtiöstä 2 §:ssä säädetään luovutusvaltuudesta katsottaisiin metsätalouteen kuuluvaksi oikeus muiden metsäntuotteiden, kuten jäkälän ja kuntan, keräämiseen ja hyödyntämiseen. Paliskuntain yhdistys vaatii oikeutta jäkälän keräämiseen rajattavaksi poronhoitoalueen ulkopuoliselle valtion maalle.

Laissa valtion metsätalousosakeyhtiöstä 4 §:ssä säädetään oikeudesta edustaa valtiota tietyissä tapauksissa. Luonnoksessa (s. 77) kirjoitetaan naapurin kuulemista koskevassa 1 momentissa, että "*... Naapurin kuulemista edellytetään myös muun muassa ennen poroerotusten suorittamista*". Paliskuntain yhdistys toteaa, että poroerotusten suorittaminen ei edellytä naapurin kuulemista. Poronhoitolain 28 §:ssä säädetään poroerotusten suorittamisesta. PHL 28.3 §:n mukaan poroerotuksesta on ilmoitettava riittävän ajoissa ennakkoon paliskunnan osakkaille, naapuripaliskunnille ja Paliskuntain yhdistykselle. Asialla ei ole mitään yhteyttä metsähallituslakiin tai naapurien kuulemisesta säädettyihin MRL:n säädöksiin. Virke "*Naapurin kuulemista edellytetään myös muun muassa ennen poroerotusten suorittamista*" tulee ehdottomasti poistaa paitsi paikkansapitämättömänä myös hyvin potentiaalisesti sekaannuksia aiheuttavana, luonnostekstistä (s. 77).

Lisäksi esityksessä toistuu muutamissa kohdissa poronhoitoalueen alueellista määritelmää koskevia virheitä. Teksti on syytä tarkistaa siten, että poronhoitoalueen alueellisessa määrittelyssä muistetaan alueen ulottuvan paitsi Lapin myös Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntien alueille.

Lakiin tulisi ehdottomasti sisällyttää saamelaiskulttuurin heikentämiskielto saamelaiskulttuurin toimintaedellytysten turvaamiseksi. Tämä pykälä oli mukana varhaisemmissa lakiluonnoksissa. Heikentämiskielton poistaminen esityksestä on suoranaisesti häpeällistä jo kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. Paliskuntain yhdistys toteaa, että saamelaiskulttuurin elinvoimaisena säilyminen on Suomelle kansallisesti keskeinen ihmisoikeuskysymys ja vaatii pykälää saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta palautettavaksi esitykseen.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila  
toiminnanjohtaja

ao