

Asia: VN/23992/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavan eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi annettua lakia (851/1988), jolla on perustettu 71 soidensuojelualuetta eri puolille Suomea vuoden 1923 luonnonsuojelulain nojalla. Alueet painottuvat Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakuntiin, ja alueista 14 sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella.

Metsähallitus kyseisten soidensuojelualueiden hallinnasta ja hoidosta vastaavana luonnonsuojelulain (9/2023, jäljempänä LSL) 9 §:n mukaisena luonnonsuojelun valtion viranomaisena sekä valtion maa- ja vesialueiden metsästystä, kalastusta ja erävalvontaa koskevien julkisten hallintotehtävien hoidosta vastaavana lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Metsähallitus kannattaa esityksen tavoitteita ja tarkoitusta, jonka mukaan voimassa oleviin rauhoitussäännöksiin ei ole tarkoitus tehdä merkittäviä muutoksia. Metsähallitus näkee myönteisenä, että soidensuojelualueiden rauhoitussäännökset saatetaan lain tasolle ja yhdenmukaisiksi voimassa olevan LSL:n kanssa. Sääntelyn yhtenäistäminen selkeyttää eri luonnonsuojelualueiden hallintaa ja hoitoa verkostotasolla. Alueiden nimen säilyttäminen soidensuojelualueina kuvaa hyvin niiden perustamistarkoitusta ja suojeluhistoriaa. Metsähallitus

toteaa, että lausunnolla oleva esitys luo suuntaviivat seuraavana vuorossa olevalle päivitystyölle koskien eräiden valtion omistamien alueiden muodostamisesta soidensuojelualueiksi annettua lakia (676/1981).

Rauhoitussäännöksistä poikkeaminen

Metsähallitus näkee hyvänä toimivaltaa koskevan muutoksen, jonka myötä Metsähallitus käsittelee jatkossa kaikki rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskevat lupa-asiat soidensuojelualueilla. Tämä tehostaa ja yhtenäistää lupa-asioiden käsittelyä sekä tukee alueiden hallinnointia. Lupaviranomaisen näkökulmasta perustamistarkoituksen lisääminen säädökseen on tarpeellinen ja se myös tukee lupamenettelyjä. Metsähallituksen näkemyksen mukaan soidensuojelualueiden perustamistarkoitus on määritelty kattavasti ja yhdenmukaisesti muiden valtion luonnonsuojelualueiden kanssa. Perustamistarkoituksen ohella rauhoitussäännöksistä poikkeamisen edellytysten tarkempi määrittely selkeyttää lupaviranomaisen harkintaa ja yhdenmukaistaa lupakäytäntöä.

Metsähallitus katsoo, että kun järjestyssäännöllä ei tulla enää sääntelemään metsästä metsästyslain 8 §:n ulkopuolisilla alueilla, antaa se myös mahdollisuuden tarkastella ja lakkauttaa kokonaan järjestyssääntöjä [AV1.1][HR1.2][HR1.3][AV1.4][HR1.5][NM1.6][AV1.7][HR1.8]sellaisilla soidensuojelualueilla, joilla yleisökäyttö ei ole suurta ja joissa järjestyssäännöillä annettavat määräykset kuten liikkumisen tai leirytyksen rajoittaminen ei ole tarpeen. Järjestyssääntöjen lakkauttaminen osaltaan poistaa turhaa sääntelyä.

Metsästäys metsästyslain 8 §:n alueilla

Metsähallitus katsoo, ettei esitys lähtökohtaisesti rajoita metsästyksen mahdollisuuksia soidensuojelualueilla verrattuna nykytilaan, kun metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetuilla alueilla metsästyslain mukainen metsästäys säilyy edelleen lain nojalla sallittuna.

Huomioita metsästyksestä erityisesti metsästyslain 8 §:n ulkopuolisilla alueilla

Esitysluonnoksen 2 § 2 momentin mukaan metsästäys metsästyslain 8 §:n ulkopuolisilla alueilla on mahdollista Metsähallituksen luvalla sikäli kuin perustamistarkoitus ei vaarannu:

”Sen estämättä, mitä luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään, saa metsästä metsästyslain (615/1993) 8 §:ssä tarkoitetuissa kunnissa sijaitsevilla soidensuojelualueilla tai niiden osilla sekä Metsähallituksen luvalla perustamistarkoitusta vaarantamatta myös muilla alueilla.”

Esitetty ehdotus säilyttäisi alueen metsästyksen sallittavuutta koskevan ratkaisun tekemisen lainsäätäjän sijaan lupaviranomaisella. Tämä olisi ristiriitaista perustuslain kannalta, koska rauhoitussäännökset tulisivat tältä osin lupaviranomaisen hallintopäätöksellä päätettäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 29/2004 vp) on todettu, että perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta on ongelmallista, että kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännökset on annettu asetustasolla. Lakiesityksen perusteluissa on esitetty lakimuutoksen yhdeksi tavoitteeksi em. ongelman poistamista. Tämä ei Metsähallituksen näkemyksen mukaan metsästyslain 8 §:n eteläpuolisella alueella toteutuisi esitetyn metsästystä koskevan sääntelyn osalta.

Lakiesityksessä tuodaan esille, että myös metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun alueen ulkopuolella metsästyssäännöksillä pyrittäisiin ylläpitämään metsästyksen nykytilanne. Tältä osin todetaan, että Metsähallituksen luvalla sallittavasta eläinten tappamisesta on säädetty LSL 51 §:ssä, jonka mukaan Metsähallitus voi myöntää lupia vain sellaisten eläinlajien yksilöiden vähentämiseen, jotka ovat liian runsaslukuisia tai vahingollisia tai aiheuttavat uhkaa turvallisuudelle tai omaisuudelle. Huomioiden lisäksi LSL 52 § 3 momentti, jonka mukaan perustamissäädöksellä voidaan mahdollistaa metsästyksen metsästyslain 8 § mukaisten alueiden ulkopuolella, Metsähallitus katsoo, että Metsähallituksen Luontopalveluilla ei olisi toimivaltaa myöntää viranomislupia metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun alueen ulkopuoliseen metsästyksen siinä laajuudessa kuin alueella tällä hetkellä metsästystä harjoitetaan.

Sääntelyä valmisteltaessa on perusteltua huomioida myös metsästyslupien myöntämisen nykykäytännöt, joiden mukaan lähes kaikilla esityksen mukaisilla metsästyslain 8 §:n ulkopuolisilla valtion alueilla metsästyksen ja siihen liittyvä koiran käyttö on tällä hetkellä sallittua perustuen kohteiden järjestyssääntöihin. Metsästyksen on järjestetty joko vuokraamalla metsästysoikeus tai myymällä alueelle metsästyslupia. Metsästyksen säätely soidensuojelualueilla perustuu nykytilassa siten metsästyslainsäädännön menetelmiin, kuten kannanvaihtelujen mukaan tehtävään metsästysaikojen ja metsästyslupamäärien säätelyyn, lajien määräaikaan rauhoituksiin ja pyynti- ja poikkeuslupiin.

Käytännön metsästyksen sallittavuuden arvioinnin kannalta on hyvä huomioida myös se, että poronhoitoalue ulottuu osin metsästyslain 8 §:n eteläpuolelle. Tällä voi olla merkitystä erityisesti suurpetojen pyyntiä koskevissa tilanteissa, joissa poikkeuslupia on haettu juuri 8 §:n alueen eteläpuoliselle poronhoitoalueen osalle (esim. Oulu, Utajärvi, Ii). Tällaisissa tapauksissa Luontopalvelut käsittelevät asian LSL 51 §:n mukaisena poikkeuslupa-asiana.

Jos hallituksen esitysluonnoksen toimintamallia verrataan nykyisen LSL:n mukaisten ns. muiden luonnonsuojelualueiden metsästyksen järjestämisen peruskäytäntöön, soidensuojelualueilla (ML 8

§:n alueen ulkopuolella) syntyisi uudenlainen kaksipuolainen metsästyksen säätelymekanismi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ensin metsästäjän tulee hakea Metsähallituksen Luontopalveluilta lupaa, jonka jälkeen tulee haettavaksi varsinainen metsästyslupa Metsähallituksen Eräpalveluilta. Tätä ei voisi käytännönkään kannalta pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, ei viranomaisen eikä luvan hakijan kannalta.

Edellä mainitun perusteella esityksessä ja sen perusteluissa on tarpeen selkeästi täsmentää myös lupamenettelyjen soveltamisalaa Metsähallituksen Luontopalveluiden ja Eräpalveluiden välillä huomioiden Metsähallituslain 17 ja 18 §:ien toimivaltasäännökset.

Lakiesityksen mukainen Metsähallituksen Luontopalvelujen antama mahdollinen lupa metsästykseseen olisi Metsähallituksen tulkinnan mukaan valituskelpoinen hallintopäätös. Mahdolliset valitukset ja niiden käsittely hallinto-oikeudessa vaikuttaisivat lupapäätöksen toimeenpanon aikatauluun ja tällä tavoin myös metsästyksen käytännön järjestelyihin. Määräaikaiset hallintopäätökset johtaisivat myös tarpeeseen uusia alueiden metsästysvuokrasopimuksia hallintopäätösten voimassaoloajan mukaisesti, joka puolestaan kasvattaisi kokonaisuutena hallinnollisen työn määrää sekä heikentäisi ennakoitavuutta. Hallintopäätösten yhdenmukaisuus tulisi myös pystyä varmistamaan.

Säädösvalmistelussa ja säädösten täytäntöönpanossa tulisi huomioida myös se, että uuden säädöksen myötä metsästysvuokrasopimuksiin ja metsästysalueiden lupaehtoihin voi tulla muutostarpeita, joiden toteutukseen tarvitaan siirtymäaika. Siirtymäajan tulisi olla metsästäjien oikeusturvan ja ennakoitavuuden vuoksi vähintään vuoden mittainen.

Edellä selostetuin perustein esitetään, että metsästyksen sallittavuus tulisi ratkaista alueen perustamissäädöksessä aluekohtaisesti lain tasolla. Tämä vastaisi myös LSL 52 § 3 momentissa käytettyä säätelymekanismia, jonka mukaan perustamissäädöksellä voidaan mahdollistaa metsästys metsästyslain 8 § mukaisten alueiden ulkopuolella. Metsähallitus esittääkin ehdotuksen jatkokehittämistä siten, että alueiden perustamissäädöksiin sisällytetään metsästystä koskevat tarpeelliset määräykset perustamistarkoituksen mahdollistamissa puitteissa siten, kuin perustuslaki sekä LSL sitä edellyttää.

Kalastus

Esityksessä ei ole merkittäviä muutoksia kalastuksen harjoittamisen edellytyksiin soidensuojelualueilla. Rauhoitussäännökset säilyvät pääosin ennallaan. Metsähallitus katsoo, että kalastusjärjestelyiden tulee säilyä lähtökohtaisesti nykytilan mukaisina (ml. Metsähallituksen luvan tarvitsema kalastus) ja että kalastuksen salliminen tulee ilmetä säätelystä selkeästi. On tärkeää varmistaa, että kalastuslain mukaisten yleiskalastusoikeuksien (onkiminen, pilkintä, viehekalastus) asema on selkeä ja yhteensopiva kalastuslain kanssa.

Saamelaisten oikeudet ja poronhoito

Saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytysten säilyttäminen ja varmistaminen edelleen on tärkeä tavoite, johon Metsähallitus yhtyy. Esitys tunnistaa saamelaisten kotiseutualueen erityisaseman ja kytkee valmistelun perustuslain 17 §:n 3 momenttiin sekä LSL:n oikeuksien turvaamista koskevan sääntelyn. Esitys mahdollistaisi saamelaisten oikeuksien huomioimisen myös soidensuojelualueille myönnettävissä malminetsintää koskevissa poikkeusluvuissa.

Metsähallitus pitää tärkeänä, että poronhoidon edellytysten osalta säännökset esitetään säilytettävän pitkälti ennallaan ja laajempaa kuin LSL 50 §:n poronhoitoa koskevassa säännöksessä (LSL 50 § 1 mom 6. kohta). Esityksen perusteella LSL 51 §:n 1 mom 5. kohta ei enää tulisi sovellettavaksi soidensuojelualueilla (luvanvarainen poikkeus rakentaa poronhoitoon liittyviä rakennuksia ja rakennelmia). Koska em. toimenpiteet eivät edellyttäisi Metsähallituksen viranomaislupaa, pitää Metsähallitus tärkeänä, että esityksen perusteluissa täsmennettäisiin lupamenettelyn ja maanomistajan suostumuksen kohteena olevien toimenpiteiden eroja: esimerkiksi rakentaminen ja puunotto poronhoidon tarpeisiin eivät edellyttäisi Metsähallituksen viranomaislupaa, mutta Metsähallitus maanomistajan roolissa voi edellyttää ja käytännössä edellyttääkin erillistä suostumusta tai sopimusta käytännön toteutuksesta.

Valtatien 21 Palojoensuu-Maunu edellyttämät muutokset

Esityksessä tehtäisiin valtatie 21 Palojoensuu-Maunu parannushankkeen toteuttamisen edellyttämät vähäiset muutokset Lätäsenon-Hietajoen ja Jietanasvuoman soidensuojelualueiden rajauksiin. Metsähallituksen näkemyksen mukaan muutokset ovat välttämättömiä perusparannuksen toteutuksen mahdollistamiseksi ja pohjautuvat jo aiemmin tehtyyn ympäristö- ja Natura-vaikutusten arviointiin. Metsähallitus on 9.12.2024 antamassaan lausunnossa (MH 5053/2024) yhtynyt valtatie 21 perusparannushankkeen Natura-arvioinnin johtopäätökseen, jonka mukaan hankkeesta ei aiheudu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueiden suojeluperusteisiin, kun lieventämistoimenpiteet huomioidaan

Malminetsintä- ja kaivostoiminta

Metsähallitus pitää hyvänä, että esityksessä säädetään tarkemmin malminetsintää koskevista poikkeamisen edellytyksistä, koska niiden puuttuminen on vaikeuttanut lupaharkintaa. On myös hyvä, että säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin se, ettei kaivostoiminta lähtökohtaisesti ilman luonnonsuojelualueen lakkauttamista tai rauhoitussäännösten lieventämistä ole mahdollista

soidensuojelualueella. Sakatin kaivosta suunnitellaan osittain Viiankiaavan soidensuojelualueelle ja toteutuessaan kaivoshanke tulee edellyttämään nyt lausuttavana olevan lain muuttamista.

Yhdyskuntateknisten rakenteiden kunnostaminen

Soidensuojelualueille sijoittuu olemassa olevia voimajohtoja. Metsähallitus esittää, että aluekohtaisten säädösten perusteluissa täsmennetään yhdyskuntateknisten rakenteiden ”käytön ja kunnossapidon” tulkintaa siten, että sallittuna kunnossapidämisenä pidetään olemassa olevan rakenteen ylläpitoa ja uusimista nykyisellä käytöllä. Mutta samaan johtokäytävään sijoitettavien linjojen kapasiteetin olennainen kasvattaminen tai rakenteiden korottaminen katsotaan käytön laajentamiseksi, joka ei kuulu pelkän kunnossapidon piiriin.

Niemelä Juha
Metsähallitus

Varala Anna-Liisa
Metsähallitus