

Juhani Päivänen

Metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttäminen – metsälain tarkoittamien kohteiden tunnistaminen

Tausta

Metsälain (1093/1996) tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Metsälaki jakaantuu siten hengeltään kahteen osaan: toisaalta perinteiseen puuntuotantoon ja toisaalta metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen.

Viime mainitulla ”uudella sektorillaan” metsälaki velvoittaa ylläpitämään edellytykset metsien biologisen monimuotoisuuden säilymiselle, mikäli tämä ei aiheuta vähäistä suurempaa taloudellista menetystä maanomistajalle. Laissa luetellaan metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt, joita koskevat hoito- ja käsittelytoimenpiteet tulee tehdä siten, että elinympäristön ominaispiirteet säilyvät.

Suomalaiseen oikeuskäytäntöön kuuluva lähtökohta on, että jokaisen Suomen kansalaisen oletetaan tuntevan lain. Myöskään tietämättömyys esimerkiksi hakkuualalle sattuvasta arvokkaasta luontokohteesta ei vapauta metsänomistajaa vastuusta. Rangaistussäännökset tuntevat tuomion ankaruustasoina rikkomuksen merkittävyyden perusteella (metsänkäyttöilmoituksen laiminlyönti ja vähäinen lain vastainen teko eli metsärikkomus) sakon ja (taloudellinen hyödyntäminen ja ilmeinen piittaamattomuus lain kiellosta eli metsärikos) sakon

ja vankeusrangaistuksen. Maanomistajan tai häntä neuvovan metsäammattilaisen vastuu metsälakikohteiden tunnistamisessa ja säilyttämisessä on suurempi kuin luonnonsuojelulain mukaisten luontotyyppien suojelussa. Jälkimmäisessä muuttamiskielto astuu voimaan vasta, kun ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi maanomistajalle.

Lainsäädäntö toiminnan ohjaajana

Lainsäädännön yleinen periaate on se, että asetuksessa voidaan täsmentää lyhyehkön lakitekstin sanomaa, mutta sanoma ei saa oleellisesti muuttua – ei kieltävämpään eikä sallivampaan suuntaa. Edelleen lain kattamalla alueella toimivaltainen ministeriö voi antaa lakia ja asetusta tarkentavia määräyksiä. Hallituksen esityksestä eduskunnalle ja erityisesti sen yksityiskohtaisesta perusteluosasta voi lain soveltaja myös täydentää ymmärrystään lainvalmistelun pohjasta; mitä lainsäätäjällä on itse asiassa tarkoittanut. Periaate on selvä: lainsäätäjällä säätää, oikeuskäytäntö soveltaa ja oikeustiede tulkitsee ja systematisoi (Ranta 2001, s. 248). Viime kädessä tulkinta tapahtuu tuomioistuimissa.

Käytännön ohjeistuksessa sovelluksen tulisi siten olla sekä lain hengen että kirjaimen mukainen. Yksittäinen virkamies tai käytännön organisaation toi-

mihenkilö ei voi lähteä omaperäisesti tulkitsemaan lakia.

Esiintulleet ongelmat

Metsälain 10 §:n soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Ongelmia on esiintynyt usealla tasolla. Voidaan havaita, että lakia sovellettaessa ja kartoituksia ja selvityksiä tehtäessä käsitteitä näkyy käytettävän huolimattomasti. Tämä vaikeuttaa asioiden selkokielistä ymmärtämistä. Toisen – vakavamman – ongelman muodostaa se, että näyttää esiintyvän epätietoisuutta siitä, mitä lainlaatija on tietyillä käsitteillä tarkoittanut ja mitä kasvupaikkoja on tarkoitettu vietävän osin suhteellisen karkeina ryhminä ilmaistuihin erityisen tärkeisiin elinympäristöihin.

Ominaispiirteet

Kaksi arvostettua luontoasiantuntijaa, jotka ovat työskennelleet pitkään metsälain tarkoittamien arvo-kohteiden tunnistamisen ja käyttömahdollisuuksien opettamisen parissa, avasivat keskustelun yhdestä yksityiskohdasta.

Lehesvirta ja Vuokko (2001) otsikoivat ajatuksia herättävän pohdintansa muotoon: ”Mitä ovat ominaispiirteet?” Kyse oli siitä, mitä metsälain laatija on itse asiassa tarkoittanut elinympäristön ominaispiirteillä, joiden säilyttämisen turvaamiseen laki velvoittaa. Pohdinnassaan kirjoittajat löytävät sekä ensisijaisia (ilmasto, topografia, maaperä, veden määrä ja kulku, pienilmasto) että toissijaisia (metsän käsittelyssä muuttuvia) ominaispiirteitä. Metsää käsitellessä eloyhteisö (eläinlajisto ja kasvilajisto mukaan lukien puusto) muuttuu ja siten osin myös pienilmasto. Lopputulemaksi jää ”Voiko ominaispiirteellä lainkaan olla määritelmää, joka soveltuisi kaikkiin biotooppeihin?” (Lehesvirta ja Vuokko 2001, s. 79).

Metsälakikohteet osana avainbiotooppeja

Metsälaki puhuu monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä. On harmillista, että jopa tutkijoiden raporteissa saatetaan tehdä har-



Kuva 1. Lehtokorpi (LhK) on aina metsälakikohde. Valokuvat Juhani Päivänen.

haisia rinnastuksia esim. seuraavasti: ”Nykyinen metsälaki, joka sisältää säädöksiä luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen eli avainbiotooppien suojelusta...” (Tonteri 2001, s. 73).

Myöhemmin ko. raportista tosin selviää, samoin kuin VMI9:n kenttätöohjeestakin, että kunkin avainbiotyypiksi luokitellun kohteen kohdalla arvioidaan vielä erikseen, täyttääkö kohde metsälain tarkoittaman monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeän elinympäristön vaatimukset. Vaatimuksia ovat yleensä luonnontilaisuus ja pienialaisuus. Sitä vastoin inventoinneissa ei ole katsottu voitavan ottaa huomioon kohteen alueellista yleisyyttä.

Avainbiotooppi-käsitettä suositellaankin yleiskäsitteeksi tarkoittamaan kaikkia arvokkaita elinympäristöjä kuten metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt, luonnonsuojelulain suojellut luontotyypit sekä muut säilytettäväksi suositeltavat arvokkaat elinympäristöt (Meriluoto ja Soininen 1998, s. 17).

Lakikohteen tunnusmerkit

Hankalan ogelman muodostaa se, että metsälain 10 §:n tarkoittamat erityisen tärkeät elinympäristöt on laissa lueteltu seitsemänä väljähkönä ryhmänä. Näistä numeroiduista ryhmistä käytetään asetuksessa nimitystä kohta. Esimerkin vuoksi voimme tarkastella, miten yksiselitteisesti lain tarkoittamat soiden kasvupaikat voidaan tunnistaa. Soita ja suokasvupaikkoja esiintyy metsälain seitsemästä kohdasta kolmessa (numerointi seuraa metsälakia):

- 1) lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä pienten lampien välittömät ympäristöt
- 2) ruoho- ja heinäkorvet, saniaiskorvet sekä lehtokorvet ja Lapin läänin eteläpuolella sijaitsevat letot
- 7) karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat hietikot, kalliot, kivikot, louhikot, vähäpuusoiset suot ja rantaluhdat.

Mainittuihin kolmeen ryhmään luettavien suokasvupaikkojen kirjoa tulee siten yrittää lähestyä järjestyksessä laki (1093/1996), asetus (1200/1996), maa- ja metsätalousministeriön päätös (224/1997), hallituksen esitys eduskunnalle (HE 63/1996) ja eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö (MmVM 18/1996-HE 63/1196). Vasta tämän jälkeen tulevat käytännön soveltamisohteet (Soininen 1997, Meriluoto ja Soininen 1998) ja kartoitusten seurantaraportit (Tenhola ja Yrjönen 1999). Mielenkiintoisen yksityiskohdan muodostaa yhden metsäkeskuksen alueella tehdyssä kartoituksessa käytetyt metsälakikohteen tunnusmerkit (Silver ja Kajava 2000). Yllä mainittujen lähteiden perusteella muodostuva käsitys suokasvupaikoista metsälakikohteenä ei näyttäisi olevan kovin yhtenäinen.

Lakikohteen tarkennukset

Kohtaa 1 asetus tarkentaa ao. vesiuomien ja lampien lähiympäristön vyöhykkeeksi, jossa puusto ja pensaskerros sekä pysyvän veden läheisyys luovat ympäristöstään poikkeavat kasvuolot ja pienilmaston. Puusto ja pensaskerros luetaan tässä ominaispiirteeksi (vrt. Lehesvirran ja Vuokon (2001) pohdinnat). Ministeriön päätös ei sisällä ohjeita, jotka edistäisivät kohdan 1 tarkoittamien erityisen tärkei-

den elinympäristöjen tunnistamista. Hallituksen esityksessä eduskunnalle puhutaan ao. kohdassa *vähäpuustoisista* lähteiköistä ja pienistä, *enimmillään puolen hehtaarin suuruisista lammista*; nämä rajoitteet eivät ole kuitenkaan ylittäneet yllä viitattuihin säädöksiin. Lampien rantametsien ja soiden katsotaan lisäävän metsäympäristön vaihtelua. Rantametsäkaistan tai suokuvion leveyttä ei ole määrätty, mutta hallituksen esityksessä painotetaan kaikkiaan, että erityisen tärkeät elinympäristöt ”... *olisivat tavanomaisesta metsäluonnosta poikkeavia, yleensä pienialaisia kohteita*...”.

Käytännön soveltamisohteistot on kirjoitettu selkeästi; erityisesti on kiinnitetty huomiota vesilakia noudattaen tapahtuvaan toisaalta puron ja toisaalta joen tunnistamiseen (Meriluoto ja Soininen 1998). Kohdan 1 mukaisten elinympäristöjen tunnistaminen ei näytä kovin ongelmalliselta.

Kohdassa 2 metsälaki luettelee yksiselitteisesti aitoihin puustosiin korpiin kuuluvat suotyypit (*ruoho- ja heinäkorpi, saniaiskorpi ja lehtokorpi*) sekä sisällyttää tähän kohtaan myös Lapin läänin eteläpuolella sijaitsevat letot. Jostakin syystä – ehkä hallituksen esityksen tekstiin tukeutuen – asetus lajentaa mainitut korvet suotyypeinä tunnistettavista kasvupaikoista kansanomaisesti yleisempään ja epämääräisempään suuntaan *reheviksi korviksi*. Rehevä–karu-vaihtelu luonnossa on epämääräisempää kuin trofiaan tukeutuva suokasvupaikkojen luokittelu (Heikurainen 1960, Laine ja Vasander 1990). On selvää, että tällä laajennuksella lain nimeämät, alunperin suotyypisidonnaiset, elinympäristöt laajentuvat runsaspuustoisten ruoho- ja sarakorpien suuntaan. Tässä kohtaa kansanomaistaminen mitä ilmeisemmin heikentää lain yhdenmukaista soveltamista.

Mitä sitten ovat kohdan 7 ”*karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat... vähäpuustoiset suot ja rantaluhdat*”? Hakematta tulee ensin mieleen, että lainsäätäjän on täytynyt tarkoittaa suhteellisen niukkaravinteisia sekatyypin soita ja pienialaisia avosoita. Hallituksen esitys eduskunnalle on kuitenkin omiaan sekoittamaan aluksi muodostunutta käsitystä: ”*Karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat metsätalouden maahan luettavat kivennäismaiden sekä turvemaiden kitu- ja joutomaat, joita ovat esimerkiksi karut rämeet ja korvet sekä rantaluhdat ja avoimemmat suot*.” Jätettäkään tässä yhteydessä pohdiskelematta lainsä-



Kuva 2. Metsälain suhtautuminen ruohosiini suotyyppeihin ei ole yksiselitteinen. Kuvassa ruohosiinisuuden tunnuksena kurjenjalka (*Potentilla palustris*).

dännön kielenhuollollista tasoa; avoimien soiden selitelmässä on käytetty komparatiivia ilman vertaailua!

Metsätalouden maaluokat kitumaa ja joutomaa sekä rämeiden ja korprien attribuutiksi asetettu – jälleen epämääräinen – sana ”karut”, tukisi erityisesti maan eteläosissa ajatusta siitä, että lainsäätäjät tarkoittaisi toisaalta niukkapuustoisia ja -ravinteisia sekatyypin soita ja toisaalta pienialaisia avosoiita niiden ravinteisuustasosta riippumatta. Toisaalta myös aidot puustoiset korvet ja rämeet saattavat maan pohjoisissa osissa kuulua kitumaan luokkaan.

Näyttää siltä, että soveltamisohjeen laatijatkin ovat joutuneet vaikeaan tilanteeseen pyrkiessään ymmärtämään lainsäätäjän perimmäistä tarkoitusta. Aluksi soveltamisohje on kirjoitettu niukkapuustoisuus ja niukkaravinteisuus -henkeen, mutta täydellinen epävarmuus heijastuu asianomaisen kohdan tunnistamisohjeiston viimeisessä lauseessa: ”*Lisäksi ruohoinen tai suursarainen avo- tai puustoinen suo voi olla metsälain tarkoittama (kitu- tai joutomaan) vähäpuustoinen suo*” (Meriluoto ja Soininen 1998, s. 106). Näyttäisi siltä, että kirjoittajat ensisijaisesti

kuitenkin katsovat mainittujen kohteiden kuuluvan muihin arvokkaisiin elinympäristöihin, joiden luonnonarvot tulisi turvata hyvän metsänhoidon suositusten mukaisesti metsänomistajan omalla päätöksellä (Meriluoto ja Soininen 1998, s. 142).

Toista äärimmäisyyttä edustavat Silver ja Kajava (2000, s. 60), jotka viitaten Lounais-Suomen metsäkeskuksen sisäisiin ohjeisiin ”*tulkitsevat*” kaikki kitu- ja joutomaan ruohoiset ja varsinaiset sarakorvet metsälakikohteiksi. Edelleen Silver ja Kajava (2000, s. 63) ”*luokittelevat*”, ”*valitsevat*” ja ”*tulkitsevat*” soiden kasvupaikkoja metsälakikohteiksi hyvin vapaamielisesti esimerkiksi vedoten suokasvupaikan alueelliseen harvinaisuuteen. Tietyistä suotyypeistä he luokittelevat metsälakikohteiksi vain edustavimmat ja pienialaisuuden vaatimuksesta he katsovat voitavan tinkiä.

Onko epämääräisyydestä haittaa?

Yleinen tavoite – kuten alussa jo todettiin – on ollut se, että maanomistajan tulisi kyetä tunnistamaan

metsälakikohteet. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta piti aikanaan mietinnössään (Luku 1.3.4 Metsän monimuotoisuuden turvaaminen) vaikeaa tunnistettavuutta nimenomaisena perusteena sille, että jalopuumetsiköt, pähkinäpensaslehdot ja tervaleppäkorvet ehdotetaan luonnonsujelulain mukaisiin luontotyyppeihin eikä metsälakikohteiksi. Käänteisesti oletettiin siis, että maanomistaja tunnistaa metsästään metsälakikohteet paremmin ja helpommin kuin jalot lehtipuut, pehkinäpensaas tai tervaleppämetsikön!! Olisikohan todella näin?

Ei voi olla metsäammattikunnalle eduksi, että metsälain 10 §:n soveltamiseen liittyvä luokittelu ja tunnistaminen tapahtuu eri yhteyksissä kovin erilaiselta pohjalta. Perussyy on kuitenkin ilmi selvästi itse lakitekstissä ja sen kanssa osin ristiriitaisissa alemman tason säädöksissä. Voidaan toisaalta perustellusti kysyä, onko metsälain 10 §:n kohteiden tiukkarajainen tunnistaminen erityisesti suokasvupaikkojen kohdalta enää oleellista, jos kestävä metsätalouden rahoituslaki ei tue luonnontilaisen suon ojitusta ja käyttöön otettu metsien sertifiointijärjestelmä sen nimenomaisesti kieltää. Tämän lisäksi sertifiointin kriteereihin on lisätty talousmetsissä säilytettävänä muina arvokkaina elinympäristöinä ruohoiset suot.

Käsittäkseni olisi kuitenkin eduksi, mikäli metsälakikohteiden kartoitus tapahtuisi yhtenäisin ohjeistoin. Luonnonvarakartoituksiin jää aina subjektiivisuutta, mutta kohtuullinen yhteismitallisuus on jo uskottavuuden säilyttämisenkin kannalta välttämätöntä. Kartoitusten tavoitteenahan on osaltaan ennaltaehkäistä tietämättömyydestä johtuvia metsälain rikkomuksia ja parantaa metsänomistajien oikeusturvaa. Tämän vuoksi onkin hämmästyttävää, että kartoitusten toimivuuden arvioinneissa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota käytettyjen kriteeristöjen mahdolliseen epäyhtenäisyyteen (vrt. Tenhola ja Yrjönen 1999). Maanomistajien luottamusta ei varmastikaan lisää, mikäli havaitaan, että lain epämääräisyyden vuoksi lakia sovelletaan yksipuolisesti nk. varovaisuusperiaatteella ("epävarmuudessa tulee suosia ympäristöarvoja"). Epävarmuudessakin myös yksityisiin intresseihin tulee kiinnittää huomiota (Ranta 2001, s. 247–254). Lainsoveltajan toiminnallaan luoman konkreettisen oikeusnormin tulee olla kaikkien hyväksyttävissä.

Kirjallisuutta

- Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 18/1996-HE 63/1996.
- Hallituksen esitys eduskunnalle metsälaki... HE63/1996 vp.
- Heikurainen, L 1960. Metsäojitus ja sen perusteet. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo–Helsinki. 378 s.
- Laine, J. & Vasander, H. 1990. Suotyypit. Kirjayhtymä, Helsinki. 80 s.
- Lehesvirta, T. & Vuokko, S. 2001. Mitä ovat ominaispiirteet? Metsätieteen aikakauskirja 1/2001: 77–80.
- Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta 224/1997.
- Meriluoto, M. & Soininen, T. 1998. Metsäluonnon arvokkaat elinympäristöt. Metsälehti Kustannus, Helsinki. 192 s.
- Metsäasetus 1200/1996.
- Metsälaki 1093/1996.
- Ranta, J. 2001. Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2001. 261 s.
- Silver, T. & Kajava, S. 2000. Suot metsälakikohteina Lounais-Suomessa. Suo 51(2): 59–64.
- Soininen, T. 1997. Avainbiotooppiselvitysprojekti 1996. Maastotyöopas. Metsätalouden kehittämisskeskus Tapio, Helsinki. 55 s.
- Tenhola, T. & Yrjönen, K. 1999. Metsäluonnon monimuotoisuudelle tärkeät elinympäristöt. Kartoitus yksityismetsissä. Väliraportti 1999. Maa- ja metsätalousministeriö. 40 s.
- Tonteri, T. 2001. Avainbiotooppi Etelä-Suomessa: valtakunnan metsien 9. inventoinnin tuloksia. Julkaisusa: Siitonen, J. (toim.). Monimuotoinen metsä. Metsäluonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelman loppuraportti. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 812. s. 73–79.
- Valtakunnan metsien 9. inventointi (VMI9). Maastotyöohjeet 1999. Häme-Uusimaa, Pirkanmaa ja Etelä-Savo. Metsäntutkimuslaitos, Helsinki. 145 s.

■ Prof. Juhani Päivänen, Helsingin yliopisto, metsäekologian laitos. Sähköposti juhani.paivanen@helsinki.fi