

Tampere 8.8.2007

Arviointipaperi: Venäjän metsälain täytäntöönpanosäädöksiä:
Vuokrasopimus ja vuokrasääntö sekä voimaansaattamislain muutoksia

Uusia ja vanhoja metsävuokrasopimuksia

Venäjän uuden metsälain (ML) mukaan on Venäjän federaation hallituksen vahvistettava valtion ja kunnan omistuksessa olevien metsien vuokralle panna ja vuokrasopimuksen solmimista koskeva säännöstö sekä metsävuokrasopimuksen malliasiakirja (ML 74§5.). Asetuksellaan No 324 on Venäjän hallitus vahvistanut 28.5.2007 metsän vuokraamisesta vuokrasopimuksen solmimissäännön (Vuokrasääntö) ja mallivuokrasopimuksen (Vuokrasopimus).

Uuden metsälain voimaansaattamislakiin tehtiin presidentin 24.7.2007 vahvistamalla lailla muutoksia. Vanhat metsävuokrasopimukset on saatettava uuden lain mukaisiksi 1.1.2009 mennessä. Uusi metsäpalstan vuokrasopimus voidaan tehdä 1.1.2010 saakka, vaikkei ko. palsta ole rekisteröity maakiinteistöjen rekisteriin/kadasteriin.

Vuokrasääntö ylimalkainen

Metsän vuokraamista koskevat asiakirjat ovat melko ylimalkaisia, eikä esim. vuokrasääntö juurikaan konkretisoi metsälain normeja. Vuokrasääntö on lähinnä kokoelma lakiin kirjoitettuja ohjeita ja määräyksiä.

Näin ollen toimeenpanosäädöksinä vuokrasääntö ja vuokrasopimus eivät ole kovinkaan tehokkaita, eivätkä riittävän yksityiskohtaisia ajatellen metsän vuokraamisen oikeudellista sääntelyä. Tässä piilee se vaara, että kun ylimalkaisen lain ja sen soveltamisen välillä ei ole täsmällisiä federaation asetusluontoisia normeja, käytäntö jää aluetason viranomaisten säänneltäväksi sekä yksittäisten viranomaisten ja virkamiesten mahdollisesti mielivaltaisenkin määräilyn varaan. Tämä johtaa metsäasioiden heterogeenisen sääntelyyn ja metsäoikeuden epämääräisyyteen.

Vuokrasopimus valmisteltava huolellisesti

Vuokrasopimuksen ja vuokrasäännön ylimalkaisuus mahdollistaa ja edellyttää sopimuksen täsmentämistä. Lopullisen vuokrasopimuksen laatimisessa on oltava hyvin huolellinen, sillä esim. nyt hallituksessa vahvistettujen asiakirjojen luonnokset olivat valmisteluvaiheessa erittäin huonot nimenomaan vuokralle ottajan kannalta. Onkin pelättävissä, että säädösluonnoksissa olleita epäedullisia sopimusehtoja yritettäisiin saada täydentävinä ja valinnaisina lausekkeina itse metsänvuokrasopimukseen vuokralle antajan ehdottamina ja aluetason viranomaisten vaatimina.

Säännöstö valtion ja kunnan omistuksessa olevan metsäpalstan vuokrasopimuksen valmistelusta ja solmimisesta (Vuokrasääntö) toistaa metsälakiin sisältyvän oikeudellisen lähtökohdan, jonka mukaan metsän vuokraan sovelletaan metsälakia ja siviililakia (ML 71§3.).

Metsänvuokrasopimuksen tulkinnassa ei tukeuduta lainkaan maalakiin.

Sen sijaan hyödynnettäessä metsää muulla oikeudellisella perusteella kuin vuokraamalla, sovelletaan metsä- ja siviililain ohella myös maalakia. Kysymys on tällöin julkisomisteisen metsän käytöstä julkisyhteisöjen toimesta perustuen pysyvään käyttöoikeuteen ja määräaikaiseen ilmaiskäyttöoikeuteen, tai kansalaisten ilmaiskäyttöoikeudesta.(ML 71§4.)

Vuokrasopimuksen välttämättömät ehdot

Vuokrasäännössä (§7) luetellaan vuokrasopimuksen välttämättömät ehdot - yhteensä viisi asiaa (a-d), jotka ovat tarpeen sopimuksen yksilöimiseksi. Huomattava on, että sopimus katsottaisiin mitättömäksi ilman näitä välttämättömiksi määriteltyjä ehtoja, jotka ovat: a)metsäpalstan yksilöintitiedot, b)sopimuksen kesto, v) metsän käyttötarkoitus, g) vuokramaksun suuruus ja maksuehdot ja -ajat, sekä d) hakkuiden määrä.

Vuokrasäännön mukaan (8§) metsänvuokrasopimuksessa tulee olla myös ehtoja metsänkäytölle tyypillisistä kysymyksistä sekä tavanomaisista sopimusoikeudellisista asioista, kuten a) osapuolten oikeudet ja velvollisuudet mm. liittyen metsien suojeluun ja uudistamiseen, b) sopimuksen rikkomusseuraamukset, mm. sopimussakot , v) sopimuksen purkamis- ja muuttamisperusteet ja -tavat. Tämän lisäksi voidaan sopia muista lainsäädännön kanssa sopusoinnussa olevista ehdoista (8§d).

Vuokrasääntö toistaa siviililakia myös siltä osin, että vuokrasopimuksessa on mainittava metsäpalstan käyttöä rajoittavista rasitteista (8§g). Tämän kysymyksen tärkeys käy ilmi vuokrasäännön loppumääräyksessä, jossa korostetaan vuokralleantajan velvollisuutta varoittaa vuokralaista kolmansien tahojen oikeuksista vuokralle annetulla metsäpalstalla. Vuokralaisella on oikeus vaatia vuokranalennusta tai sopimuksen purkamista ja vahingonkorvausta vuokralleantajan vaietessa ko. rasitteista ja oikeuksista(22§).

Vuokrasääntö ei täsmennä huutokauppanormeja

Metsäpalsta annetaan vuokralle pääsääntöisesti huutokaupassa, ja vain poikkeuksellisesti ilman. Vuokrasääntö ei tuo mitään täsmennystä lain säännöksiin tältä osin (4§). Huutokaupasta ei ole vuokrasäännössä yksityiskohtaisia määräyksiä. Mahdollisesti onkin valmisteilla erillinen tarkempi säännöstö huutokaupasta.

Vuokrasäännössä on ML:a konkretisoivia normeja vain jonkin verran. Hakemuksen sisältö ja tarvittavat liitteet on lueteltu vuokrasäännössä. Sen mukaan hakemus vuokrasopimuksen solmimiseksi ilman huutokauppaa on käsiteltävä 30 pv kuluessa ao. viranomaisessa. (16§)

Metsänvuokrasopimus ei ole siviilioikeudellinen sopimus

Vuokrasäännön mukaan on metsänvuokrasopimus tehtävä mallisopimusta käyttäen. Mallivuokrasopimus on melko laaja sisältäen vuokrasäännössä lueteltujen välttämättömien ja muiden sopimusehtojen konkretisointia. Kuitenkin vain joiltain osin sopimusehdoin täsmennetään lakinormeja.

Silmiinpistävää onkin se, että vaikka kyse on konkreettista vuokrasuhdetta koskevasta sopimuksesta, siihen on sisäankirjoitettu lakinormeja, jotka eivät edes ole luonteeltaan sopimusoikeudellisia vaan hallinto-oikeudellisia. Tämä on omiaan vaikeuttamaan erityisesti vuokralle ottajan oikeudellisen aseman – oikeuksien, velvoitteiden, vastuiden – määrittelyä.

Mallisopimuksesta puuttuu myös oikeudellinen tasapaino, siviilioikeudelliselle suhteelle ominainen sopimusosapuolten yhdenvertaisuus. Vuokrasopimuksen luonne Venäjän metsäoikeudessa jää hämäräksi. Vaikka mallisopimuksessa viitataan siviililakiin, ei Venäjän metsänvuokrasopimusta voida edelleenkään pitää siviilioikeudellisena sopimusvapauten perustuvana oikeussuhteena.

Vuokramiehen velvollisuudet määritelty epätasaisesti

Vahvistetussa mallivuokrasopimuksessa on konkretisoitu vuokramiehen velvollisuuksia metsäpalotilanteissa. Vuokrasopimuksessa on ehto, jonka mukaan vuokramiehen on turvattava metsäpalon sammuttaminen, sekä ryhdyttävä ehkäiseviin toimenpiteisiin vuokra-alueellaan. (11§e) Lopullisessa mallivuokrasopimuksessa ei ole enää luonnoksessa ollutta lauseketta vuokramiehen oikeudesta saada kompensatio vuokranantajalta metsäpalon sammuttamiseen osallistumisesta.

Yksittäisessä metsävuokrasopimuksessa tulisi täsmentää lain ylimalkaisia säännöksiä esim. siitä, milloin vuokramiehellä on velvollisuus osallistua tulipalon sammuttamiseen ja missä tilanteissa vuokranantajalla on oikeus määrätä vuokralle ottaja osallistumaan metsäpalon torjumiseen, sekä tapa, laajuus, resurssit jne. Myös korvauserusteet tulisi olla täsmälliset konkreettisessa vuokrasopimuksessa.

Vuokrasopimuksessa on vuokramiehen oikeudeksi määritelty metsäinfrastruktuurin, kuten metsäteiden ja varastoalueiden rakentaminen viitaten tarkempiin ohjeisiin ja määräyksiin (10§b).

Vuokramiehen velvollisuutena näyttää olevan todella käyttää metsää, kun se kerran on vuokralle otettu, eli esim. metsänkäyttöilmoitus on todella tehtävä joka vuosi (11§a,g.).Tuntuu turhalta sellainen sopimuksessa vuokramiehen velvollisuuksia määrittävä ehto, jonka mukaan on maksettava vuokra sopimuksen mukaan (11§b).

Vuokraoikeuden vaihdantakelpoisuus

Vuokramiehellä on mallisopimuksen mukaan oikeus vuokranantajan luvalla antaa vuokraoikeus vaihdantaan eli kiinnittää, sijoittaa, edelleenvuokrata jne. (10§g) . Näin hallituksen vahvistamaan vuokrasopimukseen on kirjattu siviililain mukainen vuokraoikeuden vaihdantaluonne.

Uusi metsälaki jättää asian siviililain ja täytäntöönpanosäädösten säänneltäväksi, mutta uuden metsälain voimaansaattamislaissa on selvät normit uuden lain mukaisen metsävuokraoikeuden vaihdantakelpoisuudesta. Näin ollen hallitus on sisällyttänyt ko. ehdon mallisopimukseen noudattaen siviililain ohella uuden metsälainsäädännön linjauksia.

Metsälain voimaansaattamislakiin heinäkuussa 2007 tehyin muutoksin edellytetään, että metsäpalsta on merkitty valtiolliseen maakiinteistörekisteriin/kadasteriin, jotta ko. metsäpalstan vuokrasopimus olisi mahdollista kiinnittää, edelleenvuokrata tai sijoittaa yhtiöön/osuuskuntaan.

Hallituksen vahvistamassa mallivuokrasopimuksessa ei ole lauseketta siitä, että vuokralle ottajalla olisi vuokra-ajan päätyttyä oikeus ostaa metsäpalsta omistukseensa. Metsälain vaietessa tästä asiasta on eräiden venäläisten asiantuntijoiden mukaan mahdollista vuokrasopimuksen ehdolla saattaa vuokrattu maa yksityisomistukseen soveltaen suoraan siviililain normeja.

Vuokrasääntö ja vuokrasopimus ovat uuden metsälain edellyttämiä täytäntöönpanosäädöksiä, joiden tulisi ottaa huomioon niinkin merkittävä asia kuin valtion tai kuntien omistuksessa olevien metsien yksityiseen omistukseen siirtymisen mahdollisuus, jos tämä olisi uuden metsälainsäädännön linjausten mukaista. Valtion omaisuuden yksityistäminen edellyttää Venäjällä privatisointilainsäädännön mukaisia päätöksiä. Vuokrasopimuksen ehdot eivät tällaiseen muutokseen ole riittävä oikeudellinen perusta, eivätkä lausekkeet osto-optiosta olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisia.

Sopimushäiriöt kehnosti määritelty

Sopimuksen ja lainsäädännön rikkomusten seuraamukset ovat vuokrasopimuksessa epätydyttävästi määritelty. Vaikka kummankin osapuolen on kannettava vastuu velvoitteidensa puutteellisesta täyttämisestä, määrää mallisopimus vain vuokralle ottajan maksettavaksi sopimussakkoja. Näin vuokralle antajalla ei olisi sakkoseuraamuksia vastaavanlaisissa häiriötilanteissa.

Vuokramiehen oikeuksien kannalta merkityksellistä on myös se, ettei vuokrasopimuksessa rajata sopimussakkoa lopulliseksi korvaukseksi ao. rikkomuksesta, vaan asia jää siviililain varaan, eli vuokranantajalla on mahdollisuus vaatia myös vahingonkorvausta. (13§).

Lopullisessa metsävuokrasopimuksessa on syytä olla huolellinen suoritushäiriöehtoja laadittaessa. Sopimukseen perustuvien seuraamusten ohella tulevat usein kysymykseen myös lakiperusteiset sanktiot, jotka määräytyvät viranomaisten vahvistamien taksojen mukaan.

Sopimuksen muuttaminen ja irtisanominen on vuokrasopimuksessa määritelty hyvin ylimalkaisesti (16.). Asiakirjojen luonnosvaiheessa ehdot olivat erittäin epäedulliset vuokramiehen kannalta, joten asiassa on oltava tarkkaavainen lopullisia metsävuokrasopimuksia solmittaessa.

Ylivoimaisen tilanteen lauseke on sinänsä tavanomaisesti määritelty. Lopullisessa sopimuksessa olisi syytä kuitenkin täsmentää menettelyjä, aikamääriä ja sopimuksen muutoskriteerejä esim. tulipalon ja tulvien ym. luonnonkatastrofien tilanteissa ja niiden vaikutuksista sopimusvelvoitteiden täyttämiseen. Mallisopimuksen ylivoimaisen esteen lauseke on sinänsä oikeansuuntainen ja muodostaa hyvän pohjan konkretisoinnille. (22§)

Vuokrasopimuksessa ei ole mitään ehtoa vuokramiehen tai vuokranantajan velvollisuuksista ja valtuuksista metsälainsäädännön noudattamisen valvonnasta, mm. laittomien hakkuiden ehkäisemisestä. Tämä on johdonmukaista metsälainsäädännön linjauksen kanssa, jonka mukaan laillisuusvalvonta viranomaistoimintana on erotettu metsien taloudellisesta hyödyntämisestä, ja näin ollen mm. vuokralle ottajan ja –antajan toiminnoista.