OIKEUSMINISTERIÖ

Lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri

LAUSUNTO

4.2.2016

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS METSÄHALLITUKSEN UUDELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 132/2015 vp)

1. Esityksen lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta. Nykyinen laki Metsähallituksesta ehdotetaan kumottavaksi. Metsähallitus olisi esityksen mukaan edelleen perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos. Siihen ei kuitenkaan sovellettaisi yleistä lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010), joka sääntelee nykyisin ainoastaan valtionhallinnon sisäisiä palveluja tuottavia valtion liikelaitoksia.

Metsähallituksen tehtävät ja toiminnan järjestäminen säilyisivät pääosiltaan nykyisellään lukuun ottamatta metsätalousliiketoimintaa. EU:n kilpailuoikeudellisten vaatimusten täyttämiseksi Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta yhtiöitettäisiin. Asiasta säädettäisiin valtion metsätalousosakeyhtiöstä annettavalla lailla, jonka mukaan yhtiö olisi valtion täysimääräisessä omistuksessa. Metsähallituksen hallinnassa oleva valtion maa- ja vesiomaisuus pysytettäisiin edelleen valtion suorassa omistuksessa.

Tällä hetkellä Metsähallitukseen sovelletaan vuonna 2010 kumottua lakia valtion liikelaitoksista (1185/2002). Vuoden 2010 uuden valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) siirtymäsäännösten mukaan kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan Metsähallitukseen, kunnes Metsähallituksesta toisin säädetään. Tämä siirtymäsääntely tarkoitettiin väliaikaiseksi järjestelyksi. Olisikin tärkeää, että Metsähallitusta

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

koskeva lainsäädäntö saataisiin uudistettua ja nykyinen siirtymävaihe ohitettua.
Esityksen perustuslakiarvioinnissa keskeisiä ovat perustuslain 84 §:n 4 momentin säännökset valtion liikelaitoksista, perustuslain 92 §:n 2 momentin säännökset valtion kiinteän maaomaisuuden luovuttamisesta, perustuslain 124 § julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännökset saamelaisten asemasta.

2. Metsähallitus valtion liikelaitoksena

Perustuslain 84 § asettaa eräitä reunaehtoja valtion liikelaitosten sääntelylle. Sen 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Edelleen perustuslain mukaan liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Tämän säännöksen nojalla liikelaitosten asema valtion talousarviossa voi perustua nettobudjetointiin. Lisäksi po. momentin mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Tämä säännös antaa eduskunnalle toimivallan tehdä erityisiä, liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteita koskevia päätöksiä talousarviopäätöksen yhteydessä.

Esityksen lähtökohtana on, että nykyinen yleislaki, laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) ei koske Metsähallitusta, joten Metsähallituksesta annettavaan uuteen lakiin ehdotetaan otettavaksi perustuslaissa tarkoitetut säännökset valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista samoin kuin tarpeelliset säännökset liikelaitoksen budjetoinnista (lisäksi laki valtion talousarviosta 423/1988, 4 §) sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön ohjaustoimivallasta. Näiltä osin esitys vastaa perustuslain 84 §:n 4 momentin vaatimuksia. Perustuslaista ei myöskään asetu esteitä sille, että valtion liikelaitoksen liiketoimintaa harjoitetaan liikelaitoskonserniin kuuluvissa tytäryhtiöissä kuten nyt ehdotetaan (ja kuten nykyisinkin Metsähallituksen liikelaitoskonsernissa).

3. Valtion kiinteistövarallisuuden hallinta

Perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain lähtökohtana on, että merkittävät maaomaisuuden luovutukset edellyttävät eduskunnan suostumusta (HE 1/1998 vp, s.

143/II). Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) on asiaa koskeva valtuutusluonteinen yleislaki, jossa luovutustoimivaltaa on osoitettu valtio-oikeushenkilön sisällä valtioneuvostolle, ministeriöille sekä valtion virastoille ja laitoksille, mukaan lukien valtion liikelaitokset.

Esityksen mukaan Metsähallituksen hallinnassa oleva valtion kiinteistövarallisuus jäisi edelleen Metsähallitukselle, mutta valtion metsätalousosakeyhtiöstä annettavan lain 4 §:n mukaan perustettavalle osakeyhtiölle osoitettaisiin oikeus edustaa valtiota ja käyttää valtiolle maanomistajana kuuluvaa puhevaltaa eräissä alaltaan hyvin rajoitetuissa tilanteissa. Osakeyhtiölle ei osoitettaisi kiinteistövarallisuuden luovutustoimivaltaa. Osakeyhtiölle säädettäisiin Metsähallituksen hallintaan osoitettuun tai myöhemmin osoitettavaan tuottovaateen alaiseen maa- ja vesiomaisuuteen kohdistuva oikeus metsätalouden harjoittamiseen sekä Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta. Ehdotus on yhdenmukainen perustuslain 92 §:n 2 momentin kanssa.

4. Julkisten hallintotehtävien hoitaminen

Esityksen mukaan Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoidettaisiin edelleen erillisessä julkisten hallintotehtävien yksikössä. Metsähallitukselle säädetyt julkiset hallintotehtävät säilyisivät esityksen mukaan asiallisesti ennallaan. Myös maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjaustoimivallan sääntely vastaisi lähtökohtaisesti asialliselta sisällöltään voimassa olevaa lainsäädäntöä ja noudatettua käytäntöä.

Voimassa oleva laki Metsähallituksesta on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2004 vp, PeVL 47/2004 vp). Valiokunta arvioi tuolloin, että viranomaistehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan, liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa organisoida viranomaishallintoa eikä järjestelyssä ole perustuslain kannalta huomautettavaa (PeVL 38/2004 vp, s. 2-3). Valiokunta kuitenkin katsoi, että parempi vaihtoehto olisi Metsähallituksen viranomaistehtävien hoitaminen omassa erillisessä virastossa tai keskuksessa. Tähän valiokunta viittasi myös myöhemmin käsitellessään lakia Metsähallituksen erävalvonnasta (PeVL 46/2005 vp, s. 2/I).

On selvää, että julkisten hallintotehtävien järjestäminen liikelaitoksen yhteyteen tuo päätöksentekoon, ohjaukseen ja valvontaan omat vaikeuten-

sa ja vaatimuksensa. Tähän perustuslakivaliokunnan kannanototkin viittaavat. Myös ohjauksen ja valvonnan jakautuminen kahden ministeriön – maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön – välillä aiheuttaa järjestelyyn jonkinasteista hajaannusta. Nykytilaa vastaavaa ratkaisua voidaan kuitenkin puoltaa niillä hyödyillä, jotka muodostuvat valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinnasta ja suojelusta tarkoituksenmukaisesti yhtenä kokonaisuutena valtion liikelaitoskonsernissa.

Esityksen ja voimassa olevan lainsäädännön mukainen määrittely Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä kattaa sinänsä ehkä laajemman tehtäväkokonaisuuden kuin mitä perustuslaissa tarkkaan ottaen ymmärretään julkisen hallintotehtävän käsitteellä. Julkisten hallintotehtävien yksikön toimialassa on otettava huomioon myös toiminnan perustuminen valtion budjettirahoitukseen ja sen edellyttämään palomuurivaatimukseen samoin kuin toiminnan organisointiin vaikuttava kilpailuneutraliteettivaatimus sekä yksikön tehtäviin välittömästi liittyvien maa- ja vesialueiden tarkoituksenmukaisen hallinnoinnin järjestäminen. Tällaiselle sääntelylle ei ole perustuslaista johtuvaa estettä.

Esityksen säännöksissä ja niiden perusteluissa on eräin kohdin täsmennetty julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön aseman erillisyyttä ja riippumattomuutta nykyiseen verrattuna. Tämä on perusteltua julkisten hallintotehtävien asianmukaisen hoidon kannalta. Yksikön tehtäväala näyttäisi kuitenkin supistuvan nykyisestä, sillä siihen ei enää kuuluisi esimerkiksi luonnon virkistyskäytön, kulttuuriomaisuuden vaalimisen sekä luontotyyppien ja lajien suojelun tehtäviä Metsähallituksen tuottovaateen alaisilla alueilla. Yksikön toimintaan kohdistuva maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjaustoimivalta sekä Metsähallituksen hallituksen ja toimitusjohtajan toimivalta on säännösehdotuksissa pääsääntöisesti riittävällä tavalla järjestetty.

Esityksen mukaan julkisten hallintotehtävien erilliskirjanpidosta luovuttaisiin, mutta julkisista hallintotehtävistä laadittaisiin edelleen erillinen tilinpäätös (1. lakiehdotuksen 33 §). Perusteluissa ei esitetä syytä tällaiselle taloushallinnon muutokselle. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetut varat ja velat on pidettävä tehokkaasti erillään liiketoiminnan varoista ja veloista (s. 66). Eduskunnan budjettivallan turvaaminen ja ministeriöiden ohjausvallan toteutuminen sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön aseman riippumattomuus edellyttävät, että taloushallinnon järjestelmät noudattavat käytännössä

selkeästi erillisyyden vaatimusta. Asianmukaista olisi, että tästä huolehdittaisiin säännösperusteisesti.

Esityksen mukaan voitaisiin eräitä rajattuja lupapäätöksiä siirtää muulle kuin viranomaiselle (1. lakiehdotuksen 18 §:n 3 mom.). Säännösehdotukset vastaavat voimassa olevia, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä säännöksiä (PeVL 47/2004 vp) eivätkä ne ole ongelmallisia perustuslain 124 §:n kannalta.

5. Saamelaisten asema

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös ei rajoitu turvaamaan pelkästään vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1998 vp, s. 65/II). Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Viime vaalikaudella eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 264/2014 vp) sisällytettiin säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Tämä esitys on edelleen vireillä eduskunnassa.

Nyt käsillä olevasta esityksestä puuttuu edellä mainitut suunnittelua ja heikentämiskieltoa koskevat Metsähallituslain säännökset. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei myöskään käsitellä lakiehdotusta perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta.

Esitys sisältää säännökset vain saamelaisten kotiseutualueen neuvottelukunnista (1. lakiehdotuksen 39 §) sekä nykyisen Metsähallituslain 4 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella (1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti).

Perustuslakivaliokunta katsoi käsitellessään edellä mainitun ILO 169-yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista mietintöasiana, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimuksen määräyksiä eikä sopimuksen ratifioiminen aiheuta tarvetta muuttaa Suomen lainsäädäntöä. Valiokunta korosti, ettei yleissopimuksen täytäntöönpano edellytä puuttumista saamelaisten kotiseutualueella olevien yksityishenkilöiden tai julkisyhteisöjen maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin eikä myöskään jokamiehenoikeuksiin tai muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin eikä valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin. (PeVM 13/2014 vp, s. 6/II).

Valiokunta katsoi sopimuksen täytäntöönpanoon kuitenkin kuuluvan, että saamelaisille turvataan oikeudet osallistua ja vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon samoin kuin oikeudet käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen sekä harjoittaa näillä alueilla saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta (PeVM 13/2014 vp, s. 7/I). Valiokunta hyväksyi mietinnössään Metsähallituslain säännösehdotukset muuttamattomina.

Valiokunta ei käsittelyt mietinnössään esitystä perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta.

Edellä todetun perusteella nyt käsillä oleva esitys ei sinänsä ole ongelmallinen perustuslain 17 §:n 3 momentin tai 121 §:n 4 momentin kannalta, mutta perustuslakivaliokunnan kannanotto ja useiden kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten suositukset Suomelle sekä mainitut perustuslain säännökset puoltaisivat sitä, että Metsähallituksesta annettava laki sisältäisi siitä nyt puuttuvat säännökset saamelaisten asemasta.