Olli Mäenpää
5.2.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp)

Valtion liikelaitoksen yleiset perusteet (PL 84.4 §)

Metsähallitus olisi 1. lakiehdotuksen mukaan perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos, joka kuuluu valtio-oikeushenkilöön. Valtion liikelaitoksena toimivaa Metsähallitusta koskevat kattavat säännökset sisältyisivät säädettäväksi ehdotettuun lakiin Metsähallituksesta. Metsähallitukseen ei sovellettaisi yleislakia valtion liikelaitoksista (10.12.2010/1062), eikä sitä edeltävää lakia.

Valtion liikelaitoksen toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on perustuslain 84 §:n 4 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla. Säännös määrittelee valtiosääntöiset puitteet valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden sääntelylle. Niiden yleiset perusteet on aina määriteltävä lailla. Ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perustuslaissa valtion liikelaitosta koskevalle laintasoiselle sääntelylle asetetut täsmällisyyden ja kattavuuden vaatimukset.

Perustuslain liikelaitoksia koskevan säännöksen ei voida katsoa edellyttävän, että valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden perusteista tulisi säätää ainoastaan yhdellä, yhdenmukaisella lailla. Yhdenmukaisen sääntelyn sijasta perustuslaki mahdollistaa myös liikelaitoskohtaiset lait, joissa yksittäisten liikelaitoksen organisatorista asemaa sekä toiminnan ja talouden erityisiä perusteita voidaan määritellä myös toisistaan eroavalla tavalla. Myöskään voimassa oleva valtion liikelaitoslaki ei tavallisena lakina voi estää säätämästä siitä poikkeavia säännöksiä yksittäistä valtion liikelaitosta, esimerkiksi Metsähallitusta, koskevassa laissa.

Valtion liikelaitokset on alun perin tarkoitettu valtion erityiseksi organisaatiomuodoksi, jonka tarkoituksena on harjoittaa liiketoimintaa (HE 137/1986, s. 5), mihin myös liikelaitos-nimike viittaa. Perustuslaki ei kuitenkaan määrittele kuinka laajaa tällainen liiketoiminta voi olla eikä aseta estettä sillekään, että valtion liikelaitos toimisi harjoittamatta itse merkittävää liiketoimintaa. Valtion liikelaitoksen tehtäviä ei ole tältä osin tarkemmin määritelty perustuslaissa, joten ne on melko vapaasti säänneltävissä lailla. Tältä kannalta arvioituna ei ole perustuslaista johtuvaa estettä sille, että Metsähallitus valtion

liikelaitoksena harjoittaa liiketoimintaa ensisijaisesti tytäryhtiöiden välityksellä. Valtion liikelaitos voi myös johtaa liikelaitoskonsernia, johon tytäryhtiöt kuuluvat.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Metsähallituksen asema perustuslain 124 §:n kannalta arvioituna

Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan valtion liikelaitokset ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja muita kuin viranomaisia, koska ne eivät kuulu valtion viranomaiskoneistoon (HE 1/1998 vp, s. 61, s. 178). Vastaavasti myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että valtion liikelaitokset ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja muita kuin viranomaisia (PeVM 9/2002 vp; PeVL 38/2004 vp PeVL 47/2004 vp; PeVL 46/2005 vp). Valtion liikelaitoksia ei siis ole pidetty perustuslain 124 §:n tarkoittamina viranomaisina.

Valtion liikelaitosten yleistä asemaa koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ajantasaistamiselle näyttäisi olevan vahvoja perusteita. Valtion liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan ne ovat valtion toimielimiä. Ne muodostavat siten osan valtio-oikeushenkilöä. Valtion liikelaitoksiin sovelletaan hallinnon yleislakeja näihin lakeihin sisältyvien nimenomaisten soveltamisalasäännösten mukaan, joskin oikeudesta valittaa tuomioistuimeen on edelleen säädettävä erikseen. Liikelaitoksilla voi olla sekä virka- että työsuhteista henkilöstöä, joka on palvelussuhteessa valtioon. Henkilöstöön kohdistuu myös virkavastuu. Valtion liikelaitokset toimivat lailla määritellyn ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa, minkä lisäksi niihin kohdistuu erikseen eduskunnan perustuslakiin perustuva ohjaus.

Valtion liikelaitosten organisatorinen asema ja niiden toiminnan julkisoikeudellinen sääntely on etenkin edellä mainituista syistä rinnastettavissa valtion hallintoviranomaisiin. Se, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen ei käytännössä ole valtion liikelaitosten keskeistä toimintaa, ei vaikuta tähän arviointiin. Myös valtion virastoilla ja laitoksilla voi olla elinkeinotoimintaa kilpailuoikeudellisissa puitteissa. Myöskään perustuslain 124 §:n peruslähtökohdat ja tavoitteet eivät edellytä valtion liikelaitosten rinnastamista säännöksessä tarkoitettuihin muihin kuin viranomaisiin.

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät

Perustuslakivaliokunta on katsonut edellä mainituissa arvioissaan, että valtion liikelaitoksena toimivalle Metsähallitukselle on voitu lailla säätää sille nykyisin kuuluvat julkiset hallintotehtävät. Tällainen hallintotehtävien määrittely muulle kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulle viranomaiselle ei valiokunnnan arvion mukaan vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Toisaalta voimassa olevalla lainsäädännölle Metsähallitukselle annetut hallintotehtävät eivät perustuslakivaliokunnan arvion mukaan myöskään sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Mikäli pidetään perusteltuna soveltaa edelleen aikaisempaa valtiosääntö-oikeudellista arviota Metsähallituksesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna muuna kuin viranomaisena, vastaavanlainen arvio voidaan aikaisemman käytännön mukaisesti kohdistaa 1. lakiehdotuksessa valtion liikelaitoksena toimivalle Metsähallitukselle säädettäväksi ehdotettuihin julkisiin hallintotehtäviin. Lakiehdotuksen 6 §:ssä määritellyt julkiset hallintotehtävät vastaavat sisällöltään ja laajudeltaan Metsähallitukselle nykyisin kuuluvia hallintotehtäviä, joita koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslaki ei estä näiden tehtävien organisoimista erillisen julkisten hallintotehtävien yksikön tehtäväksi.

Mikäli lähdetään siitä, että Metsähallitus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen, ei ole valtiosääntöoikeudellista tarvetta arvioida erikseen sille lailla määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä eikä myöskään niiden organisointitapaa.

Julkisten hallintotehtävien eriyttäminen liiketaloudellisista tehtävistä

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät on 1. lakiehdotuksen mukaan tarkoitus organisoida erilleen muusta liikelaitoksesta ja luonteeltaan liiketoiminnallisista tehtävistä. Tästä EU:n kilpailuoikeudellisiin vaatimuksiin perustuvasta lähtökohdasta huolimatta viranomaisyksikön julkisiin hallintotehtäviin määriteltäisiin kuuluviksi myös sellaisia tehtäviä, joita ei luonteeltaan voida pitää varsinaisina julkisina hallintotehtävinä ainakaan perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

Julkiset hallintotehtävät määrittelevän 5 §:n 1 momentin mukaan Metsähallitus muun muassa hoitaa ja käyttää sen hallinnassa julkisten hallintotehtävien hoitamista varten olevaa maa- ja vesiomaisuutta. Lisäksi julkisiin hallintotehtäviin kuuluisivat 5 §:n 2 momentin mukaan muun muassa luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen sekä riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa lueteltujen lakien mukaan Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä olisivat muun muassa lohen ja taimenen pyyntipaikan vuokraaminen, valtion yksityisten kalastusten käyttämisestä päättäminen ja ulkoilureitin ylläpito.

Tällaisten tehtävien hoitamiseen ei voida katsoa sisältyvän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien erityispiirteitä, ja niitä voidaan hoitaa myös taloudellisin ja/tai liiketoiminnallisin tavoittein. Perustuslain ei kuitenkaan voitane katsoa suoranaisesti estävän sitä, että muitakin kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä määritellään lailla erikseen julkisiksi hallintotehtäviksi. Lainsäädännön selkeyden ja perustuslain 124 §:n soveltamisalan ennakoitavuuden kannalta tätä ei kuitenkaan ilman muuta voida pitää suotavana eikä hyvän lainsäädäntötavan mukaisena. Lisäksi julkisten hallintotehtävien laajentava määrittely voi aiheuttaa rajanveto-ongelmia Metsähallitukseen kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan määrittelyssä.

Erillinen viranomaisyksikkö Metsähallituksessa

Metsähallituksessa olisi 1. lakiehdotuksen mukaan julkisten hallintotehtävien yksikkö, jonka tehtävät määritellään 5 ja 16 §:ssä. Julkisten hallintotehtävien ratkaisuvallasta säädetään erikseen 18 §:ssä sekä yksikköön kohdistuvasta ohjauksesta ja valvonnasta 19 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on Metsähallitusta valtion liikelaitoksena määrittelevää lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että julkisten hallintotehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa lailla organisoida virkamieshallintoa, eikä tällaisessa järjestelyssä ole perustuslain kannalta huomauttamista. Valiokunta ei tosin ole pitänyt hyvänä sellaista suuntausta, että liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksikköjä, vaan on pitänyt parempana vaihtoehtona, että Metsähallituksen viranomaistehtäviä hoitaisi oma erillinen virasto tai keskus (PeVL 38/2004 vp; ks. myös PeVL 46/2005 vp). Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt julkisten hallintotehtävien organisatorista eriyttämistä liikelaitoksen sisällä seikkana, joka vaikuttaisi lakiesityksen säätämisjärjestykseen. Vastaava arvio voidaan esittää hallituksen esityksestä tältä osin.

Julkisten hallintotehtävien antaminen ulkopuoliselle yhteisölle

1. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan maastoliikennelain 4 §:ssä, kalastuslain 5 §:ssä ja metsästyslain 6 §:ssä tarkoitetuille luville tai päätöksille voidaan vahvistaa aluekohtaiset kiintiöt. Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin mukaan luontopalvelujohtaja ja erätalousjohtaja voivat kiintiöiden puitteissa siirtää yksittäisiä lupia koskevaa päätösvaltaa myös sellaiselle ulkopuoliselle yhteisölle, jota riippumattomuuden, luotettavuuden, asiantuntemuksen ja muiden seikkojen perusteella on pidettävä tehtävään sopivana.

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen lupapäätösten tekemistä on ehkä mahdollista pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, johon ei kuitenkaan sisälly toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön. Kyseiset lupaasiat ovat kuitenkin merkitykseltään verraten rutiininomaisia. Lisäksi ne rinnastuvat pitkälti kiinteistönomistajan oikeuteen myöntää kolmannelle taholle käyttö- tai muu oikeus kiinteistöön. Tällaista omistusoikeuteen perustuvan käyttöoikeuden myöntämistä ei yleensä voida pitää julkisena hallintotehtävänä.

Joka tapauksessa lakiehdotuksen mukaan lupatoimivaltaa käyttävän yhteisön toimintaan sovelletaan tältä osin, mitä hallinto-, julkisuus- ja kielilaissa sekä saamen kielilaissa säädetään, ja toimintaan kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu. Muutoksenhakuoikeus tällaista lupaa koskevaan päätökseen on erikseen määritelty 22 §:ssä. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisena perus-

tuslain 124 §:n vaatimusten kannalta, joka ei kuitenkaan välttämättä edellytä hallinnon yleislakien nimenomaista mainintaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä määrittelevässä laissa.

Ohjaus- ja vastuusuhteet (PL 68 §)

Valtionhallinnossa ohjaus- ja vastuusuhteiden lähtökohdat on määritelty perustuslain 68 §:n 1 momentissa, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Koska ministerit toimivat virkavastuulla (PL 116 ja 118 §) ja he ovat virkatoimistaan vastuunalaisia myös eduskunnalle (60.2 §), on välttämätöntä, että jokaisen ministeriön toimiala ja toimivalta määritellään riittävän yksiselitteisesti. Tätä vaatimusta on noudatettava myös, kun ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaisesti säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella.

Näiden lähtökohtien perusteella arvioituna voidaan todeta, että 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö tulosohjaa Metsähallitusta, kun taas ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta ministeriön ohjausvastuulle säädettyjen 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa. Lisäksi 19 §:n 1 momentin sisältämän säännöksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat ja valvovat toimialojensa osalta Metsähallitukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitoa siten kuin virastojen ja laitosten toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta erikseen säädetään. Tarkoituksena olisi siten ilmeisesti, että kumpikin ministeriö vastaisi toimialallaan perustuslain 68 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla hallinnon asianmukaisesta toiminnasta Metsähallituksessa.

Useiden ministeriöiden ohjaus ja valvonta, joka kohdistuu samaan valtion toimielimeen, on sinänsä perustuslain puitteissa mahdollinen. Esimerkiksi ELY-keskusten ohjaus ja valvonta perustuu tällaiseen useiden rinnakkaisten ohjaussuhteiden määrittelyyn. Lakiehdotuksessa määriteltyjen ohjaus- ja valvontasuhteiden rajanveto saattaa kuitenkin muodostua tulkinnanvaraiseksi ja mahdollisesti päällekkäiseksi. Tämä johtuu etenkin siitä, että lakiehdotuksen 5 §:ssä julkiset hallintotehtävät on määritelty verraten laajasti ja siten, että niihin saattaa siksi sisältyä saman sisältöisiä tehtäviä kuin varsinaisen liikelaitoksen tehtäviin.

Metsähallitukseen kohdistuvan maa- metsätalousministeriön tulosohjauksen sisältöä ja kohdetta saattaa käytännössä olla vaikea täsmällisesti määritellä ja erottaa ympäristöministeriön tulosohjauksesta, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä ohjauksen alasta ja sitovuudesta. Tällainen epäselvyyden ja päällekkäisyyden mahdollisuus kohdistuisi muun muassa tehtäviin, jotka liittyvät maa- ja vesiomaisuuden hallintaan.

Nämä seikat voivat heijastua ministeriöiden toimivallan ja viime kädessä ministerien vastuun määräytymiseen. Myös Metsähallituksen hallituksen ohjaus- ja valvontavalta sekä vastuu voivat tältä kannalta muodostua tulkinnanvaraiseksi.

Ehdotukseen sisältyvää ohjaus- ja valvontasuhteiden epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä olisi mahdollista täsmentää esimerkiksi niin, että julkisten hallintotehtävien yksikön tehtävät määritellään ehdotettua täsmällisemmin tai yksikön hallintotehtävät siirretään erityiselle viranomaiselle. Yksikön tehtävät voitaisiin täsmentää esimerkiksi määrittelemällä ne kohdistumaan varsinaisiin julkisiin hallintotehtäviin. Niillä tarkoitetaan vakiintuneesti verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Käytännössä erilaiset lupia, kieltoja ja rajoituksia sisältävät päätökset ovat tyypillisesti tällaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä. Sen sijaan esimerkiksi maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyviä tehtäviä, joita ehdotuksen mukaan myös kuuluisi yksikölle, ei voida tämän valtiosääntöisen määritelmän kannalta pitää julkisina hallintotehtävinä.

Julkisten hallintotehtävien yksikön tehtävien täsmentämisen vaihtoehtona on tehtävien organisointi virastomallin mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa kahdessa lausunnossaan pitänyt parempana ratkaisuna, että Metsähallituksen viranomaistehtäviä hoitaisi erillinen virasto tai keskus. Myös tällainen viranomaistehtävien organisointimalli poistaisi päällekkäisten ohjaus- ja valvontasuhteiden aiheuttamat ongelmat, mikäli uuden viraston perustamista pidettäisiin hallinnollisesti ja valtiontaloudellisesti perusteltuna.

Valtion kiinteän omaisuuden luovuttaminen (PL 92.2 §)

Peruslähtökohtana valtion kiinteää omaisuutta koskevan puhevallan käyttämisessä on perustuslain 92 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämän perustuslain säännöksen säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana on, että merkittävät valtion maaomaisuuden luovutukset edellyttävät eduskunnan suostumusta.

Eduskunnan suostumus koskee aina yksittäistä kiinteän omaisuuden luovutusta, mutta lailla voidaan säätää, että valtioneuvosto ja eräissä tapauksissa myös sen alaiset valtioon kuuluvat viranomaiset voivat päättää omaisuuden luovutuksesta. Viranomaisen päätösvalta ei kuitenkaan koske sellaista kotimaassa olevaa kiinteistöomaisuutta, jonka taloudellinen arvo on suuri tai jonka merkitys on huomattava. Tällaisen kiinteän omaisuuden luovutus edellyttää sen sijaan aina eduskunnan suostumusta (HE 1/1998 vp, s. 143).

Valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisen puitteita ja päätösvaltaa määrittelevän perustuslain 92 §:n 2 momentin mukaan luovuttamisesta voidaan säätää lailla, sikäli kuin luovuttaminen ei edellytä eduskunnan suostumusta. Lailla voidaan myös säätää toimielimistä, jotka päättävät luovuttamisesta. Perustuslain 92 §:n 2 momentissa ei sen sijaan säädetä, mille toimielimille voidaan lailla säätää valtion kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevaa päätösvaltaa. Voimassaolevan luovutuslain 6 §:n mukaan päätösvalta voi kuulua valtioneuvostolle, ministeriölle, valtion liikelaitokselle sekä ministeriön alaiselle virastolle tai laitokselle. Nämä ovat

voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtio-oikeushenkilöön kuuluvia toimielimiä. Vastaava lähtökohta on perustana myös 4. lakiehdotuksen säännöksessä, joten hallituksen esitys ei kiinteän omaisuuden luovutustoimivallan määrittelyn osalta muuttaisi nykytilannetta, jota voidaan pitää perustuslain 92 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten mukaisena.

Metsätalousliiketoiminnan yhtiöittäminen

Yhtiöittämisen vaihtoehdot

Metsähallituksen harjoittama metsätalousliiketoiminta ehdotetaan 2. lakiehdotuksessa yhtiöitettäväksi siten, että kyseinen liiketoimintaan ja toimintaan kohdistuvat varat, siirtyviin varoihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirrettäisiin siirtyvää toimintaa jatkamaan perustettavalle osakeyhtiölle. Lakiesityksen perusteluissa esitetään, että ainoastaan yhtiöittäminen on mahdollinen organisaatiomalli: ”Metsähallituksen markkinaehtoinen toiminta tulee yhtiöittää kilpailuneutraliteetin takaamiseksi.” (s. 6 ja s. 19) Vastaavalla argumentilla on aikaisemmin perusteltu kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä.

Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan organisoimistapa ei sellaisenaan ole perustuslain kannalta relevantti kysymys. Lakiesityksen perustelujen kannalta voidaan kuitenkin todeta, että yhtiöittämisen välttämättömyyttä korostavat perustelut eivät saa tukea EU:n tai kansallisesta kilpailuoikeudesta eivätkä myöskään EU:n komission arvioista, jotka koskevat valtion liikelaitosten asemaa ja toimintaa. EU-oikeus tai EU:n komissio eivät edellytä vain yhtiömuodon käyttämistä valtion tai kuntien liiketoiminnan organisointitapana. Metsähallituksen liiketoimintaan sovellettuna EU-oikeuden edellyttämä kilpailuneutraliteetti on sen sijaan toteutettavissa joko yhtiöittämällä tai muulla organisaatiomallilla, mikäli sen yhteydessä metsätalousliiketoiminnan konkurssisuoja poistetaan ja samalla toteutetaan verotuksellinen neutraliteetti.

Metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämisen vaihtoehtoja ei ole tarkasteltu hallituksen esityksen perustelussa, vaikka niitä oli esillä lain valmisteluvaiheessa. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota lainvalmistelun laadullisiin perusvaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vastikään pitänyt erityisen huolestuttavana sitä, että puutteellisesti valmisteltujen lakiesitysten joukossa on yhteiskunnallisesti merkittäviä lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan ilman, että niihin on ehditty tehdä esimerkiksi kunnollisia vaikutusarvioita (PeVM 8/2015 vp). Vastaava arvio voitaneen kohdistaa merkittävien organisatoristen uudistusten perustelujen paikkansapitävyyteen ja toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen arviointiin lakiesityksen perusteluja laadittaessa.

Metsätalousosakeyhtiön puhevalta (PL 92.2 §)

Valtion metsätalousosakeyhtiötä koskevan lain 4 §:ssä määriteltäisiin yhtiölle kelpoisuus käyttää valtiolle maanomistajana kuuluvaa puhevaltaa. Yhtiö olisi 2. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan oikeutettu edustamaan Metsähallitusta ja käyttämään

valtiolle maanomistajana kuuluvaa puhevaltaa säännöksessä mainituissa tilanteissa, jotka liittyvät muun muassa maanomistajan kuulemiseen. Yhtiö voisi myös edustaa Metsähallitusta ja käyttää omistajalle kuuluvaa puhevaltaa muun alueen kuin luonnonsuojelualueen rajankäynnissä, yhteismetsän ja yhteisen alueen osakaskunnan kokouksessa sekä yksityistien tieosakkaana.

Myös tätä sääntelyä on aiheellista arvioida perustuslain 92 §:n 2 momentin vaatimusten kannalta. Perustuslaissa säännellään ainoastaan valtion kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevan puhevallan määräytymisen perusteita. Kiinteistöoikeudellisena lähtökohtana on, että kiinteän omaisuuden omistaja ja haltija voi käyttää kiinteistöoikeudellista puhevaltaa muullakin tavalla kuin päättämällä omaisuuden luovuttamisesta. Kiinteistö- ja varallisuusoikeudellinen puhevalta sisältää käytännössä myös muun muassa omaisuuden käyttöä ja vuokraamista koskevan puhevallan käyttämistä.

Koska perustuslaissa säädetään vain valtion kiinteän omaisuuden luovutuspuhevallan käyttämisestä, valtion kiinteään omaisuuteen kohdistuvan kiinteistöpuhevallan käyttämisen muita elementtejä ja käyttäjiä voidaan muuten säännellä lailla ja lain nojalla, mikäli ne eivät rinnastu kiinteän omaisuuden luovuttamiseen. Näin voidaan yleensä määritellä esimerkiksi valtion kiinteän omaisuuden vuokraamista tai käyttöoikeutta koskevaa puhevaltaa.

Perustuslain 92 §:n 2 momentin säännös ei estä esimerkiksi kiinteistöjen hoitoon ja omistajahallinnan toimenpiteisiin kohdistuvan puhevallan määrittelyä näiltä osin esityksessä tarkoitetulle valtion metsätalousosakeyhtiölle. Yhtiö käyttäisi puhevaltaa teknisissä ja merkitykseltään verraten rajoitetuissa asioissa, jotka eivät sisällä perustuslain 92 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimivaltaa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamiseen. Sääntely mukautuu tältä osin perustuslain vaatimuksiin. Tältä osin on merkitystä myös sillä, että ehdotettu sääntely ei näyttäisi perustavan osakeyhtiölle myöskään sellaista puhevallan käyttöä, joka laajudeltaan tai merkitykseltään muuten rinnastuisi kiinteän omaisuuden luovutuspuhevallan käyttämiseen.

Näiden lähtökohtien kannalta voidaan lisäksi pitää perustuslain 92 §:n 2 momentin edellyttämänä ja asianmukaisena rajoituksena 2. lakiehdotuksen 2 §:n säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan käyvästä vastikkeesta osakeyhtiölle vain siirtokelvoton oikeus metsätalouden harjoittamiseen. Sääntely mukautuu perustuslain 92 §:n 2 momentin perusvaatimuksiin. Tätä arviota tukee välillisesti myös se, että valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) mukaan päätös, jonka toteuttamisen johdosta valtio lakkaisi olemasta yhtiön ainoa omistaja tai luopuisi enemmistöstään yhtiössä, edellyttää eduskunnan suostumusta.

Valtion kiinteää omaisuutta koskevan ehdotetunlaisen puhevallan käyttöä on perusteltua pitää kiinteän omaisuuden omistajalle omistusoikeuden perusteella kuuluvan puhevallan käyttämisenä. Tällaisen yksityis- ja kiinteistöoikeudellisen omistajapuhevallan käyttäminen ei ole luonteeltaan julkinen hallintotehtävä silloinkaan, kun kiinteän omaisuuden omistaja on valtio tai muu julkisyhteisö. Myöskään

perustuslain 124 §:n säännös julkisten hallintotehtävien hoitamisesta ei siten estä tai rajoita kiinteistöpuhevallan määrittelyä 2. lakiehdotuksen mukaiselle valtion metsätalousosakeyhtiölle.

Saamelaisten perusoikeudet ja kulttuuri-itsehallinto (PL 17.3 § ja 121.4 §)

Saamelaisilla on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65; PeVL 32/2010 vp). YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Metsähallituksen toiminnalla on saamelaisten perusoikeuksien ja kulttuuri-itsehallinnon turvaamisessa huomattava merkitys, koska valtion metsäomaisuus sijaitsee pääosin Pohjois-Suomessa. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät liittyvät osaltaan myös saamelaiskulttuurin harjoittamisen sekä poronhoidon ja muiden luontaiselinkeinojen harjoittamisen edellytysten turvaamiseen sekä saamelaisten ja kolttien tarpeiden huomioon ottamiseen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tältä kannalta voidaan pitää välttämättömänä esitykseen sisältyvää sääntelyä, joka pyrkii ottamaan huomioon saamelaisten perusoikeudet. Keskeinen säännös on tältä osin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Säännöstä sovellettaessa on olennainen merkitys sillä, että saamelaiskulttuuriin kuuluu myös sen perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp).

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyy myös lupakiintiötä koskevan 1. lakiehdotuksen 18 §:n perustelujen sisältö. Sen mukaan lupakiintiöitä vahvistettaessa tulee soveltuvin osin ottaa huomioon saamelaisten ja paikallisten asukkaiden perinteiset oikeudet elinkeinon harjoittamiseen sekä erityisperusteiset oikeudet samoin kuin kuntalaisten lakiin perustuvat kalastus- ja metsästysoikeudet. Koska lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännös ei tule suoraan sovellettavaksi lupamenettelyssä, olisi perusteltua joko sisällyttää 18 §:ään viittaus myös 6 §:n 2 momentin perusvaatimuksiin tai lisätä 18 §:ään tätä koskevat kriteerit.