Veli-Pekka Viljanen

HE 132/2015 vp METSÄHALLITUKSEN UUDELLEENORGANISOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.2.2016

1. Yleistä

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan Metsähallitus olisi edelleen maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Valtion liikelaitoksista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentissa, jonka mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja menoarvioita otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Valtion liikelaitoksia koskeva yleislaki on vuonna 2010 säädetty laki valtion liikelaitoksista (1062/2010). Kyseistä lakia ei kuitenkaan ole sovellettu eikä vastaisuudessakaan sovellettaisi Metsähallitukseen. Toistaiseksi kyseisen lain siirtymäsäännöksen (21 §) perusteella Metsähallitukseen on sovellettu kumottua lakia valtion liikelaitoksista vuodelta 2002 (1185/2002). Perustuslain 84 §:n 4 momentti ei edellytä, että Metsähallitukseen sovellettaisiin nimenomaan valtion liikelaitoksista annettua yleislakia. Kyseinen perustuslain kohta sallii myös hallituksen esityksessä omaksutun mahdollisuuden, jonka mukaan Metsähallituksesta valtion liikelaitoksena annetaan oma erityislakinsa, jossa säädetään sen osalta talouden ja toiminnan yleisistä perusteista.

Hallituksen esityksessä Metsähallituksen liiketoimintatehtävät ehdotetaan järjestettäväksi uudella tavalla siten, että Metsähallitus harjoittaisi liiketoimintaa perustettavien tytäryhtiöiden välityksellä. Nähdäkseni valtion liikelaitoksia koskeva perustuslain 84 §:n 4 momentti ei aseta estettä tällaiselle järjestelylle.

Metsähallituksessa olisi edelleen erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö, joka vastaisi lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Kyseisen säännöksen kattamien tehtävien ala on jossain määrin laajempi kuin, mitä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan julkisilla hallintotehtävillä. Perustuslain käyttämä terminologia on kuitenkin autonomista suhteessa tavallisen lain terminologiaan, eikä perustuslaki aseta esteitä sille, että tavallisessa laissa julkisen hallintotehtävän käsite määritellään perustuslain terminologiasta poikkeavalla tavalla kyseisen sääntelykohteen tarpeita silmällä pitäen.

Perusratkaisu, jossa Metsähallituksen viranomaistehtävät on osoitettu erilliselleen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön, vastaa nykyistä Metsähallitusta koskevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 38/2004 vp, s. 2). Tuolloin perustuslakivaliokunta nimenomaan totesi, että virkamiestehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa lailla organisoida virkamieshallintoa, eikä perustuslakivaliokunta nähnyt järjestelyssä perustuslain kannalta huomauttamista.

Tosin samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, ettei se pidä hyvänä tällaista suuntausta, että liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksikköjä, vaan parempi vaihtoehto olisi Metsähallituksen viranomaistehtävien osoittaminen erilliselle virastolle tai keskukselle (PeVL 38/2004 vp, s. 2-3). Myöhemmin perustuslakivaliokunta Ilmailulaitoksen ja Ilmailuhallinnon esimerkkiin viitaten katsoi, että valtioneuvoston piirissä oli syytä ryhtyä toimenpiteisiin myös Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien siirtämiseksi liikelaitoksesta erillisen viranomaisen hoidettavaksi (PeVL 46/2005 vp, s. 2). Tältä osin hallituksen esitys perustuu kuitenkin edelleen alkuperäisen vuoden 2004 mallin varaan, jota perustuslakivaliokunta on siis pitänyt perustuslain sallimana.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevat säännökset ovat nähdäkseni ongelmattomia perustuslain näkökulmasta. Tosin ensimmäisen lakiehdotuksen 17 §:ssä, jossa määritellään luontopalvelujohtajan ja erätalousjohtajan tehtävät, olisi asianmukaista viitata lakiehdotuksen 12 ja 14 §:n ohella myös lakiehdotuksen 19 §:ään, jossa säädetään Metsähallituksen hallituksen ja toimitusjohtajan julkisia hallintotehtäviä koskevista nimenomaisista tehtävistä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta delegoida maastoliikennelain 4 §:ssä, kalastuslain 5 §:ssä ja metsästyslain 6 §:ssä tarkoitettua yksittäistä lupaa koskeva päätöksentekovalta myös muulle kuin viranomaiselle. Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 124 §:n valossa. Sääntely vastaa voimassa olevan Metsähallituksesta annetun lain 9 §:n 3 momenttia. Tältä osin nykysääntely on hyväksytty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 47/2004 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan tuolloisen kannan mukaan hallinto-oikeudellisen yleislainsäädännön lakisääteinen soveltaminen riitti takaamaan, ettei siirto vaarantanut perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Kysymys oli rutiininomaisista luvista, joihin ei sisältynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten niiden myöntäminen sopi myös muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Lisäksi valiokunta huomautti, että asia koski kymmeniä tuhansia lupapäätöksiä, minkä vuoksi voi olla tarkoituksenmukaista siirtää ja hajauttaa ratkaisuvaltaa myös ulkopuolisille laissa määrätyt ehdot täyttävälle yhteisölle. Perustuslakivaliokunnan vuonna 2004 omaksumaa kantaa seuraten ehdotus ei tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty myös valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista ja valtion kiinteistövarallisuutta koskevan toimivallan delegoimista koskevia ehdotuksia perustuslain kannalta (ks. säätämisjärjestysperustelujen jaksot 4.4. ja 4.5., HE, s. 86-88). Tältä osin voin yhtä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin näkökantoihin.

2. Saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (PL 17 § 3 mom.)

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen on esitöidensä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti katsottu paitsi turvaavan saamelaisten kielellisiä oikeuksia, myös ulottuvan laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys sekä tarjoavan valtiosääntöisen perustan saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiselle heidän omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65 ja PeVM 12/2014 vp, s. 2).

Hallituksen esitys Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi on merkityksellinen saamelaisten perustuslaissa säädettyjen oikeuksien kannalta. Tämä on otettu huomioon ensimmäisen lakiehdotuksen Metsähallituksen yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita koskevan 6 §:n 2 momentissa, jonka mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen Saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytettään. Lisäksi huomionarvoinen on lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentti, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaan kuntaan asetetaan kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Lisäksi on syytä mainita, että saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukainen saamelaiskäräjien kanssa koskeva neuvotteluvelvoite kohdistuu myös Metsähallitukseen sen hoitaessa kyseisessä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että eduskunta on viime vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä hyväksynyt hallituksen esityksen 264/2014 vp ja perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 13/2014 vp pohjalta 9.3.2015 ensimmäisessä käsittelyssä ehdotuksen laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Toinen käsittely jäi toimittamatta ennen eduskuntavaaleja. Normaalisti lakiehdotukset, joita ei ole ehditty käsitellä loppuun ennen vaaleja, raukeavat. Tässä tapauksessa lakiehdotus oli kuitenkin liitännäinen osa esitystä kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Perustuslain 49 §:n mukaan tällainen ”kansainvälinen asia” ei raukea eduskuntavaalien johdosta, vaan sen käsittelyä voidaan jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Tätä asioiden jatkuvuutta voitaneen tulkita siten, että se koskee kaikkia kyseisen hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia, vaikka tässä tapauksessa laki Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta ei itsessään olekaan perustuslain 49 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen asia. Koska lakiehdotus on kuitenkin jo hyväksytty sisällöltään ensimmäisessä käsittelyssä, ei siihen enää voida tehdä sanamuotoon kohdistuvia muutoksia,

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kokonaan kumottavaksi voimassa oleva laki Metsähallituksesta (40 §). Tämä merkitsee sitä, että jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen pohjalta ehdotetun uuden lain Metsähallituksesta, ei viime vaalikaudella ensimmäisessä käsittelyssä hyväksyttyä lakia voida enää tämän jälkeen hyväksyä lopullisesti

toisessa käsittelyssä, koska se kohdistuu kumottuun lakiin. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää asiaan huomiota lausunnossaan.

Mainittuun ensimmäisessä käsittelyssä hyväksyttyyn lakiehdotukseen sisältyi säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta (16 a §) ja heikentämiskiellosta (16 b §). Vastaavia säännöksiä ei nyt ehdoteta otettavaksi uuteen Metsähallitusta koskevaan lakiin. Tähän seikkaan voidaan kiinnittää kriittisesti huomiota sen johdosta, että kyseisillä säännöksillä pyrittiin antamaan suojaa saamelaisten perustuslaissa säädetylle oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (PL 17 § 3 mom.). Katson kuitenkin, että hallituksen esityksen perustuslakiarviota ei voida lähtökohtaisesti perustaa siihen, mitä säännöksiä ei ole otettu siihen sisältyviin lakiehdotuksiin. Ehdotettujen säännösten poisjättäminen voisi muodostua varsinaiseksi perustuslakiongelmaksi vain siinä tapauksessa, että saamelaisten perustuslailliset oikeudet olisivat turvattavissa vain kyseisten säännösten sisällyttämisellä lakiehdotukseen.

Kun otetaan huomioon edellä selostetut lakiehdotukseen sisältyvät saamelaisten asemaa ja osallistumista koskevat erityissäännökset, saamelaiskäräjistä annettuun lakiin sisältyvät saamelaisten osallistumista turvaavat säännökset (erityisesti lain 5 ja 9 §) sekä perustuslain säännöksistä (PL 17 § 3 mom. ja 121 § 4 mom.) jo itsessään julkiseen valtaan kohdistuvat velvoitteet turvata saamelaisten oikeuksia, ei kysymys aikaisemmin mainittujen säännösten jättämisestä pois lakiehdotuksesta muodostu käsitykseni mukaan kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.