*Tuomas Ojanen*
5.2.2016

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

## HE 132/2015 vp eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

*Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja tarkastelun rajaukset*

Viittaan esityksestä ilmenevään siltä osin kuin on kyse pääasiallisesta sisällöstä ja keskeisistä tavoitteista toistamatta niitä tässä.

Viittaan myös valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien suhteen pitkälti esityksen lukuun 4 (s. 84-88), jossa on käsitelty esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Korostan kuitenkin, että säätämisjärjestysjakso on puutteellinen kahdessa suhteessa:

Yhtäältä säätämisjärjestysjaksosta puuttuu kokonaan lakiehdotuksen arviointi perustuslain 17 §:n 3 momentin – sekä kansainvälisissä sopimuksissa, kuten erityisesti YK:n KP-sopimuksen 27 artiklassa – saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien näkökulmasta. Sitä, ettei esityksessä ole lainkaan valtiosääntöoikeudellista tarkastelua perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta, voidaan pitää vakavana puutteena, etenkin kun huomioidaan lakiehdotusten ilmeinen kytkentä saamelaisten oikeuksiin jo yksin siitä syystä, että juuri Ylä-Lapissa, siis saamelaisten kotiseutualueella, sijaitsevista maa- ja vesialueista yli 90 % on Metsähallituksen hallinnassa. Esityksessä on toki jonkin verran saamelaisten oikeuksien tarkastelua, mutta luvussa 2, joka kuvaa nykytilaa, eikä siis välittömästi liity käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin (ks. s. 10-11). Lainvalmistelija ei tietenkään ole ollut tietämätön käsillä olevan lakiehdotuksen merkityksellisyydestä perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta vaan kyse on pakko olla näkökulman tietoisesta sivuuttamisesta. – Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä kriittisesti huomauttaa lausunnossaan perustuslain 17 §:n 3 momentin sivuuttamisesta esityksessä siltä osin kuin kyse on valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista, etenkin kun käsillä oleva puute hallituksen esityksessä on omiaan vaikeuttamaan valiokunnalle perustuslain 74 §:n osoitetun tehtävän hoitamista, koska valiokunta kuitenkin joutuu tarkastelemaan esitystä perustuslain 17 §:n 3 momentti huomioiden.

Toisaalta on syytä korostaa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevän rinnalla perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden eri ulottuvuuksia, jotka pykälän 2 momentin osalta kytkeytyvät myös perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin sääntelyyn kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, samoin kuin hyvän hallinnon takeista sekä valtionhallinnosta säätäviä perustuslain 21 §:n 2 momenttia sekä 119 §:ää. Kun huomioidaan luonnonsuojeluun ja virkistyskäyttöön liittyvien kysymysten merkittävä osuus metsähallituksen toiminnassa, kysymys on muun muassa tarpeesta varmistaa

luonnonsuojeluun ja virkistyskäyttöön liittyvien näkökohtien riittävä huomioiminen sekä näitä intressejä edustavien tahojen riittävät osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet uudelleen organisoidun Metsähallituksen toiminnassa, taloudellinen toiminta mukaan lukien (eikä siis vain siltä osin kuin kysymys on julkisista hallintotehtävistä).

Seuraavassa keskityn tarkastelemaan esitystä niistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista, joita esityksen säätämisjärjestysjaksossa ei lainkaan oteta huomioon, siis varsinkin perustuslain 17 §:n 3 momentin sekä edellä mainitsemieni muiden perustuslain säännösten näkökulmasta.

**Saamelaiset**

*Arvioinnin lähtökohdat*

Kuten totesin, esityksen säätämisjärjestysjaksossa ei edes mainita perustuslain 17 §:n 3 momenttia, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa perustuslain tasolla saamelaisten aseman alkuperäiskansana, mitä vastaavalla tavalla suojaavat kansainvälisistä sopimuksista, kuten erityisesti YK:n KP-sopimuksen 27 artiklasta, johdettavat oikeudet (HE 309/1993 vp, s. 65, ks. myös HE 248/1994 vp). Perustuslain 17 §:n 3 momenttiin liittyy perustuslain 121 §:n 4 momentti, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtana saamelaisten oikeuksien kannalta on korostettava, että saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältyy vaatimus siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp).

Käytännössä avainasemassa saamelaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien reaalisuuden kannalta on saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetty neuvotteluvelvoite, jonka mukaan viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella: 1) yhdyskuntasuunnittelua; 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta; 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdontaa; 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta; 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Pykälän 2 momentin mukaan saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa neuvotteluvelvoite tarkoittaa, että viranomaisen on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuulemisen osalta kysymys on saamelaiskäräjille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä esimerkiksi kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen vaikuttaisi saamelaisten asemaan; neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Jotta viranomaisen neuvotteluvelvoite tulisi täytetyksi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti, viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saa riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi. Tarjotun neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei toisaalta voi muodostua lopulliseksi esteeksi sille, että asianomainen viranomainen etenee asiassa vaikkapa omaan päätöksentekoonsa asti (PeVM 17/1994 vp).

Korkein hallinto-oikeus on taas katsonut, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (ks. esim. KHO 11.03.2003, taltio 516).

YK:n KP-sopimuksen valvontaelin, YK:n ihmisoikeuskomitea, on linjannut, että alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta keskeinen KP-sopimuksen 27 artikla luo ensinnäkin viranomaisille velvollisuuden neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmista tms. jotka tulee tarvittaessa sovittaa yhteen 27 artiklasta juontuviin vaatimuksiin (neuvotteluvelvoite). Toiseksi komitean käytännön mukaan saamelaisalueella esimerkiksi poronhoitoon vaikuttavia toimenpiteiden harkinta on oltava kokonaisvaltaista lopputuloksella, että muun muassa aiempien hakkuiden tai muiden toimenpiteiden vaikutukset on otettava huomioon arvioitaessa jonkin uuden hankkeen vaikutuksia saamelaisten porohoitoon tai johonkin muuhun perinteiseen, kulttuurista suojaa nauttivaan elinkeinoon. Lisäksi ihmisoikeuskomitea on ylipäätään korostanut erilaisten hankkeiden monipuolista vaikutusarviointia. Vaikka esimerkiksi metsänhakkuiden työllistämisvaikutukset voidaan huomioida ja hakkuut toteuttaa, samalla on kuitenkin aina turvattava saamelaisten oikeudet.[1]

*Arvio lakiehdotuksesta saamelaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta*

Esityksessä on lähtökohtaisesti myönteistä, että esityksen valmistelussa on huomioitu saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite pitämällä kolme neuvottelua 21.6.2011,16.1.2014 ja 23.10.2015. Näin ollen esityksen valmistelussa näyttää sinänsä täyttyneen se perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä korostama vaatimus, että saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulee varmistaa alusta lähtien, kun kyse on esityksestä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, (PeVL 21/2007 vp ja PeVL 40/2009 vp).Tosin se, onko neuvotteluvelvoitteen mukaiset neuvottelut *tosiasiassa* käyty kansainvälisessä oikeudessa kehittyneiden vaatimusten mukaisesti vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen, on toinen kysymys, jonka arvuuttelu on tarpeetonta tässä.

[1] Asiat 431/1990, 511/1992, 671/1995, 779/1997 ja 1023/2001.

Sitä vastoin nyt riittää ensinnäkin todeta, että esityksen säätämisjärjestysjakso ei mainitse mitään saamelaisten oikeuksista.

Pykäläehdotuksissa taas saamelaisiin liittyviä nimenomaisia mainintoja löytyy vain parista pykälästä: Ensinnäkin 1 lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin metsähallituksen velvollisuudesta sovittaa luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu saamelaisten oikeuksiin saamelaisten kotiseutualueella. Toiseksi lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentissa säädettäisiin saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluviin kuntiin asettavista neuvottelukunnista, ”joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa.”

Lisäksi saamelaisten kannalta merkitystä on metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä säätävällä lakiehdotuksen 5 §:llä, jossa on yleisluontoisia viittauksia muun muassa saamelaisten perinteisten elinkeinojen eli poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen kannalta keskeisiin lakeihin, kuten erityisesti kalastus-, metsästys- ja poronhoitolakeihin.

Yleisarvioni lakiehdotuksesta on sen pykäläehdotustensa valossa, että ehdotettu säädöskokonaisuus e*i* riittävästi turvaisi saamelaisille alkuperäiskansana turvattua perusoikeutta harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan, johon siis sisältyy saamelaisten oikeus itse osallistua ja vaikuttaa kaikkeen sellaiseen toimintaan, joka välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa esimerkiksi saamelaisten perinteisin elinkeinoihin ja yleensäkin saamelaisten asemaan alkuperäiskansana.

Nähdäkseni käsillä olevan lakiehdotuksen yleinen vaikeaselkoisuus sekä korostettu painottuminen taloudellis-teknisiin sekä hallinnollis-organisatorisiin seikkoihin ovat vain omiaan korostamaan lakiehdotuksen ongelmia saamelaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien riittävän reaalisen turvaamisen kannalta. Korostan myös painokkaasti tässä yhteydessä, että lakiehdotuksen 39 §:ssä ehdotetut neuvottelukunnat, samoin kuin mitkään tavanomaiset lausuntomekanismit, eivät kykene korvaamaan tarvetta taata se, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite ulottuu selvästi myös uudelleen organisoidun metsähallituksen toimintaan saamelaisten kotiseutualueella.

1. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteluista tosin ilmenee, että ”2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan metsähallituslain 4 §:n 2 momenttia vastaavasti Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella.” Perusteluissa myös todetaan, että ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu olisi sovitettava yhteen siten, että saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa säädetty oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan olisi mahdollista. Saamelaisten kulttuuriin kuuluviksi katsotaan myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus. Säännös ei perustelujen mukaan kuitenkaan tarkoittaisi “sitä, että sanottujen luontaiselinkeinojen harjoittamiseen liittyvät oikeudet kuuluisivat vain saamelaisille ottaen huomioon, että ne ovat jo kauan kuuluneet osaksi kaikkien Pohjois-Suomen paikallisten asukkaiden elämää”.

Edelleen 6 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että "saamelaisten oikeudesta kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa. Metsähallitusta koskevalla lakiesityksellä ei ole tarkoitus puuttua sanotun lain sisältöön. Näin muun muassa lain 9 §:ään sisältyvä neuvotteluvelvoite koskee edelleen Metsähallitusta pykälässä tarkoitetuissa asioissa saamelaisten koti- seutualueella. Lain mukainen saamelaisten kotiseutualue käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Sodankylän kunnasta Lapin paliskunnan alueen. "

Ongelmana kuitenkin on, että itse pykäläehdotus – tai muutoinkaan 1 lakiehdotuksen pykälät – eivät läheskään riittävästi viesti esimerkiksi siitä, että saamelaiskäräjälain 9 §:ään sisältyvä neuvotteluvelvoite koskisi edelleen Metsähallitusta sen kaikessa toiminnassa pykälässä tarkoitetuissa asioissa saamelaisten koti- seutualueella. Päinvastoin 6 §:n 2 momentin sanamuoto on ehdotuksessa kirjoitettu niin, että viittaus saamelaiskäräjälakiin on yleinen ja ennen muuta saamelaisten kotiseutualuetta koskevassa käyttöyhteydessä.

Nähdäkseni ehdotettavaa lakia olisikin täydennettävä siten, että neuvotteluvelvollisuus turvattaisiin säännösperusteisesti sisällyttämällä 6 §:n 2 momenttiin – tai johonkin muuhun sopivaan kohtaan 1. Lakiehdotuksessa – viittaus saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen neuvotteluvelvoitteeseen. Tässä yhteydessä on korostettava, että moneen muuhunkin viime vuosina säädettyihin, saamelaisten oikeuksien kannalta merkityksellisiin lakeihin on sisällytetty vastaava neuvotteluvelvoitetta koskeva erillissääntely (eikä siis ole tyydytty vain epämääräisiin yleisviittauksiin saamelaiskäräjälakiin). Nimenomainen maininta neuvotteluvelvoitteesta olisi myös sikäli tärkeä, että se selvästi viestisi tarvetta huomioida neuvotteluvelvollisuus kaikessa uudelleen organisoidun Metsähallituksen alaisessa toiminnassa, eikä siis vain julkisten hallintotehtävien hoitamisessa.

On korostettava, että monissa muissa laeissa on nimenomaisia säännöksiä neuvotteluvelvoitteesta, mikä havainnollistaa tarvetta turvata neuvotteluvelvollisuus erillislaissa sen sijaan, että sen toteutuminen jätettäisiin vain saamelaiskäräjälain varaan.

> Laissa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011) on säädetty, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan tuettavista kohteista päätettäessä. Samoin metsälain 12 §:ssä on nimenomainen viittaus saamelaiskäräjälain mukaiseen neuvotteluvelvoitteeseen. . Kaivoslain (621/2011) mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä mm. saamelaiskäräjien kanssa toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lisäksi vesilaki (587/2011), laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993), laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) sekä valtioneuvoston asetus sanomalehdistön tuesta (389/2008) ja valtioneuvoston asetus porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituksesta (175/2001) sisältävät erityisiä säännöksiä saamelaiskäräjien kuulemisvelvoitteesta.

Kysymys on siis kaiken kaikkiaan siitä, että saamelaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on koettu tarpeelliseksi turvata säännösperusteisesti nimenomaisin maininnoin neuvotteluvelvollisuudesta tai täsmällisin viittauksin saamelaiskäräjälain mukaiseen neuvotteluvelvoitteeseen erityislainsäädännössä.

Nähdäkseni näin olisi toimittava käsillä olevassakin lakiehdotuksessa, etenkin kun huomioidaan metsähallituksen toiminnan korostettu merkitys saamelaisten perinteisten, perusoikeussuojaa nauttivien elinkeinojen kannalta saamelaisten kotiseutualueella.

Neuvotteluvelvollisuudesta säätämisen ohella astetta suurempi ”parannus” olisi, jos lakiehdotukseen samalla sisällytettäisiin samanlainen heikennyskielto kuin mikä sisältyy eduskunnassa edelleen käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen 264/2014 vp (eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta) siltä osin kuin siinä muutettaisiin voimassaolevaa Metsähallituksesta annettua lakia. Tuon hallituksen esityksen 2 lakiehdotukseen sisältyy ehdotus 16 a §:ksi seuraavasti: ” 16 b § Heikentämiskielto. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava ja toteutettava siten, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai näiden mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja koltta-alueella.” Kun heikentämiskiellosta säätäminen heijastaisi YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan soveltamiskäytännössä kehittyneitä linjauksia, sen merkitys olisi ensisijaisesti informatiivinen kansallisessa oikeudessa, johon se sinänsä sisältyy KP-sopimuksen kansallisten voimaansaattamisratkaisujen takia. Silti heikentämiskiellosta säätäminen olisi perusteltua valtiosääntöoikeudellisesti, etenkin kun huomioidaan perustuslain 22 §.

Lopuksi on tärkeää huomauttaa epäselvyyksien välttämiseksi, ettei saamelaisten oikeuksien paremmassa säädösperusteisessa turvaamisessa olisi mitään ongelmaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentti päinvastoin sallii ja suorastaan edellyttääkin erityiskohtelua, kun sille on olemassa hyväksyttävä peruste. Perustuslain mukaisella positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen, kunhan erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Esimerkiksi vähemmistön asemaa ja olosuhteita parantavat erityistoimet ovat siten sallittuja, julkisen vallan kannalta jopa käskettyjä perustuslain 17§:n 3 momentin, 22 §:n ja 121 §:n 4 momentin normikokonaisuuden takia siltä osin kuin kyse on saamelaisista alkuperäiskansana (HE 309/1993 vp, s. 43 ja 44, PeVL 10/2003 vp, PeVL 40/2004 vp ja PeVL 41/2010 vp). Kun saamelaiset ovat muun muassa Suomen perustuslain ja YK:n KP-sopimuksen 27 artriklan kannalta alkuperäiskansa, perustuslaki ja Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomen toteuttamaan saamelaisten hyväksi sellaista erityiskohtelua, että heidän alkuperäiskansaoikeutensa voivat tehokkaasti toteutua. Käytännössä tämä tarkoittaa juuri esimerkiksi neuvotteluvelvollisuudesta säätämistä käsillä olevassa lakiehdotuksessa.

**Ympäristöön ja luonnonsuojeluun sekä virkistyskäyttöön liittyvät näkökohdat**

Toinen lakiehdotuksen ongelmakohta perustuslain kannalta on nähdäkseni luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelunäkökohtien, virkistyskäyttö mukaan lukien, riittävä toteutuminen uudelleen organisoidun metsähallituksen toiminnassa, mihin liittyy läheisesti epämääräiseksi jäävä ministeriöiden tehtävä- ja toimivaltasääntely.

Ongelmakokonaisuus syntyy yhtäältä siitä, että koko lainlaadintaa on ensisijaisesti ohjannut ja suunnannut metsätaloudellinen ja yleisemmin (liike)taloudellinen näkökulma, johon nähden luonto- ja ympäristönäkökohdat ovat olleet toissijaisia. Toisaalta ongelmaa luo lakiehdotuksen sekavuus ja vaikeaselkoisuus siltä osin kuin kyse on maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä yleensä keskinäissuhteista.

Nähdäkseni olisi perustuslain 20 ja 21 sekä 119 pykälien normikokonaisuus huomioon ottaen perusteltua selventää ministeriöiden tehtävä- ja toimivaltasääntelyä sekä samalla painottaa ehdotettua enemmän ympäristö- ja luonnonsuojeluun liittyvien näkökohtien osuutta taloudellisten rinnalla sopivamman tasapainon saamiseksi niiden välille.

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että lakiehdotuksen 5 ja 9 §:n säädöskokonaisuutta olisi selkeytettävä ministeriöiden tehtävien ja toimivaltuuksien osalta sekä luonto- ja ympäristönäkökohtien, ml. virkistyskäytön, huomioimisen nimenomaista ja painokkaampaa säädösperusteista turvaamista yhtenä keskeisenä toimintaa ohjaavana näkökulmana kaikessa uudelleen organisoidun Metsähallituksen alaisessa toiminnassa (eikä siis vain lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisessa).

**Muita seikkoja**

Käsillä olevalla lakipaketilla on kiinteä liityntä edellisellä vaalikaudella eduskunnassa vireillä olleeseen, mutta kv. asiana eduskunnassa edelleen käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen 264/2014 vp (eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta) – ja siis Kansainvälinen työjärjestön (ILO) on vuonna 1989 hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (ILO-sopimus nro 169) valtionsisäiseen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen.

Tässä yhteydessä on etenkin huomionarvoista, kuinka merkittävästi tuohon hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta poikkeaa nyt ehdotettavasta laista. Viittaan erityisesti lakiehdotuksen pykäliin 16 a-b §:iin.

Nähdäkseni on selvää, ettei nyt ehdotettavan lakipaketin hyväksyminen ainakaan edistä ILO 169 yleissopimuksen valtionsisäistä hyväksymistä ja voimaansaattamista Suomessa. Pikemminkin lakiehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa vain muodostaisi tarpeettoman *lainsäädännöllisen* esteen ratifioinnille tai ainakin oikeudellisesti arvioiden vaikeuttaisi sitä.

Helsingissä 5. päivänä helmikuuta 2016

*Tuomas Ojanen*

professori

Helsinki