Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.2.2016 KELLO 9.30
HE 132/15 vp Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan vuonna 2004 annettu laki Metsähallituksesta (1378/2004) korvattavaksi uudella samannimisellä lailla. Lain uudistamisella pyritään mm. säätelyn ajantasaistamiseen (ulkoisena piirteenä nyt esim. se, että Metsähallitukseen sovelletaan vuoden 2002 lakia valtion liikelaitoksista, joka (muuten) on 2010 kumottu uudella lailla valtion liikelaitoksista). Painavin yksittäinen syy näyttää kuitenkin olevan se, että Euroopan yhteisön komissio on vuonna 2007 annetussa päätöksessä pitänyt liikelaitoksen konkurssisuojaa ja poikkevaa verokohtelua kiellettynä valtiontukena. Tämän on katsottu merkitsevän sitä, että valtion liikelaitos voi säilyä toimintamuotona vain silloin kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa eikä tarjoa palveluja valtion ulkopuolisille asiakkaille. Tähän liittyen on esitetty joidenkin liikelaitosten muuttamista osakeyhtiöiksi (HE, s.6) ja nyt Metsähallituksen kohdalla ehdotetaan , että Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta yhtiöitettäisiin perustamalla valtion kokonaan omistama ja Metsähallituksen hallinnoima osakeyhtiö.

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimassa ollessa useissa eri kannanotoissa tarkastellut kysymyksiä valtion liikelaitosten toiminnan järjestelystä yleensä ja erityisesti kysymyksiä, jotka liittyvät julkisten hallintotehtävien hoidon ja muun toiminnan(varsinaisen liiketoiminnan) toisistaan eriyttämiseen joko järjestelyillä liikelaitoksen organisaation sisällä tai erillisillä yksiköillä (yhtiöittämällä liiketoiminnan). Tällaisina kannanottoina voidaan mainita ainakin:

– nykyisen Metsähallituksesta annetun lain säätämiseen johtaneista esityksistä (HE 154 ja 248/04 vp) annetut lausunnot pevl 38/04 vp ja pevl 47/04 vp,

– Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) säätämiseen johtaneesta esityksestä annettu pevl 46/05 vp,

– mm. ilmailulaitoksesta annetun ja sittemmin kumotun lain (1245/2005) säätämiseen johtaneesta esityksestä annettu pevl 47/05 vp,

– mm. Riistahallintolain (158/2011) säätämiseen johtaneesta esityksestä annettu pevl 48/10 vp ja

– Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) säätämiseen johtaneesta esityksestä annettu pevl 53/10 vp.

Nähdäkseni nyt tarkasteltavassa esityksessä on pysytty valiokunnan käytännöstä ilmenevien linjausten puitteissa (mm. myös rakennettu merkittävästi nykyisen Metsähallituksesta annetun lain pohjalle). Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on nähdäkseni käsitelty niitä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka ehdotetun kaltaisten järjestelyjen yhteydessä ovat merkittäviä. Minulla ei ole jaksossa esitetyn oleellisiin piirteisiin huomautettavaa. - Pidän tässä tilanteessa aiheellisena kiinnittää seuraavassa erikseen huomiota vain pariin seikkaan tehdyissä ehdotuksissa.

- - - - - - -

Nykyistä Metsähallituksesta annettua lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta (pevl 38/04 vp, s. 2-3) otti kantaa järjestelyyn, jossa julkiset hallintotehtävät (viranomaistehtävät) osoitettiin Metsähalllituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan yksikköön. Valiokunta totesi tällaisen – nykyisen – järjestelyn olevan tapa organisoida virkamieshallintoa ja katsoi, ettei järjestelyssä ollut perustuslain kannalta huomauttamista: Valiokunta kuitenkin jatkoi:

> ”Valiokunta ei kuitenkaan pidä hyvänä tällaista suuntausta, että liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksikköjä. Sen vuoksi valiokunta pitää parempana vaihtoehtona, että Metsähallituksen viranomaistehtäviä hoitaisi oma erillinen virasto tai keskus.”

Tällainen suhtautuminen - jossa siis julkisia hallintotehtäviä hoitavan erillisen riippumattoman yksikön perustamista liikelaitoksen organisaatioon pidetään kyllä perustuslain mukaisena, mutta samalla pidetään erillisen viraston tai keskuksen perustamista viranomaistehtäviä varten parempana vaihtoehtona - on tullut esille valiokunnan myöhemmissäkin kannanotoissa, ainakin lausunnoissa pevl 47/05 vp (Ilmailulaitoksesta ym.) ja pevl 53/10 vp (Suomen metsäkeskuksesta). Julkisten hallintotehtävien hoidon riippumattomuuden ja siihen ulkopuolelta kohdistuvan luottamuksen vaatimukset sinällään epäilemättä puhuvat em. virasto-vaihtoehdon puolesta. Valiokunnan kannanottoja seuraten ei toisaalta Metsähallituksesta jo nyt laissa

olevan järjestelyn jatkamisessa uudessa laissa sinänsä ole huomauttamista perustuslain kannalta. Pieni kysymys kuitenkin on, haluaako valiokunta edelleen pitää jotenkin esillä em. lainauksessa ilmenevää markkeerausta.

Metsähallitusta koskevaan lakiehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat joiltain kohdin ehkä asiattoman väljiä. Kun vanhan Hallitusmuodon mukaan vielä voitiin yleisesti antaa asetuksella ”tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta” (HM 28 §), voidaan nykyisen perustuslain 80 §:n mukaan asetuksia antaa vain ”laissa säädetyn valtuuden nojalla”. Tämän laissa säädettyä valtuutta koskevan vaatimuksen täytyy nähdäkseni tarkoittaa – ja sen on havaitakseni käytännössä katsottu tarkoittavan - jotenkin konkreettisia, rajattua kokonaisuutta koskevia valtuutuksia (jotain selvästi enempää kuin vain se, että vanha fraasi ”tarkempia määräyksiä/säännöksiä täytäntöönpanosta” muistetaan ottaa lakitekstiin). Tältä kannalta voidaan kysyä, mitä tarkoitetaan ehdotuksen asetukseantovaltuuksia koskevan 43 §:n lopussa täsmällisempien valtuutusten jälkeen olevalla valtuudella antaa tarkempia säännöksiä ”tämän lain täytäntöönpanosta”. Syytä on myös kysyä, onko tällainen ”yleisvaltuus ” enää PL 80 §:n järjestelmässä asianmukainen. Kysymys on mielestäni aiheellinen siitä riippumatta, että vastaava muotoilu sisältyy nykyisen lain 21 §:ään eikä perustuslakivaliokunta ko. esitysten käsittelyssä ilmeisesti katsonut ko. säännöksessä olevan mitään kommentoitavaa (pevl 38/04 vp ja pevl 47/04 vp; esityksessä HE 154/04 vp oli tuolloin itse asiassa vain lyhyt ”tarkempia säännöksiä täytäntöönpanosta”- muotoilu ja sitä jossain määrin täsmennettiin vasta mietintövaliokunnassa (mmvm 13 /04 vp)).

Ehdotuksen 43 §:ään sisältyvistä valtuutuksista voisi vielä myös kysyä, mitä tarkoitetaan valtuutuksella antaa tarkempia säännöksiä hallituksen ”päätösvallasta”. Onko hallituksen päätösvalta sellainen asia, että sitä voidaan tarkennella (laaajentaa,supistaa ?) asetuksella yleisesti ja siis ilman, että lakia säädettäessä annetaan mitään osviittaa siitä,minkälaisista asioista (vain) voisi olla kysymys? - Lakiehdotukseen sisältyy myös muita säännöksiä asetuksenantovaltuuksista (niistä myös perustelut s. 83-84). Ehdotuksen 8 §:n 2 momentin säännös on ulottuvuuksiltaan epäselvä . Momentin mukaan valtioneuvosto antaa tarvittaessa ”yleisiä määräyksiä” Metsähallituksen toiminnasta ja taloudesta. Perustelujen (s.48) mukaan momentissa säädettäisiin valtioneuvoston ”asetuksenantotoimivallasta ja valtioneuvoston toimivallasta antaa määräyksiä ja ohjeita.” Jos lain säännöksessä on tarkoitus antaa PL 80 §:ssä tarkoitettu asetuksenantovaltuus, selvyys edellyttää, että säännöksessä puhutaan asetuksen antamisesta (asetuksella

säätämisestä). Yleisten määräysten antamismahdollisuus säännöstekstissä ei siten riitä PL 80 §:ssä tarkoitetuksi valtuutukseksi. Tällaisten yleisten määräysten alaa on perusteluissa hieman myöhempänä (s.49) kuvattukin lähinnä liikelaitosten toimintaa koskevien ohjeiden antamisvallaksi ja perustettu ”tämä ohjaustoimivalta” valtioneuvoston PL 65,1 §:n mukaiseen yleistoimivaltaan.