Juha Lavapuro 5.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 132/2015 vp eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi Metsähallituksen hallintoa koskeva lainsäädäntö. Voimassa oleva ja kumottavaksi ehdotettu metsähallituslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 38/2004 vp, ja PeVL 47/2004 vp).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu lähinnä uudistuksen hallinnollisorganisatorisiin ratkaisuihin liittyviä kysymyksiä. Sääntelyn lähtökohdaksi otettua valtion liikelaitosmallia on arvioitu erityisesti liikelaitoksien toiminnasta ja taloudesta säätämistä koskevan perustuslain 84.4 §:n kannalta, minkä lisäksi esityksessä on jonkin verran selostettu ehdotettavan sääntelyn suhdetta julkisia hallintotehtäviä ja niiden antamista muulle kuin viranomaisille koskeviin vaatimuksiin. Myös valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista ja tätä koskevan toimivallan delegointia säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään.

Sitä vastoin hallituksen esityksessä ei ole käytännössä lainkaan arvioitu esityksen suhdetta perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädettyyn ympäristöperusoikeuteen, perustuslain 2 §:n 2 momentissa, 14 §:n 4 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin osallistumisoikeuksiin taikka perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vaikka näiden oikeuksien kannalta keskeistä sääntelyä sisältyykin Metsähallituksen toiminnassa sovellettavaksi tulevaan aineelliseen lainsäädäntöön, myös Metsähallituksen hallinnollisen organisoitumisen muoto on omiaan osaltaan vaikuttamaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien toteutumisedellytyksiin. Metsähallituksen yleistehtävänä on valtion maa- ja vesialueiden haltijana hoitaa, käyttää ja suojella maa- ja vesialueita kestävästi (ehdotettu Metsähallituslain 2 §) ja sen tehtävänä on hoitaa merkittäviä, luonnonsuojeluun ja metsien ja vesien virkistyskäyttöön sekä saamelaisille alkuperäiskansoina kuuluvien elinkeinojen harjoittamisedellytyksiin liittyviä tehtäviä (5 §). Sen toimintaan liittyy myös merkittäviä yhteiskunnallisia velvoitteita, jotka liittyvät niin luonnonvarojen kestävään käyttöön ja hoitamiseen kuin luonnonvarojen hoidon, käytön ja suunnittelun yhteensovittamiseen perus-

tuslaissa turvatun saamelaisten kulttuurin harjoittamisen kanssa (6 §). Tähän kytkeytyy myös se, että Metsähallituksen hallitus päättää mm. luonnonvarojen käyttöä koskevien alueellisten suunnitelmien hyväksymisestä (12 §). Jo tämä tehtäväkenttä on sen laatuinen, että hallituksen esityksen perusteluissa olisi ollut syytä arvioida erikseen sääntelyn vaikutuksia perusoikeuksiin.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys on varsin sekava, monitasoiselle hallinnolle rakentuva kokonaisuus. Sen hahmottamista ei ainakaan helpota, että mm. ministeriöiden ohjausvaltaa koskeva sääntely on osin sisäisesti ristiriitaista. Tarkastelen seuraavaksi ensin tätä viimemainittua ongelmaa. Sen jälkeen tarkastelen erityisesti esityksen suhdetta saamelaisille perustuslain mukaan kuuluviin oikeuksiin. Pidän näitä kahta teemaa valtiosääntöoikeudellisesti nyt olennaisimpina.

Julkisten hallintotehtävien ohjaus ja valvonta

Metsähallituslakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Metsähallitusta koskevasta ministeriöiden ohjaustoimivallasta. 9 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö tulosohjaa Metsähallitusta. Momentin toisen virkkeen mukaan ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta ministeriön ohjausvastuulle säädettyjen 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa.

Metsähallituslakiehdotuksen 19 § 1 momentin mukaan taas maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat ja valvovat toimialojensa osalta julkisten hallintotehtävien hoitoa Metsähallituksessa. Ohjaus tapahtuisi esityksen perustelujen mukaan lähinnä tulos- ja muun omistajaohjauksen sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvion valmistelun kautta ottaen huomioon, mitä valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa säädetään.

Ehdotettu sääntely merkitsee, että Metsähallituksen toiminta julkisten hallintotehtävien hoidossa perustuisi 9 §:n mukaan ympäristöministeriölle ja 19 §:n mukaan sekä maa- ja metsätalousministeriölle että ympäristöministeriölle. Ohjausvastuita ei ole tulosohjausta koskevien viittausten lisäksi täsmennetty.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Pidän selvänä, että vaatimus valtion toimielinten yleisten perusteiden laintasoisesta sääntelystä sisältää myös vaatimuksen siitä, että nämä perusteet voidaan riittävän yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti lukea laista. Asialla

on tässä yhteydessä merkitystä myös erityisesti vuoksi, että ministeriön ohjausvalta koskee sellaisia metsähallituksen julkisen hallintotehtävän luontoisia tehtäviä, joissa on kysymys myös perusoikeuksien toteuttamisesta. Käsitykseni mukaan sääntelyä on välttämätöntä täsmentää niin, että ministeriöille kuuluva ohjausvalta ilmenee yksiselitteisesti ja ristiriidattomasti laista.

Saamelaisten oikeus omaan kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan heidän elinolosuhteidensa kehittämiselle heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65). Hallituksen esitystä voidaankin pitää perustuslain 17 §:n kannalta merkityksellisenä jo yksin siitä syystä, että yli 90 prosenttia on saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesipinta-alasta Metsähallituksen hallinnassa.

Perustuslain 121.4 §:ssä saamelaisille on turvattu kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten itsehallinnon toteuttamiseksi on säädetty laki saamelaiskäräjistä (974/1995). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, saamelaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on tärkeää, että saamelaiset otetaan mukaan heidän asemaansa ja oikeuksiinsa merkittävästi vaikuttavien asioiden valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (PeVM 12/2014 vp, PeVL 40/2009 vp).

Saamelaisten oikeuksien toteutumista varmistavia säännöksiä on hallituksen esityksessä varsin niukalti. Metsähallituslakiehdotuksen 6 § sisältää säännökset Metsähallituksen yleisistä yhteiskunnallisista velvoitteista. Ehdotetun 6 §:n 2 momentin perusteella 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. Lisäksi ehdotetussa 39 §:n 2 momentissa säädetään neuvottelukunnista saamelaisten kotiseutualueella.

Merkille pantavaa onkin, ettei esitykseen sisälly eduskunnassa edelleen vireillä olevaan ILO-169 sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyvään hallituksen esitykseen HE 264/2015 vp (PeVM 13/2014 vp) sisältyneitä metsähallituslain säännöksiä saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä

koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Vaikka vastaavia säännöksiä sisältyy erityislainsäädäntöön, hallituksen esitys merkitsee tässä mielessä ainakin jonkinlaista heikennystä siihen PL 17 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien suojajärjestelmään, jota vielä ILO-169-sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin.

Kun ratkaisua ei myöskään perustella mitenkään, epäselväksi myös jää, voidaanko eduskunnassa edelleen vireillä oleva ILO 169 –sopimuksen ratifiointi saattaa päätökseen, kun nyt ehdotettavasta metsähallituslaista puuttuvat tähän liittyvät saamelaisia koskevat säännökset.

Neuvotteluvelvollisuus – Metsähallituslakiehdotukseen ei sisälly erillistä säännöstä metsähallituksen neuvotteluvelvollisuudesta saamelaiskäräjien kanssa. On kuitenkin selvää, ettei nyt ehdotetulla metsähallituslailla rajoiteta Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista yleistä neuvotteluvelvollisuutta. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta koskevia säännöksiä sisältyy myös mm. poronhoitolakiin (52 §), metsälakiin (12 §), kalastuslakiin (37 §), ympäristönsuojelulakiin (42 §), kaivoslakiin (38 §) ja vesilakiin (6 §). Näihinkään velvoitteisiin ei nyt ehdoteta muutoksia.

Ehdotettavan metsähallituslakiehdotuksen 39 §:ssä säädetään kuitenkin neuvottelukunnista tavalla, joka vaikuttaisi jossain määrin muuttavan asetelmaa voimassa olevasta oikeustilasta. Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon apuna olisi 39 §:n 1 momentin mukaan paikallisen väestön aseman huomioon ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamisen edistämiseksi on maakunta- tai aluekohtaisia neuvottelukuntia. Saman pykälän 2 momentin 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. Ehdotus olisi tässä suhteessa uusi. Voimassaolevaan metsähallituslaissa ei ole säädetty saamelaisten kotiseutualueella toimivista neuvottelukunnista. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarkoitus on, että metsähallituslakiin nyt esitettävät kuntakohtaiset neuvottelukunnat ”toimisivat neuvoa antavina eliminä esimerkiksi metsätaloutta, hakkuusuunnitelmia, maan myyntiä, ostoa, vaihtoa ja vuokrausta, luonnonvarojen käyttöä koskevia suunnitelmia ja valtion retkeilyalueiden järjestyssääntöjä, moottorikelkkareittien ja -urien suunnittelua, maksullisia maastoliikennelupia, metsästyslupia ja kalastuslupia sekä muita valtion vesien kalatalouskysymyksiä koskevissa asioissa.”

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta, asettamisesta ja niiden puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta annetaan Metsähallituslakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin perusteella tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Vaarana on, että 39 §:n sääntelyä tulkitaan tavalla, joka syrjäyttää saamelaiskäräjälain 9 §:ään perustuvaa viranomaisten neuvotteluvelvollisuuden tai erityislainsäädännössä olevat saamelaisia koskevat yhteistoimintavelvoitteet. Hallituksen esityksen mukaan Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvaroja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä ”on pidettävä huolta siitä, että valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevissa ratkaisuissa otetaan riittävällä tavalla huomioon kaikki paikalliset intressit sekä turvataan kaikkien paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun ja keskinäinen vuorovaikutus asioita valmisteltaessa.”

Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan olisi perustuslain 17 §:stä ja 121.4 §:stä johtuvista syytä korostaa lausunnossaan, ettei neuvottelukuntia koskeva sääntely vaikuta saamelaiskäräjälakiin ja muihin lakeihin sisältyviin neuvottelu- ja yhteistyövelvoitteisiin. Siltä varalta, että tällaisen erityiskohtelun ajateltaisiin olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, on syytä todeta, että saamelaiset oikeus omaan kulttuuriin sekä tätä kulttuuria koskeva itsehallinto on turvattu nimenomaisesti perustuslain 17.3 §:n ja 121.4 §:ssä. Siltä osin kuin saamelaisia kohdellaan muihin nähden eri tavoin näiden oikeuksien toteuttamiseksi, on kohtelulla ilmeisen selvästi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Heikennyskielto – Ehdotettavaan metsähallituslakiin ei sisälly säännöstä saamelaisten kulttuuriin liittyvästä heikennyskiellosta. Tällainen nimenomainen yleisesti sovellettava määräys olisi tarpeellinen KP-sopimuksen 27 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi metsähallituksen toiminnassa, vaikka vastaavia kieltoja sisältyy jo nykyisin eräisiin erityislakeihin. Ihmisoikeuskomitea on mm. tapauksessa Ángela Poma Poma v. Peru (2009) katsonut, että vähemmistön tai alkuperäiskansan jäsenten kulttuuriin kuuluvan elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä olennaisesti heikentäville toimenpiteille on saatava kyseisen yhteisön vapaasti muodostettu, etukäteen hankittu ja informoitu suostumus (free, prior and informed consent, ks. Poma Poma –tapauksen kappale 7.6.) Perustuslakivaliokunta on puolestaan kiinnittänyt aiemmassa käytännössään huomiota siihen, että olennaisten heikennysten vaatimus näyttäisi asettavan melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle (PeVL 32/2010 vp). Tämän lausuman voi tulkita perustuslakivaliokunnan ilmaukseksi siitä, että saamelaisten oikeusasema on perustuslaissa turvattu asteen vähintään samalla tasolla, jota KP-sopimuksen tulkinnassa noudatetaan. Valiokunta on myös korostanut, että saamelaisia koskevaa heikennyskieltosääntelyä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Kun jonkinasteinen heikennyskielto sisältyy jo Suomea velvoittavaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen, olisi perusteltua, että tämä kielto kirjattaisiin myös metsähallituslakiin. Tämä vastaisi perustuslain 22 §:ään nojautuvan perus- ja ihmisoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuteen liittyvää perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvollisuutta.

Muuta

Hallituksen esityksen tavoitteena ilmoitetaan olevan Metsähallituksen hallinnassa olevan valtion maa- ja vesiomaisuuden pysyttäminen valtion suorassa omistuksessa sekä Metsähallituksen nykyisin hoitamien tehtävien säilyttäminen toiminnallisessa organisaatiokokonaisuudessa siten, että järjestely täyttää kilpailuneutraliteettivaatimukset. Esityksen tavoitteena on myös Metsähallitusta ja valtion maa- ja vesiomaisuutta koskevien valtion omistajapoliittisten tavoitteiden sekä hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän asiaa koskevien linjausten toteuttaminen. Lisäksi esityksen toteutetaan pääministeri Sipilän hallitusohjelman kirjaus Metsähallitusta koskevan lainsäädännön saattamisesta vastaamaan Euroopan unionin vaatimuksia sekä johtamisjärjestelmän selkeyttämisestä.

Tällaiset tavoitteet liittyvät lähinnä Metsähallituksen taloudellisiin tehtäviin. Kuten hallituksen esityksestä monin kohdin ilmenee ja kuten myös metsähallituslain 2 §:ssä olevasta metsähallituksen tehtäviä koskevasta säännöksestä voidaan päätellä, Metsähallituksella on myös laaja-alaisia perustuslain 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristön suojeluun ja metsien kestävään käyttöön liittyviä tehtäviä. Metsähallituksen toiminta vaikuttaa välittömästi myös useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että hyvään lainvalmistelutapaan kuuluisi perusoikeusvaikutusten sekä niiden yhteiskunnallisten ongelmien erittely, joita ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään ratkaisemaan, tai niiden tavoitteiden esittelyä, joiden toteutumista ehdotetun lainsäädännön oletetaan edistävän (ks. PeVL 60/2014 vp). Tätä analyysiä ei pitäisi korvata yleisillä viittauksilla hallitusohjelman toimeenpanoon tai lopulta varsin kapeasti perustelluiksi tulevilla väitteillä siitä, että hallituksen esityksessä on kysymys EU:n kilpailuoikeuteen perustuvien vaatimusten toteuttamisesta.

Turussa 4.2.2016

Juha Lavapuro
professori