Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

hallitusneuvos Satu Sundberg 11.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi HE 132/2015 vp; asiantuntijalausunto

Ympäristöministeriö pitää uuden metsähallituslain säätämistä välttämättömänä ja kiireellisenä. Ministeriö on sitoutunut uudistuksen perustavoitteisiin ja valittuun ratkaisumalliin. Yhtenäisen Metsähallituksen toiminnan turvaaminen metsätalouden harjoittamisen osalta edellyttää ehdotettua yhtiöittämistä.

Metsähallitus –kokonaisuuden sitoo yhteen valtion maa- ja vesiomaisuus. On valtion kiinteistöstrategian ja kokonaisedun mukaista, että valtion maa- ja vesiomaisuus säilyy jatkossakin yhtenä kokonaisuutena yhden liikelaitoskokonaisuuden hallinnassa. Liikelaitoksessa säilyisi jatkossakin omaisuuden ja tehtävien osalta jako liiketoimintaan ja julkisiin hallintotehtäviin.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Voimassa olevaa Metsähallituslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 38/2004 vp), että virkamiestehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa lailla organisoida virkamieshallintoa, eikä järjestelyssä ollut perustuslain kannalta huomauttamista. Myöhemmissä kannanotoissa (PeVL 46/2005 vp) valiokunta on suhtautunut kriittisesti viranomaistehtävien organisointiin liikelaitoksen yhteyteen.

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät ovat pääosin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaistehtäviä, mikä asettaa tehtävien organisoinnille ja niitä koskevan ohjauksen sääntelylle erityisiä vaatimuksia. Ympäristöministeriö on pitänyt valmistelussa erityisen tärkeänä, että metsähallituslaissa julkiset hallintotehtävät ja niitä koskeva ohjaustoimivalta määritellään selkeästi ja näin varmistetaan, että budjettirahoitteiset julkiset hallintotehtävät hoidetaan jatkossakin riippumattomassa ja erillisessä yksikössä. Tämän kannalta on keskeistä varmistaa, että julkisten hallintotehtävien ohjausta ja valvontaa koskevat säännökset ovat selkeät ja yksiselitteiset.

Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan Metsähallitus olisi ympäristöministeriön ohjauksessa ympäristöministeriön toimialaan kuuluvissa julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevissa asioissa. Ympäristöministeriön toimiala perustuu valtioneuvoston ohjesääntöön. Metsähallituksen keskeisiä ympäristöministeriön toimialan tehtäviä ovat luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät, merkittävimpänä Suomen luonnonsuojelualueverkoston hallinnointi, hoito ja käyttö. Luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun merkitys on voimakkaasti kasvanut. Lisäksi Metsähallituksella on tehtäviä, jotka perustuvat EU:n vesien ja merien suojelua koskevan lainsäädäntöön. Strategisen kulttuurihistoriallisen omaisuuden keskittäminen Metsähallitukselle on tuonut ympäristöministeriön tulosohjauksen piiriin kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoidon ja rakennussuojelun tehtäviä. Ministeriön tulosohjauksen ala määrittyy näin ollen sen mukaan, miten erityislainsäädännössä Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville osoitetaan tehtäviä, jotka kuuluvat ympäristöministeriön toimialaan.

Ympäristöministeriön ohjaustoimivalta on ehdotetussa 9 §:ssä pääosin asianmukaisesti järjestetty. Lakiehdotukseen sisältyy julkisten hallintotehtävien ohjaustoimivallan osalta kuitenkin eräitä viittausteknisiä ongelmia. Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta ministeriön ohjausvastuulle säädettyjen 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa. Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön tehtävistä, mukaan lukien Suomen luonnonsuojelualueverkoston hoidosta ja käytöstä, mikä ei siis 16 §:n sanamuodon mukaan näyttäisi sisältyvän ehdotuksen 5 §:ssä lueteltuihin julkisiin hallintotehtäviin. Näin ollen ympäristöministeriön ohjaustoimivaltaa koskevasta 9 §:stä näyttää puuttuvan osa ministeriön toimialaan kuuluvista tehtävistä. Säännösten välisiä viittauksia on tarvetta selventää.

Ehdotetussa kaksijakoisessa organisaatiorakenteessa niin sanotun palomuurin merkitys on keskeinen. Metsähallituksen liiketoimintojen ja budjettitalouden piirissä olevien julkisten hallintotehtävien välillä ei saa kulkea rahaa eikä olla taloudellisia riippuvuussuhteita. Eduskunnan myöntämien talousarviovarojen käyttöä on voitava jatkuvasti seurata ja toiminnan tulokset tulee tilikauden päätyttyä todentaa. Liiketoimintojen tulokset ovat selkeästi rahamittaisia, kun taas julkiset hallintotehtävät tuottavat palveluita kansalaisille ja yritystoiminnalle. Julkisten hallintotehtävien erillisestä kirjanpidosta luopuminen voi aiheuttaa käytännön haasteita julkisten hallintotehtävien riippumattomuuden, ministeriöiden ohjausvallan sekä eduskunnan budjettivallan kannalta.

Julkisten hallintotehtävien erillisyyden ja riippumattomuuden kannalta on merkitystä myös sillä, miten liikelaitoksen hallituksen ja toimitusjohtajan toimivalta julkisiin hallintotehtäviin määritellään. Hallituksen toimivalta suhteessa julkisiin hallintotehtäviin on ehdotetussa lain 19 §:ssä määritelty pääosin vastaavasti kuin nykyisessä metsähallituslaissa. Hallitus ohjaa ja päättää julkisia hallintotehtäviä koskevia asioita ministeriöiden ohjauksen ja valvonnan puitteissa. Muutoksena aikaisempaan on ehdotus hallituksen päätösvallasta julkisten hallintotehtäviin liittyvien osakkeenomistajan oikeuksien käyttämiseksi Metsähallituskonserniin kuuluvan tytäryhtiön hallinnossa (12.2 § 6) kohta). Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy nykyistä selkeämmin hallituksen päätösvalta päättää myös julkisten hallintotehtävien osalta kiinteistövarallisuuden hankintaa, luovuttamista ja vuokraamista koskevan päätösvallan järjestämisestä Metsähallituksessa. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan julkisten hallintotehtävien hoito edellyttää, että julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvä päätös- ja puhevalta on jatkossakin yksiselitteisesti julkisten hallintotehtävien yksikössä.

Metsähallituslain valmistelun yhteydessä lakiin valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriön johdolla erityiset säännökset saamelaisten oikeuksista, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen HE 264/2014 ILO 169 -sopimuksen ratifioinnista. Säännöksillä toimeenpannaan osaltaan alkuperäiskansaa koskevia kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä perustuslain 17 ja 121 §:iä. Näihin ehdotuksiin sisältyvät, biodiversiteettisopimuksen puitteissa laadittuihin vapaaehtoisiin Akwé: Kon –ohjeisiin perustuva saamelaisten osallistuminen valtion maa- ja vesialueiden hoidon ja käytön suunnitteluun on jo nykyään käytäntönä Metsähallituksen alueiden hoidon ja käytön suunnittelussa.