Anne Kumpula
ympäristöoikeuden professori
ankumpu@utu.fi

11.2.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp)

Yleistä

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi Metsähallituksen hallintoa koskeva lainsäädäntö. Kumottavaksi ehdotettu laki metsähallituksesta (2004/1378) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Yleisperustelujen mukaan ehdotuksen keskeisiä kysymyksiä ovat Metsähallituksen hallinnassa olevan valtion maa- ja vesiomaisuuden säilyttäminen valtion suorassa omistuksessa, Metsähallitusta koskevan eduskunnan ja valtioneuvoston ohjausvallan säilyttäminen ennallaan, Metsähallituksen liiketoimintaedellytysten turvaaminen sekä Metsähallituksen hallinnassa oleviin alueisiin liittyvien yleisten yhteiskunnallisten tarpeiden huomioonottaminen. Ehdotuksen mukaan Metsähallitukselle voimassa olevan sääntelyn mukaan kuuluvat julkiset hallintotehtävät säilyisivät asiallisesti ennallaan.

Ehdotuksen lähtökohdaksi on otettu PL 84.4. §:ssä tarkoitettu valtion liiketalousmalli ja ehdotuksen mukaan Metsähallitus olisi säännöksessä tarkoitettu valtion liikelaitos, jota koskevat tarkemmat säännökset sisältyisivät Metsähallituksesta annettavaan lakiin. Huomionarvoista on, että ehdotuksen säätämisperusteluissa ei arvioida ehdotusta PL 20.1 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen eikä perustuslain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevien säännösten, kuten PL 20.2 §:n ja PL 2.2 §:n näkökulmasta eikä säätämisperusteluissa myöskään arvioida ehdotusta saamelaisille PL 17.3 §:ssä turvatun oman kielen ja kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä koskevan oikeuden näkökulmasta. Huomionarvoista tämä on muun ohella sekä siitä syystä, että ehdotuksen useilla säännöksillä on kytkentä mainittuihin perusoikeussäännöksiin, mutta myös siksi, että ympäristö- ja luonnonsuojelutavoitteiden

toteutuminen sekä saamelaisten asema ovat olleet ehdotusta koskevan julkisen keskustelun keskiössä.

Seuraavassa tarkastelen mainittujen perusoikeussäännösten kannalta relevantteja säännösehdotuksia.

PL 20.1 §:n ympäristövastuusäännös ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet

PL 20.1 §:n ympäristöperusoikeussäännös asettaa kaikille kuuluvan vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Ympäristöperusoikeussäännöksen kannalta ehdotuksen merkityksellisin säännös on ehdotettu 6.1 §, jossa määritellään Metsähallituksen harjoittamaa liiketoimintaa koskevat yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet. Ehdotuksen mukaan luonnonvarojen kestävän hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset. Ehdotettu säännös on asiallisesti samansisältöinen kuin voimassa olevan metsähallituslain 4.1 §. Erona aiempaan on että velvoite ulotettaisiin myös merten monimuotoisuuden suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen.

Vaikka kyse ei ole uudesta säännöksestä, huomionarvoista on, että se tulee sovellettavaksi uudessa sääntelykontekstissa. Kuten säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, säännös määrittelee niitä edellytyksiä, joiden puitteissa Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa. Ehdotuksen mukaisesti säännöksen asettamat ympäristölliset rajoitteet kohdistuvat siihen ehdotuksen 25 §:ssä määriteltyyn Metsähallituksen maa- ja vesiomaisuuteen, johon kohdistuu tuottovaade. Sen sijaan ehdotuksen 26 §:ssä tarkoitettuun julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettu omaisuus, johon ei sisälly tuottovaadetta, kattaisi ehdotuksen mukaan eri perustein suojellut tai suojeluohjelmiin ja Natura 2000 verkostoon kuuluvat alueet, joiden talouskäyttö ei ole mahdollista. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettua omaisuuteen sovelletaan siten pääsääntöisesti luonnonsuojelulakia tai maankäyttö- ja rakennuslakia. Ehdotetun 6 §:n kannalta

olennaista siten on, mitkä alueet siirretään julkisten hallintotehtävien hoitoon ja mitkä liiketoiminnan piiriin.

Säännös vahvistaa muussa luonnonvara-, luonnonsuojelu- ja ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä asetettua luonnon monimuotoisuuden suojeluvelvoitetta. On kuitenkin perusteltua väittää, että säännös jää hieman yleiseksi, jopa julistuksenomaiseksi. Hallituksen esityksen 12 §:n 2 momentin 9 kohdan perustelujen yhteydessä tosin nostetaan luonnonvarasuunnittelu yhdeksi 6.1 §:ssä ehdotettujen velvoitteiden toteuttamiskeinoksi. Perusteluissa korostetaan näiden jo käytössä olevien alueellisten suunnitelmien laatimisprosessin avoimuutta sekä sidosryhmätyön merkittävyyttä. Samalla ehdotuksessa pitäydytään edelleen siinä, että suunnitelmien laatimista tai niiden sisältöä koskevia säännöksiä ei sisällytettäisi lakiin, vaan suunnitelmat olisivat edelleen valtion maa- ja vesiomaisuuden käytön suunnittelua ja valmistelua koskeva Metsähallituksen sisäisiä asiakirjoja. Samalla luonnonvarojen käyttöä koskevien suunnitelmien merkitystä maankäyttöä koskevien tavoitteiden yhteensovittamisen välineen pyritään kuitenkin vahvistamaan siirtämällä ne hallituksen hyväksyttäviksi. Suunnitelmien merkityksellisyyttä korostaa myös se, että ehdotuksen mukaan suunnitelmiin sisältyviä strategisia linjauksia on tarkoitus käsitellä myös tulosohjausprosessissa ohjaavien ministeriöiden kanssa.

Ehdotetun 6.1 §:n velvoitteet – tai Metsähallituksen liiketoiminnan ekologiset rajoitteet – toteuttavat PL 20.1 §:n ympäriperusoikeussäännöksen toteutumista, mutta PL 20.2 §:ssä tarkoitettujen yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttaminen sisällyttämällä lakiin luonnonvarasuunnittelua sisältöä ja laatimista koskevat säännökset saattaisivat vahvistaa velvoitteiden toteutumista sekä toteutumisen seurantaa.

Neuvottelukunnat

Kuten edellä on todettu, ehdotetukseen ei sisälly yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevia säännöksiä. Lakiin ehdotetaan kuitenkin sisällytettäväksi neuvottelukuntia koskevat säännökset. Ehdotetun 39 § 1 momentti, jossa ehdotetaan maakunta- ja aluekohtaisten neuvottelukuntien perustamista, vastaa asiallisesti voimassa olevan metsähallituslain 20 §:ää. Ehdotuksen mukaan näiden neuvottelukuntien tehtävänä olisi edelleenkin toimia Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon apuna paikallisen väestön aseman huomioon ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamisen edistämiseksi. Säännöksen perusteluissa viitataan asianmukaisesti PL 20.2

§:ään, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Maakunta- ja aluekohtaisten neuvottelukuntien ohella hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi kuntakohtaisia neuvottelukuntia saamelaisten kotialueeseen kokonaisuudessaan kuuluviin kuntiin. Neuvottelukuntien tehtävänä olisi käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Perustelujen mukaan myös kuntakohtaiset neuvottelukunnat toimisivat neuvoa antavina eliminä hyvin monentyyppisissä luonnonvarojen käytön ja hoidon suunnittelua ja hoitoa sekä erilaisia lupamenettelyjä koskevissa kysymyksissä. Säännös on yhteydessä ehdotettuun 6.2 §:ään, jonka mukaan 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.

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta, asettamisesta ja niiden puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta annetaan ehdotuksen 39.3 §:n perusteella tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

On ilmeistä, että ehdotus kuntakohtaisista neuvottelukunnista liittyy siihen, että lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi erityisiä säännöksiä saamelaisten kotiseutualueesta eikä - viimeaikaisesta luonnonvaraoikeudellisesta sääntelystä poiketen - säännöstä saamelaisten oikeuksien heikentämiskiellosta.

Erilaiset neuvottelukunnat voivat parantaa päätösten tietopohjaa, lisätä päätöksen valmistelun asiantuntemusta ja onnistuessaan luoda päätösten hyväksyttävyyttä. Tässä merkityksessä ne voivat lisätä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia PL 20.2 §:n edellyttämällä tavalla. Erityisesti 39.2 §:ssä tarkoitettujen kuntakohtaisten neuvottelukuntien osalta on ensin syytä todeta, että sääntelylle on PL 17.3 §:ään sekä saamelaisten itsehallintoa koskevan PL 121.4 §:ään nojautuva hyväksyttävä peruste. Kuitenkin ehdotettujen neuvottelukuntien tehtäviä on syytä tarkastella suhteessa saamelaiskäräjälain (1995/974) 9 §:n mukaiseen viranomaisten neuvotteluvelvollisuuteen. Ehdotettu sääntely voi parhaimmillaan vahvistaa tämän ja eräiden muiden erityislakien mukaista neuvotteluvelvollisuutta, mutta ei korvata sitä. Tässä syystä perustuslakivaliokunnan tulisi käsitykseni mukaan PL 17.3 §:ään viitaten arvioida ehdotetun

sääntelyn tavoitteita korostaen, että kyse on muiden lakien neuvottelu- ja yhteistyövelvoitteita täydentävästä sääntelystä.

Julkisten hallintotehtävien ohjaus ja valvonta

Ohjausvastuun jakautuminen

Ministeriöiden ohjaustoimivaltaa koskevan 9 §:n mukaan Metsähallitus olisi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla oleva liikelaitos, ja vastaavasti maa- ja metsätalousministeriö tulosohjaa Metsähallitusta. Ehdotuksen 5 §:ssä määriteltyjen julkisten hallintotehtävien tulosohjausvastuu kuuluisi ympäristöministeriölle. Sääntely vastaa voimassa olevaa sääntelyä eikä siihen esitetä muutoksia.

Ohjausvastuun jakaminen on kuitenkin ilmaistu varsin epämääräisesti ehdotetussa julkisten hallintotehtävien ohjausta ja valvontaa koskevassa 19.1 §:ssä. Sen mukaan molemmat ministeriöt ohjaisivat ja valvoisivat toimialojensa osalta julkisten hallintotehtävien hoitoa Metsähallituksessa. Säännöksen perustelujen mukaan ohjaus tapahtuisi lähinnä tulos- ja muun omistajaohjauksen sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvion valmistelun kautta ottaen huomioon, mitä valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa säädetään. Itse ehdotetussa säännöksessä eikä myöskään sen perusteluissa ohjaustoimivallan jakoa ei ole täsmennetty. Ehdotetun säännöksen muotoilu jättää toimivallan jaon epäselväksi ja käsitykseni mukaan se on ristiriidassa PL 119.2 §:n kanssa ja sitä tulisi selkeyttää siten, että se on yhdenmukainen ehdotetun 9.1 §:n kanssa.