OIKEUSMINISTERIÖ

24.10.2018

LsN Arja Manner

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KESTÄVÄN METSÄTALOUDEN MÄÄRÄAIKAISEN RAHOITUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 153/2018 vp)

Esityksessä ehdotetaan, että kestävän metsätalouden määräaikaiseen rahoituslakiin (34/2015) lisättäisiin säännös, joka mahdollistaisi automaattisen päätöksenteon tuen myöntämiseksi tai tuen lopullisesta määrästä päättämiseksi. Lisäksi ehdotetaan muutoksia lain muutoksenhakusäännöksiin.

Automaattisesti tehtävät päätökset (31 a §)

Ehdotuksen mukaan Suomen metsäkeskus voisi myöntää taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen sekä tehdä päätöksen tuen lopullisesta määrästä automaattista päätöksentekomenettelyä hyödyntäen. Kyseessä on harkinnanvarainen tuki, jonka myöntäminen ja maksaminen ovat riippuvaisia käytettävissä olevista valtion talousarvion määrärahoista.

Tarkoituksena on mahdollistaa tuen myöntäminen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla silloin, kun tuen myöntämisen edellytyksenä olevat hakemuksessa ja toteutusilmoituksessa ilmoitetut seikat ovat tarkistettavissa suoraan metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä tai viranomaisen tietojärjestelmästä, joka on metsäkeskuksen käytettävissä sähköisen rajapinnan kautta. Automaattinen päätöksenteko kohdistuisi esityksen mukaan siten vain niihin hakemuksiin ja toteutusilmoituksiin, joista ei ole tar-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

peen pyytää hallinnon asiakkaalta lisäselvitystä tai muutoin selvittää hakemuksen puutteellisia tai virheellisiä tietoja. Tarkoituksena myös on, että säännös koskisi vain edunsuovia päätöksiä eli niitä tapauksia, joissa tuki voidaan myöntää hakemuksessa esitettyjen tietojen ja maksaa toteutusilmoituksessa esitettyjen tietojen perusteella.

Jos hakemuksessa tai toteutusilmoituksessa esitetyissä tiedoissa olisi esimerkiksi puutteita tai ristiriitaisuuksia verrattuna metsäkeskuksen käytettävissä oleviin sähköisiin tietoihin, asia siirtyisi esityksen mukaan ratkaistavaksi tavanomaiseen päätöksentekomenettelyyn. Asian käsittelyssä noudatettaisiin perustelujen mukaan tällöin hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten on syytä korostaa, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (esim. PeVL 9/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, Pe VL 39/2017 vp, PeVL 35/2005 vp). Viranomainen ei voi siten vapautua esimerkiksi selvitysvastuustaan tai jättää hallintolain 34 §:stä johtuvan kuulemisvelvoitteen täyttämättä siirtämällä asian käsittelyn automaattiseen päätöksentekoon. Huomionarvoista on sekin, että edunsuovaksikin luonnehdittavaan tukipäätökseen saattaa sisältyä esimerkiksi rajoituksia tai ehtoja tai tukea voidaan myöntää haettua määrää vähemmän.

Ehdotus ei näyttäisi olevan täysin ongelmitta sovitettavissa myöskään valtionavustusjärjestelmän perusteisiin, jossa oikeus avustuksen saaminen riippuu käytettävissä olevien määrärahojen ohella valtionapuviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemästä päätöksestä. Lakiehdotuksen kohteena olevien avustusten myöntämistä, maksamista ja valvontaa sääntelevät kestävän metsätalouden rahoituslain ohella valtionavustuslain (688/2001) säännökset. Valtionavustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) mukaan harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntäminen perustuu pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kuten käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa todetaan, automaattiseen päätöksentekoon ei voi liittyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Julkisen vallan käyttöä sisältävä päätöksenteko on Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011) nimenomaisesti säädetty tapahtuvaksi esittelystä ja kuuluvaksi metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön johtajan, metsäjohtajan tai rahoitus- ja tarkastuspäällikön ratkaisuvaltaan. Asioiden käsittelyssä sovelletaan hallinnon yleislakien ohella rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Toiminnan asianmukaisuuden varmistaminen oli keskeinen peruste perustuslakivaliokunnan arvioidessa perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymistä metsäkeskuslakia säädettäessä (PeVL 53/2010 vp).

Muutoksenhaku (46 §)

Pykälään ehdotetaan uutta säännöstä valitusluvasta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi pykälä muuttuisi nykyisestä niin, että metsäkeskuksen kuulemisesta muutoksenhaussa ei enää säädettäisi tässä laissa, vaan siihen sovellettaisiin hallintolainkäyttölain yleissäännöksiä.

Valituslupasääntely koskisi ehdotuksen mukaan päätöksiä, joissa muutoksenhaun ensi vaiheena on oikaisuvaatimus. Tältä osin säännös on tosin muotoiltu epäselvästi niin, että se näyttäisi tarkoittavan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuja hallinto-oikeuden päätöksiä. Oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen tekee kuitenkin hallintoviranomainen. Ehdotetussa valituslupasäännöksessä ja sen perusteluissa ei ole otettu huomioon perustuslakivaliokunnan uudempaa ratkaisukäytäntöä, jonka pohjalta valituslupasääntely on viime vuosina laajentunut.

Lausunnossaan PeVL 32/2012 vp perustuslakivaliokunta muutti aiempaa kantaansa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupasääntelyyn ja totesi, ettei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen.

Eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevasta esityksestä (HE 230/2014 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että asian laatu ja merkittävyys eivät välttämättä edellyttäneet pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa niissäkään asiaryhmissä, jotka esityksessä oli rajattu valituslupasääntelyn ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan.

Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupajärjestelmän laajentamista kaikkiin valtion virkamieslaissa tarkoitettuihin asioihin (PeVL 35/2016 vp). Valituslupasääntely ei ollut ongelmallinen myöskään julkisia hankintoja koskevassa laissa lukuun ottamatta markkinaoikeuden määräämiä merkittäviä seuraamusmaksuja, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste (PeVL 49/2016 vp).

Valituslupasääntely ei ollut ongelmallinen myöskään kaavoitusasioissa, ympäristölupa-asioissa ja eräissä muissa ympäristöasioissa (PeVL 29/2017 vp). Valiokunnan mukaan oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Valituslupasääntelyn soveltuvuuden kokonaisarviointiin vaikuttavat valiokunnan mukaan muun ohessa valitusluvan myöntämisen perusteet samoin

kuin se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölaissa säädetyistä perusteista.

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), jossa uuteen yleislakiin ehdotetaan kattavaa valituslupasäännöstä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muutoksenhakusäännöksen tulisi vastata nykyistä lainsäädäntökäytäntöä. Valituslupasäännöksen tulisi siten kattaa myös ne asiat, joissa hallinto-oikeuteen saa valittaa ilman oikaisuvaatimusta. Muutoksenhakusäännös tulisi tältä osin muotoilla seuraavasti:

> *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Siirtymäsäännös

Lakiehdotuksen mukaan ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin muutoksenhakua koskeviin asioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Säännöksen muotoilu on epäselvä. Säännöksessä tulisi ottaa huomioon myös ehdotettujen muutosten merkitys korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta. Säännös voitaisiin muotoilla vastaavalla tavalla kuin eräiden ympäristöasioiden valituslupasääntelyä koskevissa laeissa (lait 974 – 978/2017):

> *Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun hallinto-oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*
>
> *Jos muutoksenhakutuomioistuin kumoaa päätöksen, jonka muutoksenhakuun on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan kuitenkin tämän lain säännösten mukaisesti.*