MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
Luonnonvaraosasto
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale

MUISTIO **HE 153/2018 vp**
5.11.2018

Viite: Maa- ja metsätalousvaliokunta 7.11.2018

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muuttamisesta (HE 153/2018 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kestävän metsätalouden määräaikaista rahoituslakia (34/2015; jäljempänä *rahoituslaki*). Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Oikeusministeriö, Suomen metsäkeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Koneyrittäjät ovat toimittaneet maa- ja metsätalousvaliokunnalle kirjallisen lausunnon. Valiokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön vastinetta kyseisistä lausunnoista.

Suomen metsäkeskus, MTK ja Koneyrittäjät kannattivat ehdotusta. Oikeusministeriön lausunnossa esitettiin muutamia huomioita automaattisesta päätöksenteosta sekä muutoksenhakusäännöksestä ja siihen liittyvästä siirtymäsäännöksestä. Oikeusministeriön lausunnon johdosta maa- ja metsätalousministeriö toteaa seuraavaa.

1. Automaattisesti tehtävät päätökset

Esityksen mahdollistamat automaattisesti tehtävät päätökset koskisivat taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämistä ja tuen lopullista määrää koskevaa päätöksentekoa. Koska Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011; jäljempänä *metsäkeskuslaki*) 14 §:ssä säädetään julkisen vallan käyttöön liittyvästä asioiden esittelystä, automaattisesti tehtäviin päätöksiin siirtyminen edellyttää poikkeamista mainitusta metsäkeskuslain säännöksestä. Poikkeuksesta säädettäisiin rahoituslaissa.

Oikeusministeriö tuo esiin ehdotetun säännöksen osalta, että automaattinen päätöksenteko kohdistuisi esityksen mukaan siten vain niihin hakemuksiin ja toteutusilmoituksiin, joista ei ole tarpeen pyytää hallinnon asiakkaalta lisäselvitystä tai muutoin selvittää hakemuksen puutteellisia tai virheellisiä tietoja. Samoin oikeusministeriö toteaa, että esityksessä mainitaan, että asia siirtyisi ratkaistavaksi tavanomaiseen päätöksentekomenettelyyn, jos hakemuksessa tai toteutusilmoituksessa esitetyissä tiedoissa olisi esimerkiksi puutteita tai ristiriitaisuuksia verrattuna metsäkeskuksen käytettävissä oleviin sähköisiin tietoihin. Oikeusministeriön lausunnossa epäillään, että edunsuovaksi luonnehdittavaan tukipäätökseen voisi sisältyä esimerkiksi rajoituksia tai ehtoja tai että tukea voitaisiin myöntää haettua määrää vähemmän.

Maa- ja metsätalousministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että automaattisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon hallintolain (434/2003) vaatimukset. Perusteluissa myös todetaan, ettei ehdotetun säännöksen perusteella voitaisi tehdä kielteisiä päätöksiä. Lisäksi perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Lisäksi on huomautettava, että säännös koskisi vain edunsuovia päätöksiä eli niitä tapauksia, joissa tuki voidaan myöntää hakemuksessa esitettyjen tietojen ja maksaa toteutusilmoituksessa esitettyjen tietojen perusteella”. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että oikeusministeriön lausunnossa on mainittuja tukia koskeva väärinkäsitys. Kun tuki voidaan automaattisessa päätöksenteossa myöntää vain hakemuksessa tai maksaa vain toteutusilmoituksessa mainittujen tietojen perusteella ja tällöinkin vain, kun nämä tiedot ovat tarkistettavissa metsäkeskuksen käytettävissä olevista tietojärjestelmistä, tarkoittaa tämä, että tuki myönnetään tai maksetaan sen suuruisena kuin mitä hallinnon asiakas on hakenut eli ilmoittanut. Kun lisäksi automaattisessa päätöksenteossa on noudatettava hallintolakia, menettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan jää epäselväksi, mihin perustuu oikeusministeriön kanta siitä, että edunsuovaksi luonnehdittavaan tukipäätökseen voisi sisältyä esimerkiksi rajoituksia tai ehtoja tai että tukea voitaisiin myöntää haettua määrää vähemmän. Oikeusministeriön lausunnossa ei ole tarkemmin yksilöity, mihin perustelujen kohtaan kanta perustuu.

Oikeusministeriön lausunnossa esitetään myös tuen harkinnanvaraisuuteen liittyvää pohdintaa hyvin yleisellä tasolla ja viittaamatta tarkemmin rahoituslain esitöihin. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kestävän metsätalouden rahoitus on harkinnanvaraista. Rahoituslain 2 §:n esitöissä (HE 138/2014 vp) todetaan seuraavasti: ”Pykälässä edellytetään, että rahoitus myönnetään valtion talousarvion määrärahojen rajoissa. Rahoitus säilyisi siten edelleen harkinnanvaraisena, joten maanomistajilla ei olisi subjektiivista oikeutta lain mukaiseen rahoitukseen.” Riippuvuus valtion talousarvion määrärahoista on todettu myös vireillä olevassa hallituksen esityksessä eikä siitä ole ollut tarkoitus poiketa edes automaattisen päätöksenteon osalta. Todettakoon, että lakiehdotuksen uudesta 31 a §:stä §:stä käy selkeästi ilmi, miltä osin harkinnanvaraisuudesta on tarkoitus poiketa. Ehdotetussa uudessa säännöksessä käytetään ”Poiketen siitä, mitä 6 §:n 1 momentissa säädetään tuettavan työn toteuttamisesta taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla” -muotoilua. Oikeusministeriön lausunnossa viitataan esityksen kappaleeseen, joka alkaa lauseella, jossa todetaan, ettei automaattiseen päätöksentekoon voi liittyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa (esityksen 2.1 luvun toinen kappale). Kyseisessä kappaleessa todetaan seuraavasti:

> ”Automaattiseen päätöksentekoon ei voi liittyä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Sen vuoksi ehdotetussa uudessa säännöksessä todettaisiin, että säännöksessä poikettaisiin siitä, mitä rahoituslain 6 §:n 1 momentissa säädetään tuettavan työn toteuttamisesta taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Nämä työn tarkoituksenmukaisuutta koskevat seikat otettaisiin tukea myönnettäessä huomioon vain siltä osin kuin kyseisiä tuettavan työn tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyviä tietoja on sähköisesti käytettävissä päätöksenteon automatisoimisessa. Ehdotetussa säännöksessä poikettaisiin siis osittain edellä mainitusta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Tarkoituksena on, että hanketta verrattaisiin esimerkiksi sähköisesti käytettävissä oleviin tietoihin suojelualueista ja

uhanalaisista lajeista. Vertailun perusteella asia siirrettäisiin tarvittaessa manuaaliseen päätöksentekoon.”

Vaikuttaa, että oikeusministeriön lausunnossa on sekoitettu kaksi eri harkinnanvaraisuuteen liittyvää asiaa eli *rahoitettavien töiden* tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä harkinta ja *valtion talousarvion määrärahoihin liittyvä tuen* harkinnanvaraisuus. Esityksessä on tarkoitus poiketa ainoastaan *rahoitettavien töiden* tarkoituksenmukaisuuteen liittyvästä harkinnasta ja siitäkin vain osittain kuten edellä selostetusta käy ilmi. Esityksestä käy myös ilmi, että rahoitus on aina budjettisidonnaista ja siten harkinnanvaraista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei oikeusministeriön lausunto harkinnanvaraisuutta koskevin osin anna aihetta toimenpiteisiin.

2. Muutoksenhaku ja sitä koskeva siirtymäsäännös

Oikeusministeriö tarkastelee lausunnossaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä hallintoasioiden muutoksenhaun osalta. Perustuslakivaliokunta on nimenomaan edellyttänyt valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista (PeVL 55/2014 vp). Oikeusministeriön lausunnossa viitataan myös muihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa valituslupajärjestelmää ei ole pidetty valtiosääntöisesti ongelmallisena. Lisäksi oikeusministeriö viittaa eduskunnassa vireillä olevaan ehdotukseen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp). Oikeusministeriö katsoo, että muutoksenhakusäännöksen tulisi vastata nykyistä lainsäädäntökäytäntöä. Oikeusministeriön lausunnon johdosta maa- ja metsätalousministeriö esittää rahoituslain 46 §:ää muutettavaksi siten, että jatkossa hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan. Valituslupamenettely koskisi myös niitä päätöksiä, joissa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena olisi valitus hallinto-oikeuteen (s.o. takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevat asiat). Samalla pykälää selkeytettäisiin muuttamalla pykälän jäsentelyä ja lauseiden järjestystä. Rahoituslain 46 § tulisi siten kirjoittaa seuraavasti:

46 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla tehtyä päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan valtionavustuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Oikaisuvaatimus metsäkeskuksen päätöksestä tehdään metsäkeskukselle. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun metsäkeskuksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä.

Toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka hallinto-oikeuden tuomiopiirissä pääosa kyseessä olevasta metsätalousmaasta sijaitsee.

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

Oikeusministeriön lausunnossa mainittu hallituksen esitys, joka sisältää muun muassa lakiehdotuksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että hallintolainkäyttöä koskevan lain uudistamisesta johtuvat tarkistukset on perusteltua tehdä oikeusministeriön esittämällä tavalla. Asiaan liittyviä perustuslakikysymyksiä (s.o. oikeusturva) on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu mainitun oikeusministeriön hallinnonalan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) perustuslakiosion valituslupaa koskevassa alaluvussa.

Oikeusministeriö on lausunnossaan esittänyt muutoksenhakua koskevan siirtymäsäännöksen täsmentämistä. Oikeusministeriön mielestä säännös voitaisiin muotoilla vastaavalla tavalla kuin eräiden ympäristöasioiden valituslupasääntelyä koskevissa laeissa (lait 974 – 978/2017). Sen vuoksi maa- ja metsätalousministeriö esittää, että siirtymäsäännös kirjoitettaisiin seuraavasti:

> 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.