

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kestävästä metsätalouden määräaikaisten rahoituslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kestävästä metsätalouden määräaikaista rahoituslakia. Lakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaisi automaattisen päätöksenteon taimikon varhais-hoidon, nuoren metsän hoidon ja terveystalouden tuen myöntämiseksi sekä tuen lopullisesta määrästä päättämiseksi. Samalla muutettaisiin muutoksenhakua koskevaa säännöstä siltä osin kuin on kyse muutoksenhausta oikaisuvaatimuksen johdosta hallinto-oikeuden tekemään päätökseen. Jatkossa muutoksenhakuviranomainen ei myöskään olisi velvollinen varaamaan Suomen metsäkeskukselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (34/2015, jäljempänä *rahoituslaki*) tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2015. Rahoituslaissa säädetään metsätalouden tuista. Tukijärjestelmä perustuu Euroopan unionin valtiontukisääntöihin, ja Euroopan unionin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Tukijärjestelmä on määräaikainen ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. Tuet ovat harkinnanvaraisia ja ne myönnetään vuosittain käytettävissä olevan myöntämisvaltuuden ja määrärahojen puitteissa. Myöntämispäätösten ehtojen mukaan metsäkeskuksen tulee myös tukea maksettaessa ja päätettäessä tässä yhteydessä tuen lopullisesta määrästä ottaa huomioon tarkoitukseen vuosittain osoitetun myöntämisvaltuuden ja määrärahan jäljellä oleva määrä. Tukea ei makseta, jos metsäkeskuksella ei ole kyseisenä vuonna käytettävissä varoja tuen maksamiseen. Tällöin tuki siirtyy maksettavaksi seuraavana vuonna.

Rahoituslain tavoitteena on kannustaa yksityisiä maanomistajia metsiensä kestävään hoitoon ja käyttöön tavalla, jolla yksityistalouden tavoitteiden ohella voidaan saavuttaa myös yhteiskunnan metsäpolitiikalle ja metsien käytölle asettamat tavoitteet. Tukijärjestelmällä kannustetaan maanomistajia tekemään taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joilla edistetään metsävarojen suotuisaa kehittymistä, metsien biologisen monimuotoisuuden turvaamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista pitkäjänteisesti.

Rahoituslaissa tuet jaetaan kolmeen ryhmään: ekologiset ja metsän kasvua edistävät tuet, tieverkosto sekä metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen ja metsäluonnon hoito. Ekologisia ja metsän kasvua edistäviä tukia voidaan myöntää taimikon varhaishoitoon, nuoren metsän hoitoon, terveyslannoitukseen ja suometsien hoitoon. Tieverkoston tuki koskee yksityisteiden perusparannusta ja uuden metsätien rakentamista. Metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseksi myönnetään ympäristötukea. Metsäluonnon hoidon tuen säännökset sisältyvät ympäristötuen säännösten kanssa rahoituslain samaan lukuun.

Rahoituslain tukien ehdoista, määrästä ja niiden määrätymisperusteista säädetään kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (594/2015). Muut rahoitusta koskevat säädökset ovat metsätalouden ympäristötuen laskennassa käytettävästä puukuutiometrin keskikantohinnasta annettu valtioneuvoston asetus (595/2015) ja kestävän metsätalouden rahoitukseen liittyvien asiakirjojen sisältövaatimuksista annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (622/2015).

Rahoituslain tukien myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja muihin vastaaviin seikkoihin sovelletaan rahoituslain lisäksi myös valtionavustuslakia (688/2001). Rahoituksen myöntäminen, maksaminen ja valvonta kuuluvat Suomen metsäkeskukselle, jäljempänä *metsäkeskus*. Metsäkeskusorganisaatiosta säädetään Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011), jäljempänä *metsäkeskuslaki*.

Metsäkeskuslaissa säädetään metsäkeskuksen tehtävistä ja tehtävien organisoinnista. Rahoituslain tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Metsäkeskuslain 14 §:ssä säädetään julkisen vallan käytöstä metsäkeskuksessa. Säännöksen mukaan muun muassa julkista valtaa sisältäviin tehtäviin liittyvät hallintoasiat ratkaistaan esittelystä. Menettelyyn liittyvänä säännöksenä voidaan tässä yhteydessä vielä mainita rahoituslain 31 §, jonka mukaan metsäkeskuksen päätös tuen myöntämisestä, maksamisesta tai epäämisestä voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Automaattisesti tehtävät päätökset

Rahoituslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi säännös (31 a §), jossa säädettäisiin automaattisesta päätöksenteosta eräiden tukien osalta. Säännös koskisi vain taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tukea.

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.

Ehdotettu säännös sisältäisi poikkeuksen metsäkeskuslain 14 §:n 3 momentista. Lain 14 §:ssä säädetään julkisen vallan käytöstä. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan johtaja, metsäjohtaja ja rahoitus- ja tarkastuspäällikkö ratkaisevat esittelystä metsäkeskuslain 8 §:ssä tarkoitettuihin, julkista valtaa sisältäviin tehtäviin liittyvät hallintoasiat ja esimiesasemassa olevat lisäksi julkista valtaa käyttäviä toimihenkilöitä koskevat henkilöstöasiat. Lisäksi kyseisessä momentissa säädetään, että rahoitus- ja tarkastuspäällikkö voi tarvittaessa toimia esittelijänä edellä mainituissa asioissa. Edellä oleva tarkoittaa muun muassa sitä, että kestävän metsätalouden rahoituksen myöntämistä koskevat päätökset tehdään esittelystä. Tarkoituksena on, että jatkossa taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämispäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voitaisiin tehdä automaattisesti. Tuen lopullista määrää koskevilla päätöksillä tarkoitetaan rahoituslain 30 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Ehdotetussa pykälässä poikettaisiin siten metsäkeskuslaissa säädetystä asian ratkaisemista esittelyssä koskevasta vaatimuksesta. 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. Jos hakemuksessa tai toteutusilmoituksessa esitetyissä tiedoissa olisi esimerkiksi puutteita tai ristiriitaisuuksia verrattuna metsäkeskuksen käytettävissä oleviin sähköisiin tietoihin, asia siirtyisi ratkaistavaksi noudattaen edellä selostettua esittelymenettelyä. Asian käsittelyssä noudatetaan tällöin hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Ehdotetut automaattisesti tehtävät päätökset taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämisestä ja tuen lopullisesta määrästä tarkoittavat käytännössä myös sitä, ettei automaattisesti tehtyyn päätökseen tule allekirjoitusta, koska asianomaisella päätöksellä ei ole esittelijää ja ratkaisijaa. Sen sijaan automaattisesti tehtävässä päätöksessä tulisi muutoin ottaa huomioon hallintolain vaatimukset. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hallintopäätöksestä tulee käydä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Hallintolaissa jo olevan säännöksen vuoksi ei rahoituslakiin tarvita erillistä säännöstä päätöksestä lisätietoja antavasta.

Rahoituslaissa tarkoitetut tuet ovat harkinnanvaraisia ja niiden myöntämisen edellytyksenä on, että asianomaiseen käyttötarkoitukseen on käytettävissä valtion talousarvion määrärahaa.

Myös tukien maksaminen edellyttää niiden myöntämistä koskevien päätösten ehtojen mukaan, että metsäkeskuksella on kyseisenä vuonna käytettävissä varoja tuen maksamiseen.

Ehdotetun säännöksen nojalla ei voitaisi tehdä kielteisiä päätöksiä eli jättää taimikon varhais-
hoidon, nuoren metsän hoidon tai terveyslannoituksen tuki myöntämättä tai päättää tuen lopul-
lisesta määrästä toteutusilmoituksessa esitetyistä tiedoista poikkeavasti. Tuen myöntämättä tai
maksamatta jättäminen tulee perustella siten, että päätös täyttää hallintolain vaatimukset.

Suhde EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen

Esityksen valmistelun aikana on tarkasteltu sitä, liittyykö ehdotettu automaattinen päätöksen-
tekomenettely luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden
tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan par-
lamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä
tietosuoja-asetus, 4 artiklassa tarkoitettuun profilointiin. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan
profiloinnilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilö-
tietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia,
erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön
työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin,
kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin. Tie-
tosuoja-asetuksen johdantolauseessa (71) todetaan seuraavasti:

”Rekisteröidyllä olisi oltava oikeus olla joutumatta hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan
arvioivan, mahdollisesti toimenpiteen sisältävän päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksin-
omaan automaattisen tietojenkäsittelyn perusteella, josta hänelle aiheutuu oikeudellisia vaiku-
tuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla, kuten online-
luottihakemuksen automaattinen epääminen tai sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmi-
sen osallistumista. Kyseinen tietojenkäsittely sisältää ”profiloinnin”, joka tarkoittaa mitä ta-
hansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominai-
suuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, ter-
veyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyt-
täytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä
on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti
merkittävällä tavalla.”

Profiloinnin määritelmän tarkastelu on tarpeen sen vuoksi, että tietosuoja-asetuksen 22 artik-
lan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka pe-
rustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oi-
keusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tietosuoja-
asetuksen 22 artiklassa säädetään eräistä poikkeuksista automaattista päätöksentekoa koske-
vaan kieltoon.

Esityksessä katsotaan, ettei esitetyssä tuen myöntämisessä ja maksamisessa ole kyse tie-
tosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettusta automaattisesta päätöksenteosta. Tuen myöntämi-
sen edellytyksenä on, että kyseessä on yksityinen maanomistaja. Taimikon varhais-
hoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksissä
ei arvioida maanomistajan eli tuensaajan henkilökohtaisia ominaisuuksia eikä ennusteta
maanomistajan käyttäytymistä. Tuen myöntämisen edellytykset liittyvät metsäkohteen omi-
naisuuksiin ja siihen, mikä työ ja millä kohteella hakemuksessa on ilmoitettu tehtäväksi. Tuen
myöntämisen kannalta merkitystä ei ole mainituissa työläjeissä sillä, tekeekö maanomistaja
hakemuksessa ilmoitetun työn itse vai ostaako hän työn ulkopuoliselta. Tuen maksamisen yh-
teydessä tehtävä päätös tuen lopullisesta määrästä perustuu toteutusilmoituksella esitettäviin

tietoihin. Tiedot koskevat toteutettuja toimenpiteitä ja aluetta, johon ne ovat kohdistuneet, tuen perusteena olevia kustannuksia sekä mahdollista poikkeamista hakemuksesta tai sen yhteydessä esitetyistä toteuttamissuunnitelmasta. Edellä olevan perusteella katsotaan, ettei taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuessa ole kyse maanomistajan profiloinnista tai tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettusta päätöksenteosta. Tämän vuoksi esityksessä ei enemmälti tarkastella tietosuoja-asetuksen säännöksiä profiloinnista ja profilointia sisältävästä automaattisesta päätöksenteosta.

2.2 Muutoksenhakua koskevan säännöksen tarkistaminen

Voimassa olevan rahoituslain 46 §:n 1 momentissa säädetään, että rahoituslain nojalla tehtyä päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Pykälän 1 momentin mukaan takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Samoin pykälän 1 momentissa säädetään, että oikaisuvaatimus metsäkeskuksen päätöksestä tehdään metsäkeskukselle. Lisäksi pykälän 1 momentissa todetaan, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun metsäkeskuksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Pykälän 1 momentti säilytettäisiin edellä mainituilta osin ennallaan.

Lakiehdotuksen mukaan 46 §:n 1 momentti säilyisi muutoin sanamuodoltaan ennallaan, mutta pykälän 1 momentin viimeistä virkettä muutettaisiin siten, että jatkossa oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkein hallinto-oikeus on antanut lausunnon eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp). Kyseisessä lausunnossa korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että muutoksenhakusäännöstä tulisi tarkistaa siten, että jatkossa oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan hallinto-oikeuden päätökseen voisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus on siihen myöntänyt valitusluvan. Kyseistä muutosta ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi tehdä maakuntauudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Tässä esityksessä katsotaan, että muutos on tarpeen. Oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvat rahoituslain nojalla tehtävät päätökset eivät pääsääntöisesti ole yksilön oikeusturvan kannalta merkittäviä. Oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin ei nyt eikä jatkossakaan kuuluisi takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevia asioita eli asioita, joita voidaan hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta pitää merkittävänä. Yksilön oikeusturvan kannalta riittävänä voidaan pitää sitä, että korkein hallinto-oikeus voisi pykälään esitetyn muutoksen mukaan antaa oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen valitusluvan. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n 2 momentissa säädetään valitusluvan myöntämisen perusteista tällaisessa tapauksessa. Säännöksen mukaan silloin, kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa liittyen maakuntauudistukseen kiinnitetään huomiota siihen, että maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp) sisältyi muun muassa rahoituslain 25 §:ää koskeva muutosehdotus. Korkein hal-

linto-oikeus kiinnitti huomiota, ettei kyseiseen lakiehdotukseen sisällynyt rahoituslain 46 §:ää koskevaa ehdotusta. Säännöksen mukaan muutoksenhakutuomioistuimen on varattava metsäkeskukselle tilaisuus tulla kuulluksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että rahoituslain 46 §:n 3 momentin säännös on tarpeeton. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintotuomioistuimen harkintaan kuuluu, onko päätöksen tehneen viranomaisen kuuleminen asiassa tarpeen. Kategorisesti kuulemiseen velvoittavaa säännöstä ei tulisi sisällyttää erityislainsäädäntöön, koska erinäisissä soveltamistilanteissa tällaisesta säännöksestä on lähinnä haittaa (esimerkiksi myöhästyneen valituksen johdosta ei kuulla viranomaista). Tästä syystä ehdotetaan, että nykyisestä metsäkeskuksen kuulemiseen velvoittavasta säännöksestä luovuttaisiin. Tätä koskeva säännös esitetään poistettavaksi rahoituslain 46 §:stä (3 momentti).

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudellisten vaikutusten arviointi

Taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuki maksetaan valtion talousarvion momentilta 30.60.44 (Tuki puuntuotannon kestävyuden turvaaminen). Kestävän metsätalouden tukemiseen käytettiin valtion varoja vuonna 2017 52,8 miljoonaa euroa, josta taimikon varhaishoitoon ja nuoren metsän hoitoon käytettiin 35 miljoonaa euroa ja terveyslannoitukseen 1,5 miljoonaa euroa. Tuen avulla toteutettiin taimikon varhaishoitoa ja nuoren metsän hoitoa 147 334 ha ja terveyslannoitusta noin 9 000 ha. Vuonna 2017 metsäkeskus käsittelee edellä mainittuihin metsänhoitotöihin liittyen noin 40 000 hakemusta ja 27 000 toteutusilmoitusta. Taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoitushankkeiden käsittely sisältäen asiakirjan käsittelyn, asiataarkastuksen, esittelyn ja päätöksenteon maksoi vuonna 2017 keskimäärin 41,03 euroa/asiakirja. Mikäli hankkeiden käsittelystä pystytään automatisoimaan 20–30 %, saavutetaan noin 500 000 euron kustannussäästö vuodessa.

Esityksessä ehdotetut muutokset automatisoivat eräiden rahoituslain tarkoittamien tukien myöntämis- ja maksamispäätösten tekoa. Ratkaisutoiminnan tehostuminen on metsänomistajien ja metsäsektorin toimijoiden eduksi, kun hakemusten ja ilmoitusten käsittelyajat lyhenevät. Toiminnan tehostumisella voi olla myönteinen vaikutus myös metsänhoitotöiden toteuttamiseen, kun hankkeita päästään toteuttamaan aikaisemmin ja kun toteutuneiden hankkeiden maksut tulevat aikaisempaa nopeammin maksuun.

3.2 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Esitys parantaa metsäkeskuksen mahdollisuuksia hoitaa lakisääteiset tehtävänsä, koska hankemäärien odotetaan kasvavan metsätalouden aktivoitumisen myötä. Automaattinen päätöksenteko mahdollistaisi aikaisempaa suuremman hankemäärän käsittelyn 10 henkilötyövuotta nykyistä pienemmillä henkilöresursseilla. Rahoituslain hankkeiden käsittelyyn käytettiin vuonna 2017 51 henkilötyövuotta. Automaattisten päätösten hyödyntäminen rahoituslain tukien myöntämispäätösten teossa tehostaisi toimeenpanoa ja vapauttaisi työntekijöiden resursseja rutiiniluonteisista tehtävistä muihin vaativampiin työtehtäviin ja esimerkiksi asiakaspalveluun. Esityksellä ei olisi vaikutusta metsäkeskuksen henkilöstön määrään.

Taimikon varhaishoidon ja nuoren metsän hoidon hankkeiden osalta tukihakemusten läpimenoaika vuonna 2017 oli 32,6 vuorokautta ja toteutusilmoitusten 22,4 vuorokautta. Esityksessä ehdotettujen muutosten ansiosta hankkeiden läpimenoaika nopeutuisi. Selkeissä tapauksissa päätöksenteko tapahtuisi automaattisen tietojenkäsittelyn ansiosta hetkessä. Myös manuaalikäsiteltäviä vaativien hankkeiden läpimenoaika lyhenisi, kun resursseja ei tarvitsisi käyttää selvien hankkeiden käsittelyyn.

Automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi tietojärjestelmiin tarvitaan muutoksia. Muutokset ovat pieniä. Niiden arvioidaan maksavan 45 000 euroa. Ehdotetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätöksen ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Jatkossa oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus on antanut siihen valituslupan. Nykyisin ei edellytetä valituslupaa. Jatkossa muutoksenhakuviranomaisella ei olisi velvollisuutta varata metsäkeskukselle tilaisuutta tulla kuulluksi, mutta tapauskohtaisesti kuuleminen olisi kuitenkin jatkossa mahdollista toteuttaa. Ehdotettujen muutosten arvioidaan jonkin verran vähentävän hallinto- tuomioistuinten hallinnollista työtä.

3.3 Ympäristövaikutusten arviointi

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia ympäristöön. Esityksessä ehdotetut muutokset mahdollistavat eräiden rahoituslain tukien myöntämispäätöksen tekemisen automatisoidussa menettelyssä. Automaattisessa päätöksenteossa otetaan huomioon rahoituslaissa säädetty ympäristönäkökohdat. Metsäkeskuksen käytettävissä on tällä hetkellä Suomen ympäristökeskuksen pohjavesialueita, luonnonsuojelualueita, luonnonsuojeluohjelma-alueita, Natura-alueita ja uhanalaisia eliöitä kuvaavia aineistoja sekä Museoviraston muinaismuistoja kuvaava aineisto. Lisäksi metsäkeskuksella on käytössään kaava-aineistoja. Hanketta verrataan automaattisesti näihin aineistoihin. Mikäli vertailun perusteella todetaan hankkeen alueella tai sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevan ympäristön kannalta merkittäviä alueita, siirretään hanke manuaaliseen käsittelyyn. Manuaalisessa käsittelyssä esittelijä arvioi hankkeen rahoituskelpoisuuden ja pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä.

3.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Automaattiset päätökset lisäävät maanomistajan yhdenvertaista kohtelua, päätökset ovat yhdenmukaisia ja virheiden määrä vähenee. Tietojärjestelmä tekee päätöksiä jatkuvasti ja tarkastaa hakemukset yhdenmukaisesti. Toisaalta automatisoinnin lisääntyessä metsäkeskuksen riippuvuus tietojärjestelmien toimivuudesta kasvaa. Päätösten oikeellisuuden näkökulmasta ratkaisevassa asemassa on tarkastuksessa käytettävät päättelysäännöt ja tarkastuksessa käytettävien aineistojen laatu.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä Suomen metsäkeskuksen kanssa.

Lausuntopyyntö lähetettiin seuraaville tahoille: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Maaseutuvirasto, Suomen metsäkeskus, Koneyrittäjien liitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsäteollisuus ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Etä metsänomistajien liitty ry, Saha-teollisuus ry, WWF Suomi ja Luonnonsuojeluliitto ry. Lisäksi lausuntopyyntö annettiin tiedoksi tietosuojavaltuutetun toimistolle.

Lausunnon antoivat seuraavat tahot: ympäristöministeriö, Suomen metsäkeskus, Koneyrittäjien liitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Metsäteollisuus ry ja Etä metsänomistajien liitto ry. Maaseutuvirasto ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa esityksestä. Esitystä kannatettiin ja automaattisen päätöksenteon nähtiin tehostavan päätöksentekoa. Pari lausunnonantajaa kiinnitti samalla huomiota siihen, että päätöksenteko edellyttää metsävaratietoai-

neistojen laatua ja ajantasaisuutta. Etämetsänomistajien liitto kiinnitti huomiota siihen, että palvelun laatu tulisi ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa. Suomen metsäkeskus esitti, että automaattista päätöksentekoa koskevan pykälän tulisi koskea myös tuen lopullista määrää koskevia päätöksiä. Lisäksi metsäkeskus esitti eräitä muita tarkistuksia perusteluihin. Valtiovarainministeriö esitti perustelujen tarkentamista siltä osin, että ehdotettujen muutosten kustannukset tulee kattaa hallinnonalan kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaista määrärahojen ja henkilötöyvuosien puitteissa.

Jatkovalmistelussa esitysluonnosta on tarkistettu valtiovarainministeriön ja metsäkeskuksen lausuntojen johdosta.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuja säännöksiä voidaan arvioida perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta.

Automaattinen päätöksenteko

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 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 aina riippuvaisia käytettävissä olevista valtion talousarvion määrärahoista. Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmä sisältää pääsääntöisesti rahoituslaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen kannalta tarpeelliset ja kattavat tiedot taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämiseksi ja maksamiseksi. Silloin kun taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tukihakemuksen ja toteutusilmoituksen tiedot ovat tarkistettavissa metsätietojärjestelmästä tai teknisen käyttöyhteyden kautta käytettävissä olevista viranomaisien tiedoista, metsäkeskus voisi myöntää mainitut tuet ja tehdä päätökset tukien lopullisista määristä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Edellytykset siis tarkistettaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Esityksessä katsotaan, että säännöksillä ei puututa yksilön oikeusturvaan, koska tarkoituksena on, että automaattinen päätöksenteko kohdistuisi vain niihin hakemuksiin ja toteutusilmoituksiin, joista ei ole tarpeen pyytää hallinnon asiakkaalta lisäselvitystä tai muutoin selvittää hakemuksen puutteellisia tai virheellisiä tietoja. Lisäksi on huomattava, että säännös koskisi vain edunsoivia päätöksiä eli niitä tapauksia, joissa tuki voidaan myöntää hakemuksessa esitettyjen tietojen ja maksaa toteutusilmoituksessa esitettyjen tietojen perusteella. Säännöksessä ei siten poikettaisi hallintolain säännöksistä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Ehdotettu automaattista päätöksentekoa koskeva säännös ei muutoinkaan heikentäisi yksilön oikeusturvaa. Myös automaattisen tietojenkäsittelyn avulla myönnettyyn tukeen ja tuen lopulliseen määrään voisi hakea oikaisua siten kuin rahoituslain 46 §:ssä säädettäisiin. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtävään päätökseen voisi taas hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhakusäännös

Rahoituslain 46 §:ää, jossa säädetään muutoksenhausta, ehdotetaan muutettavaksi. Pykälän 1 momentissa viitataan ensinnäkin valtionavustuslain muutoksenhakusäännösten noudattamiseen. Rahoituslain 1 momentin mukaan takaisinerintää, sopimuksen purkamista ja irtisano-

mista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevassa asiassa muutosta haetaan kuitenkin valittamalla hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Suomen metsäkeskuksen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Metsäkeskus ei ole viranomainen vaan osa välillistä valtionhallintoa. Perustuslain mainitun säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tähän säännökseen liittyen takaisinperintää, sopimuksen purkamista ja irtisanomista sekä asiamiehelle määrättyä väliaikaista kieltoa koskevissa asioissa päätöksen tekee Maaseutuvirasto. Maaseutuviraston toimivalta näissä asioissa käy ilmi rahoituslain 27 ja 40–42 §:stä. Rahoituslain 46 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus metsäkeskuksen päätöksestä tehdään metsäkeskukselle. Samoin mainituissa 1 momentissa säädetään, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun metsäkeskuksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kuten edellä on selvitetty, lakiehdotuksen mukaan 46 §:n 1 momentti säilyisi muutoin sanamuodoltaan ennallaan, mutta pykälän 1 momentin viimeistä virkettä muutettaisiin siten, että jatkossa oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaksivaiheista muutoksenhakumenettelyä, ennen korkeinta hallinto-oikeutta voidaan pitää oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä ottaen huomioon muutoksenhaun kohteena olevien päätösten merkittävyys ja laatu (PeVL 57/2010 vp ja PeVL 23/2013 vp). Merkitystä on myös sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste (PeVL 57/2010 vp). Valiokunta on todennut, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla ja että säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämistä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL 23/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on jatkovalituskiellon osalta todennut, että sen tulisi kohdistua säännöksessä tarkasti rajattuihin asioihin, eikä se voisi olla asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostua oikeusturvan kannalta suhteettomaksi (PeVL 23/2013 vp). Esityksessä ei ehdoteta jatkovalituskieltoa, vaan katsotaan, että oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen tulisi voida hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus katsoo hallintolain 13 §:n 2 momentin perusteella valitusluvan myöntämisen edellytysten täyttyvän. Esityksessä katsotaan, että 46 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutoksenhakua koskeva rajoitus on perustuslakivaliokunnan käytännön mukainen.

Rahoituslain 46 §:n 2 momentissa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Säännös säilyisi ennallaan. Rahoituslain 46 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhakuviranomaisen on varattava metsäkeskukselle tilaisuus tulla kuulluksi. Kyseisestä säännöksestä luovuttaisiin. Säännöksellä ei ole merkitystä yksilön oikeusturvan kannalta. Muutoksenhakuviranomainen arvioi hallintolainkäyttölain nojalla, milloin sen on tarpeen kuulla metsäkeskusta.

Edellä olevan perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 46 § ja
lisätään lakiin uusi 31 a § seuraavasti:

31 a §

Automaattisesti tehtävät päätökset

Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 14 §:n 3 momentista poiketen taimikon varhishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämispäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voidaan tehdä automaattisesti. Poiketen siitä, mitä 6 §:n 1 momentissa säädetään tuettavan työn toteuttamisesta taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, nämä seikat otetaan tukea myönnettäessä huomioon vain siltä osin kuin kyseisiä tuettavan työn tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyviä tietoja on sähköisesti käytettävissä päätöksenteon automatisoimisessa.

46 §

Muutoksenhaku

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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin muutoksenhakua koskeviin asioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 46 § ja
lisätään lakiin uusi 31 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

31 a §

Automaattisesti tehtävät päätökset

Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 14 §:n 3 momentista poiketen taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveystalouden tuen myöntämispäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voidaan tehdä automaattisesti. Poiketen siitä, mitä 6 §:n 1 momentissa säädetään tuettavan työn toteuttamisesta taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, nämä seikat otetaan tukea myönnettäessä huomioon vain siltä osin kuin kyseisiä tuettavan työn tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyviä tietoja on sähköisesti käytettävissä päätöksenteon automatisoimisessa.

46 §

46 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

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

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

HE 153/2018 vp

Voimassa oleva laki

keä muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

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

Muutoksenhakuviranomaisen on varattava metsäkeskukselle tilaisuus tulla kuulluksi.

Ehdotus

keä muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun *hallinto-oikeuden* päätökseen saa hakea muutosta *vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin muutoksenhakua koskeviin asioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
