Valiokunnan lausunto PeVL 1/2016 vp– HE 132/2015 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola, Eduskunnan kanslia
- lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Satu Sundberg, ympäristöministeriö
- vs. ympäristösihteeri Esko Aikio, saamelaiskäräjät
- kolttien luottamusmies Tanja Sanila, Kolttien kyläkokous
- professori Mikael Hidén
- professori Petri Kuoppamäki
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Anne Kumpula
- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta. Samalla nykyinen samanniminen laki ehdotetaan kumottavaksi.

Valmis
5.0

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2016.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa Metsähallituksen liikelaitosmallia arvioidaan perustuslain 84 §:n 4 momentin sisältämän valtion liikelaitoksia koskevan sääntelyn kannalta. Lisäksi ehdotettua sääntelyä arvioidaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja valtion kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevan perustuslain 92 §:n 2 momentin näkökulmasta. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska esitys sivuaa useissa kohdissa perustuslakia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Metsähallituksen organisaatio

Metsähallitus on hallituksen esityksen perusteella jatkossakin valtion liikelaitos. Sitä koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettäviksi uuteen Metsähallituksesta annettavaan lakiin. Siten yleistä vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010) ei sovelleta Metsähallitukseen.

Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan uskotun tuottovaateen alaisen valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden omistaminen. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Metsähallitus hoitaa sille uskotut julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytetyssä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä.

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Perustuslain säännöksestä ei johdu estettä Metsähallitusta koskevan erityislain säätämiselle tai ehdotetulle organisaatiomallille.

Perusratkaisu, jossa Metsähallituksen viranomaistehtävät on osoitettu erilliselle ja riippumattomalle julkisten hallintotehtävien yksikölle, vastaa nykyistä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä Metsähallitusta koskevaa lainsäädäntöä (PeVL 38/2004 vp). Valiokunta piti tuolloin tätä perustuslain kannalta sinänsä hyväksyttävänä tapana organisoida virkamieshallintoa, vaikka se ei pitänytkään hyvänä suuntausta, jossa liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksikköjä (PeVL 38/2004 vp, s. 2—3; ks. myös PeVL 46/2005 vp, s. 2/1).

Metsähallituksen kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevaa sääntelyä ehdotetaan eräin osin muutettavaksi nykyisestä. Julkisten hallintotehtävien hoidosta laaditaan edelleen erillinen tilinpäätös, mutta erillisestä kirjanpidosta on tarkoitus luopua. Tätä muutosta ei esityksessä ole perusteltu. Esityksen perusteluissa toisaalta korostetaan perustellusti talousarviomäärärahojen käytön seurantaa ja julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitettujen varojen pitämistä tehokkaasti erillään liiketoiminnan varoista ja veloista. Eduskunnan budjettivallan käyttö ja julkisia hallintotehtäviä

hoitavan yksikön aseman riippumattomuus voitaisiin valiokunnan mielestä jatkossakin turvata paremmin, jos erilliskirjanpidosta ei luovuta.

Julkisten hallintotehtävien ohjaus ja valvonta

Metsähallitus toimii esityksen perusteella jatkossakin sekä maa- ja metsätalousministeriön että ympäristöministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Ensimmäisen lakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Metsähallitusta ohjaavien ministeriöiden yleisestä ohjaustoimivallasta. Lakiehdotuksen 19 §:ssä on säännökset Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ohjauksesta ja valvonnasta. Lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön tehtävistä. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti sisältää luettelon Metsähallitukselle kuuluvista julkisista hallintotehtävistä.

Maa- ja metsätalousministeriö tulosohjaa 9 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Metsähallitusta. Toisen virkkeen mukaan ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta ministeriön ohjausvastuulle säädettyjen lain 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa. Pykälän 3 momentin perusteella 1 momentissa tarkoitettu ministeriö päättää Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitettujen määrärahojen käyttämisestä ja maksamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat ja valvovat 19 §:n 1 momentin mukaan toimialojensa osalta Metsähallitukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitoa siten kuin virastojen ja laitosten toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta erikseen säädetään. Esityksen 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. Ohjaukseen liittyy lisäksi muun muassa julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön johtavien virkojen nimitys- ja irtisanomistoimivalta. Valvontaan puolestaan kuuluvat julkisten hallintotehtävien hoidon tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden seuranta sekä toiminnan lainmukaisuuden valvonta.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö vastaa 5 §:ssä tarkoitettujen Metsähallituksen tehtäväksi säädettyjen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Yksikkö vastaa momentin 2 kohdan mukaan myös Suomen luonnonsuojelualueverkoston hoidosta ja käytöstä sekä muiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettujen maa- ja vesialueiden sekä muun omaisuuden hoidosta.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ohjausta ja valvontaa koskeva sääntely näyttäisi edellä esitetyn valossa muodostuvan etenkin säännösten sisältämien sisäisten viittausten vuoksi varsin epäselväksi ja osin jopa ristiriitaiseksi. Epäselväksi näyttää jäävän ainakin se, vastaako ympäristöministeriö sääntelyn perusteella kaikilta osin toimialaansa kuuluvien julkisten hallintotehtävien ohjauksesta.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Ministeriöiden toimialasta ja asioi-

den jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Käytännössä ministeriöiden välinen toimialajako on mahdollisimman tyhjentävästi pyritty määrittelemään valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 119/II).

Perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Sääntelyä on tältä osin selkeytettävä.

Saamelaisten oikeudet

Saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesipinta-ala on hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteensä yli kolme miljoonaa hehtaaria eli noin kymmenesosa Suomen pinta-alasta. Siitä yli 90 % on Metsähallituksen hallinnassa. Metsähallituksen toiminnan merkitys on siten erittäin suurta perustuslaissa turvattujen saamelaisia alkuperäiskansana koskevien oikeuksien ja perustuslain saamelaisten kotiseutualueen itsehallintoa koskevan säännöksen kannalta. Tähän nähden on varsin erikoista, että saamelaisten oikeuksia ei ole hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lainkaan käsitelty.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 32/2010 vp, s. 9—10, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lakia Metsähallituksesta arvioidessaan todennut, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp, s. 4/II).

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan on YK:n ihmis-oikeuskomitean mukaan katsottu merkitsevän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992; ks. myös PeVL 32/2010 vp, s. 10/1).

Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ehdotettavaan lakiin Metsähallituksesta sisältyy kaksi saamelaisten oikeuksiin liittyvää säännöstä. Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteella sovitettava yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Säännös vastaa voimassa olevan metsähallituslain 4 §:n 2 momenttia. Lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaan kuntaan asetetaan kuntakohtaiset neuvottelu-

kunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tärkeää on, että neuvottelukunnissa olisivat edustettuina saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja asianomaiset kunnat.

Ehdotetut säännökset ovat perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta tärkeitä. Lisäksi perustuslakivaliokunta korostaa sitä esityksen perusteluissakin (s. 46) esille tuotua seikkaa, että lakiehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua saamelaiskäräjistä annetun lain säännöksiin. Näin ollen muun muassa kyseisen lain 9 §:ään sisältyvä neuvotteluvelvoite koskee edelleen Metsähallitusta pykälässä tarkoitetuissa asioissa saamelaisten kotiseutualueella. Samoin kolttalaissa säädetyt Metsähallituksen velvoitteet sekä lain 56 §:n mukainen kuulemisvelvoite koskevat ehdotetussa laissa tarkoitettua Metsähallitusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että viime vaalikaudella eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ns. ILO 169 -sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 264/2014 vp) sisältyy myös voimassa olevan metsähallituslain muutosehdotus. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta (16 a §) ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (16 b §). Hallitus arvioi tuolloin säännösten vahvistavan saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (HE 264/2014 vp, s. 18/I). Myös perustuslakivaliokunta on muun muassa kaivoslain arvioimisen yhteydessä pitänyt vastaavan-laisia säännöksiä perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltuina (PeVL 32/2010 vp, s. 9—10).

Eduskunta hyväksyi viime vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä hallituksen esityksen HE 264/2014 vp ja perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 13/2014 vp pohjalta ensimmäisessä käsittelyssä edellä mainitut muutokset sisältävän ehdotuksen laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Esitystä ei kuitenkaan viety toiseen käsittelyyn. Asia on perustuslain 49 §:n kansainvälisen asian käsittelyn jatkuvuutta koskevan säännöksen vuoksi edelleen vireillä eduskunnassa. Nyt käsiteltävässä esityksessä voimassa oleva Metsähallituksesta annettu laki ehdotetaan kumottavaksi ja korvattavaksi uudella Metsähallituksesta annettavalla lailla. Esitykseen ei enää sisälly aikaisemmassa esityksessä olevia säännöksiä saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

Esityksen perusteluissa ei esitetä syytä kyseisten säännösten pois jättämiselle. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännökset ja niitä koskeva valiokunnan käytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot puoltavat tällaisten säännösten sisällyttämistä Metsähallituksesta annettavaan lakiin.

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 1. lakiehdotuksen 43 §:n nojalla antaa tarkempia säännöksiä "tämän lain täytäntöönpanosta".

Perustuslakivaliokunta on aiemmin torjunut käsityksen, jonka mukaan lain täytäntöönpanosäänte-lyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista antaa asetuksella säännöksiä mistä tahansa lain sääntelyalaan kuuluvasta asiasta, ja todennut perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussään-telyn täsmällisyysvaatimuksesta johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeutta-vaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan valiokunnan kan-nan mukaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaa-via säännöksiä (PeVL 12/2010 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 10, PeVL 29/2004 vp, s. 3/II ja PeVL 40/2002 vp, s. 7/I). Täytäntöönpanovaltuuksien käyttöalan on todettu siten jäävän verraten vähäiseksi (PeVL 12/2010 vp, s. 3/II ja PeVL 7/2005 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunnan mie-lestä on selvää, että tällaista valtuutusta ei käytännössä juuri voida käyttää asetuksentasoisten säännösten antamiseen. Tämän vuoksi yleisen täytäntöönpanovaltuuden säätämistä laissa on syy-tä välttää ja valtuussäännökset on kirjoitettava täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi (ks. myös Lainkir-joittajan opas, http://lainkirjoittaja.finlex.fi/, luvut 13.5.5 ja 14.3.7).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 moment-tiin ei — toisin kuin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 48) — sisälly asetuk-senantovaltuutta.

Muita seikkoja

Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 3.12.2015. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.3.2016.

Kysymys on mittavasta lakihankkeesta, jota on valmisteltu valtioneuvoston piirissä jo pitkään. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että hallituksen esitykset annetaan edus-kunnalle ajoissa, jotta niiden asianmukaiselle käsittelylle on riittävästi aikaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps

jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander