

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Metsähallituksesta (HE 154/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Setälä, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- tutkija Pertti Eilavaara
- professori Mikael Hidén
- professori Heikki Kulla
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Metsähallitus
- saamelaiskäräjät
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta. Esitys pohjautuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin. Metsähallitus on edelleen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos, jolla on toimintaa rajoittavia yhteiskunnallisia velvoitteita ja liiketoiminnasta erillisiä julkisia hallintotehtäviä. Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitus toimii ympäristöministeriön ohjauksessa.

Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta, harjoittaa metsätaloutta ja muuta luonnonvarojen käyttöön liittyvää liiketoimintaa sekä hoitaa ne luonnonsuojelutehtävät ja muut

julkiset hallintotehtävät, jotka säädetään sen tehtäväksi.

Metsähallitusta koskevaan lakiin lisätään luonnon virkistyskäytön sekä tutkimuksen, opetuksen ja rajavartiolaitoksen maankäytön tarpeiden huomioon ottamista koskevat velvoitteet. Luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen sovitaan yhteen Metsähallituksen hallinnassa olevilla alueilla siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitolain mukaiset poronhoidon edellytykset poronhoitoalueella turvataan.

Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita täsmennetään. Velvoitteet otetaan huomioon Metsähallituksen palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asettamisen yhteydessä. Metsähalli-

tuksen tulee varautua hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa.

Julkisia hallintotehtäviä varten Metsähallituksessa olevat luonnonsuojeluyksikkö ja viranomaisyksikkö yhdistetään yhdeksi yksiköksi tehtävien ohjaus- ja valvontasuhteita muuttamatta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pohditaan muun muassa järjestyssääntöjen antamisen suhdetta perustuslain 80 §:n mukaiseen

muun viranomaisen valtaan antaa oikeussääntöjä sekä sitä, ovatko Metsähallitukselle liikelaitoksena annettavat julkiset hallintotehtävät sopusoinnussa perustuslain 124 §:n edellytysten kanssa, koska Metsähallitus ei ole viranomaisen. Lopuksi tarkastellaan vielä erävalvontaan liittyvien poliisivaltuuksien antamista Metsähallituksen palveluksessa olevalle nimetylle virkamiehelle. Koska esitys sivuaa useissa kohdissa perustuslakia, on hallitus pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisten hallintotehtävien yksikkö

Muutettaessa liikelaitoksiksi valtion sellaisia keskusvirastoja, jotka ovat harjoittaneet viranomaistehtävien ohella myös liiketoimintaa, on käytetty kahta vaihtoehtoista mallia. Eniten käytetty vaihtoehto on perustaa viranomaistehtäviä varten oma virasto tai keskus kuten Viestintävirasto tai Ratahallintokeskus. Toinen vaihtoehto on ollut sijoittaa viranomaistehtävät liikelaitoksen sisään omaksi erilliseksi ja riippumattomaksi yksiköksi. Näin on menetelty Ilmailulaitoksessa ja Metsähallituksessa, joissa on erillinen viranomaistehtäviä hoitava yksikkö.

Ehdotuksen 8 §:n mukaan Metsähallituksessa on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö, jonka päällikkönä toimii luontopalvelujohtaja. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät luetaan ehdotuksen 6 §:ssä lähinnä viittauksina muihin lakeihin. Perustelujen mukaan julkisilla hallintotehtävillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti samoja tehtäviä kuin voimassa olevan lain mukaisilla viranomaistehtävillä. Metsähallitukselle säädetyt julkiset hallintotehtävät säilyvät asiallisesti ennallaan. Yksiköllä on ehdotuksen 7 §:n mukaan oma rahoitus valtion budjetissa. Ratkaisuvallasta on säädetty ehdotuksen 8 §:n 2 momentissa ja 9 §:ssä. Maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö ohjaavat ja

valvovat 10 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla toimialojensa osalta julkisten tehtävien hoitoa samalla tavoin kuin muitakin alaisiaan virastoja ja laitoksia. Ministeriötasolle kuuluvat myös yksikön päällikön nimitys- ja irtisanomisvalta sekä häntä koskevat muut virkamiesoikeudelliset asiat. Yksikön tehtäviä hoitavien henkilöiden palvelussuhde on virkasuhde, ja he toimivat virkavastuulla, joten he vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta perustuslain 118 §:n mukaisesti. Lisäksi ehdotuksen 12 §:ssä säädetään virkavastuulla aiheutetun vahingon korvaamisesta. Päätöksistä on muutoksenhakumahdollisuus viime kädessä tuomioistuimeen 13 §:n mukaisesti, joten oikeusturvaa koskevissa järjestelyissä ei ole ministeriöiden alaisista muista valtion virastoista tai laitoksista poikkeavia piirteitä. Perustuslain 21 §:n oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat julkisten hallintotehtävien hoitoa.

Valiokunta katsoo, että virkamiestehtävien osoittaminen Metsähallituksen yhteydessä toimivaan liikelaitoksesta erilliseen ja riippumattomaan julkisten hallintotehtävien yksikköön on tapa lailla organisoida virkamieshallintoa. Järjestelyssä ei ole perustuslain kannalta huomauttamista.

Valiokunta ei kuitenkaan pidä hyvänä tällaista suuntausta, että liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksiköitä. Sen vuoksi valiokunta pitää parempana vaihto-

ehtona, että Metsähallituksen viranomaistehtäviä hoitaisi oma erillinen virasto tai keskus.

Erävalvonta

Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluvasta erävalvonnasta on säännökset ehdotuksen 11 §:ssä. Sen mukaan erävalvoja on sellainen julkisten hallintotehtävien yksikön virkamies, jolle sisäasiainministeriö on myöntänyt poliisilain 8 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut erityiset poliisivaltuudet ja oikeuden esitutkintalain 44 §:ssä tarkoitetun suppean esitutkinnan toimittamiseen erikseen lueteltujen rikosten ja rikkomusten osalta. Sisäasiainministeriön päätöksessä on 2 momentin mukaan nimettävä ne poliisilain 2 luvun mukaiset toimivaltuudet, joita päätös koskee, ja määrättävä muut valtuuksien käytön kannalta tarpeelliset ehdot.

Poliisilaissa mainitut toimivaltuudet kohdistuvat moniin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että perusoikeuksiin kohdistuvia puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Viranomaisille ei ole välttämätöntä myöskään antaa kaikkia poliisille kuuluvia toimivaltuuksia erittelemättä niitä (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2). Erävalvojille myönnettävien poliisivaltuuksien tulee olla oikeasuhtaisia suoritettaviin tehtäviin nähden. Valiokunnan käsityksen mukaan erävalvonnan kannalta voivat olla tarpeen esimerkiksi henkilöllisyyden selvittäminen sekä eläimen kiinniottaminen ja lopettaminen. Sen sijaan esimerkiksi voimakeinojen käyttö voi tulla kysymykseen vain tarkoin rajatuissa tapauksissa. Pääsääntöisesti voimakeinojen käyttöön tulee pyytää poliisilta virka-apua. Poliisilain 2 luvun poliisivaltuudet ehdotetaan myönnettäväksi erävalvojille sisäasiainministeriön päätöksellä. Valiokunta ei ole pitänyt tällaista asianmukaisena perusoikeuksiin liittyvän sääntelyn lakitasoisuus-vaatimuksen kannalta (PeVL 17/1998 vp, s. 2/II). Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Valiokunta katsoo, että 11 §:n 2 momentti on liian avoin eikä täytä oikeasuhtaisuuden eikä

lailla säätämisen ja siihen liittyvien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Sen vuoksi sitä on täsmennettävä luettelemalla ja rajamalla poliisilain 2 luvun säännöksistä ne, joiden mukaisia valtuuksia voidaan pitää välttämättöminä erävalvojien tehtävien hoidon kannalta. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan mielestä asianmukaisin vaihtoehto olisi säätää erävalvonnasta erikseen siten, että laissa olisi säännökset erävalvojista, heidän koulutuksestaan, tehtävistään, toimivallastaan ja sen käyttämisen edellytyksistä. Näin on menetelty muun muassa rajavalvonnan ja tullin osalta.

Muutoksenhaku

Ehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa annettuna ratkaisuna, josta tehdään hallintopäätös, ei pidetä maastoliikennelain 4 §:ssä, kalastuslain 5 §:ssä ja metsästyslain 6 §:ssä tarkoitettua lupaa Metsähallituksen hallinnassa olevan alueen käyttämiseen sanottujen lakien mukaiseen tarkoitukseen. Tämä merkitsisi, että näihin päätöksiin ei voisi hakea muutosta esimerkiksi sellainen saamelainen tai paikallinen asukas, jonka erityisperusteista oikeutta päätös saattaa koskea.

Valiokunta katsoo, ettei lainsäätäjä voi vapaasti määritellä ehdotuksen 9 §:n 1 momentissa mainittujen päätösten oikeudellista luonnetta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhausta on 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Ehdotuksen 9 §:n 1 momentin toinen lause on poistettava. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotuksen 13 §:n nojalla luonnonsuojelulain mukaiseen Metsähallituksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja muuhun tässä laissa tarkoitettuun Metsähallituksen päätökseen maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Viittaus hallintolainkäyttölakiin voi johtaa tulkintaan, että valitusoikeus

määräytyisi kaikilta osin hallintolainkäyttölain mukaan. Tällöin valitusoikeus olisi sillä, johon päätös kohdistuu taikka jonka oikeutta tai etua tai velvollisuutta päätös välittömästi koskee. Säännös merkitsisi valitusoikeuden kaventamista siitä, mitä luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa säädetään. Perustelujen mukaan kuitenkin luonnonsuojelulain mukainen muutoksenhaajärjestelmä säilyy.

Säännöstä on tältä osin tarkistettava niin, että luonnonsuojelulain mukaiseen Metsähallituksen päätökseen haetaan muutosta siten kuin luonnonsuojelulaissa säädetään.

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään luontopalvelujohtajan nimittämisestä ja irtisanomisesta. Perustuslain 18 §:n 3 momentin nojalla ketään ei saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä. Asetuksella ei voida säätää irtisanomisen perusteista. Irtisanomisperusteista on säännökset valtion virkamieslain 7 luvussa. Valiokunnan mielestä valtuutuksesta on poistettava maininta irtisanomisesta.

Muuta

Ehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset tulee turvata sovitettaessa yhteen Metsähallituksen hallinnassa olevien alueiden hoitoa, käyttöä ja suojelua. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvataan myös saamelaiskulttuurin kehittäminen. Sen vuoksi valiokunta toteaa, että saamelaiskulttuuriin kuuluu myös sen perinteisten elinkeinon nykyaikaiset soveltamismuodot.

Valiokunta torjui myös sellaisen ehdotuksen perusteluissa esitetyn näkemyksen, että luonnonsuojelulain 20 §:n järjestyssäännöt eivät voi sisältää oikeussääntöjä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 9 §:n 1 momentista ja 11 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.