

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 45/2006 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi metsäkeskuksista ja
metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun
lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutta-
misesta**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettua lakia sekä kuutta siihen liittyvää lakia. Metsäkeskuksille kuuluvat julkiset hallinto- tehtävät on tarkoitus järjestää vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Sellaiset metsäkeskuksille säädetyt tehtävät, joihin voidaan katsoa sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä, on tarkoitus siirtää 1 päivänä toukokuuta aloittavalle Maaseutuvirastolle. Muuta kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät organi-

soidaan metsäkeskuksissa nykyistä selkeämmin muusta toiminnasta erilleen tehtävien hoidon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa julkisten hallintotehtävien siirtoa metsäkeskusten viranomaisyksiköille on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta ja metsäkeskusten muutoksenhakuoikeutta perustuslain 21 §:n valossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslain 124 §

Lakiesityksen tavoitteena on keskittää metsäkeskuksen julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoito riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi muusta toiminnasta selkeästi erotettavan erillisyyksikön (viranomaisyksikkö) tehtäväksi. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi perustettavan Maaseutuviraston hoitettaviksi. Metsäkeskukset eivät kuulu valtion viranomaiskoneistoon. Ne katsotaan kuuluvaksi kuitenkin ns. valtion välilliseen hallintoon ja niille on osoitettu eräitä lakien toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

Säätelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n valossa. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Siirtämisen edellytyksenä olevaa tehtävien tarkoituksenmukaista hoitoa arvioitaessa on kiinnitettävä muun ohella huomiota hallintotehtävien luonteeseen (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Metsäkeskusten lukuisuus ja paikallistuntemus puoltavat sitä näkemystä, ettei julkisten hallintotehtävien hoitoa ole ainakaan kaikilta osin välttämätöntä keskittää Maaseutuvirastolle, vaikka perustuslaki ei aseta estettä tällaisellekaan järjestelylle.

Viranomaisyksikköön kuuluvien toimihenkilöiden viranomaistehtävien hoidon puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta, metsäkeskuksen johtokunnan ja johtajan tehtäväalueesta sekä viranomaispäällikön ratkaisuvallasta sisältyy esitykseen asianmukaiset säännökset (5 ja 5 a §). Metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä hoitaviin toimihenkilöihin sovelletaan, mitä julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvastuusta ja virkatoimessa aiheutuneen vahingon korvaami-

sesta säädetään (5 b §). He toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla ja noudattavat hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia ja julkisuuslakia (8 §). Metsäkeskuksen toimien kelpoisuusvaatimuksista on säännökset 9 b §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan säätely täyttää lailla säätämisen vaatimuksen, on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä turvaa sen, etteivät perusoikeudet, oikeusturva eivätkä hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 5 §:ssä mainittua erillisyyksikköä nimitetään viranomaisyksiköksi, vaikka se ei varsinaisesti viranomainen olekaan (PeVL 41/2001 vp, s. 3/II). Parempi nimitys yksikölle olisi *julkisten hallintotehtävien yksikkö* tai ainakin *viranomaistehtävien yksikkö* (PeVL 38/2004 vp, s. 2—3).

Merkittävä julkisen vallan käyttö on esityksessä asianmukaisesti osoitettu Maaseutuvirastolle, kuten 3. lakiehdotuksen 16 §:n mukainen päätös käsittelykiellosta ja uhkasakon asettamisesta, 4. lakiehdotuksen 28 §:n ja 30 §:n mukaiset päätökset takaisinperinnästä ja valtion saamisten pakkoperinnästä, 5. lakiehdotuksen 9 a §:n mukainen valtion saamisen perintä, 6. lakiehdotuksen 22 §:n mukainen uhkasakon asettaminen ja 7. lakiehdotuksen 4 §:n mukainen päätös takaisinperinnästä. Näiltä osin säätelystä ei perustuslakivaliokunnalla ole huomautettavaa. Sen sijaan 3. lakiehdotuksen 16 a §:n mukainen metsäkeskuksen päätös enintään 30 päivän väliaikaisesta käsittelykiellosta ei valiokunnan mielestä sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä ottaen huomioon, että kyseessä on varsin lyhyt väliaikainen turvaamistoimenpide.

Metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä on luettelo 1. lakiehdotuksen 1 a §:ssä. Siinä julkiset hallintotehtävät jaotellaan sellaisiin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä (edistämistehtävät) ja joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä (viranomaistehtävät). Järjestelyä on pidettävä lain-säädäntöteknisesti jossain määrin ongelmallisenä. Säätelyssä on erheellisesti yhdistetty tehtä-

vä ja toimivalta. Kunkin tehtävän merkityksen ja sisällön osalta tulee kuitenkin erikseen arvioida, sisältyykö siihen julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakin 1 a §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen pelastuslaissa tarkoitetun virka-avun antamisen osalta sääntelyä on tarpeen täsmentää koskemaan vain sitä osaa pelastuslaissa tarkoitetuista virka-avun antamista koskevista tehtävistä, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Ehdotettua parempana vaihtoehtona perustuslakivaliokunta pitää 1. lakiehdotuksen 1 a §:ssä olevien tehtävien luettelomista ilman julkiseen vallankäyttöön liittyvää kytkeä.

Muutoksenhaku

Metsäkeskuksen muutoksenhakuoikeudesta on säädetty 3. lakiehdotuksen 23 §:n 3 momentissa, 4. lakiehdotuksen 33 §:n 4 momentissa, 5. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa, 6. lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa ja 7. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa. Niiden mukaan sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, metsäkeskuksella on oikeus valittaa Maaseutuviraston ja hallinto-oikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä, jos Maaseutuviraston päätös poikkeaa metsäkeskuksen esityksestä tai jos hallinto-oikeus on muuttanut metsäkeskuksen taikka Maaseutuviraston päätöstä tai kumonnut sen. Metsäkeskuksen muutoksenhakuoikeutta on perusteltu tarpeella ylläpitää lainsäädännön toimeenpanotehtäviä koskeva soveltamis- ja oikeuskäytäntö yhtenäisenä sekä tarpeella valvoa julkista etua.

Viranomaisella on valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen mahdolliseksi vastapuoleksi (PeVL 4/2004 vp, s. 10/I,

PeVL 36/2004 vp, s. 4/II, PeVL 37/2004 vp, s. 3/II). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2005 vp, s. 3/I, PeVL 4/2004 vp, s. 10/I).

Lakiesityksen mukaan metsäkeskuksen muutoksenhakuoikeus laajenisi yleiseksi, kun se esimerkiksi voimassa olevan metsälain 23 §:n 3 momentin mukaan on liittynyt vain metsälain 20 §:n mukaisiin korjaamistoimenpiteisiin. Yleisen edun valvonta kuuluu nimenomaan viranomaiselle. Metsäkeskus ei ole sellainen valtakunnallinen toimielin, jolle yleisen edun ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaaliminen luontevasti kuuluisi, sillä metsäkeskuksia on 13. Myöskään oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaalimista muutoksenhaun perusteena ei ole tarkemmin esityksen perusteluissa eritelty Maaseutuviraston ja hallinto-oikeuden osalta.

Vaikka metsäkeskuksen muutoksenhakuoikeutta ei suoranaisesti voida pitää perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimuksen vastaisena, perustuslakivaliokunta ei pidä metsäkeskuksen valitusoikeuden laajentamista nykyisestä perusteltuna erityisesti hallinto-oikeuden päätöksen osalta.

Rahoituksen taisinperiminen

Rahoituksen peruuttamisesta, maksetun tuen takaisinperimisestä ja lainan irtisanomisesta on säännökset 4. lakiehdotuksen 28 §:ssä. Näihin toimiin voidaan ryhtyä, jos rahoituksen saaja on muun muassa antanut rahoituksen myöntämiseen tai maksamiseen olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tietoja. Sääntelyä on arvioitava oikeasuhtaisuuden kannalta, sillä virheellisiä tietoja on saatettu antaa myös saajasta riippumattomista syistä.

Perustuslakivaliokunta on erilaisten tukien takaisinperinnän ja lupien peruuttamisen yhteydessä pitänyt välttämättömänä sitoa toimenpide vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että asianosaiselle annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteellisuuk-

sien korjaamiseen ja ettei mainittuja toimenpiteitä tule toteuttaa ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä (PeVL 43/2006 vp, s. 3/II, PeVL 41/2006 vp, s. 3/I, PeVL 28/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 9, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 16/2003 vp, s. 2/II). Valiokunta pitää asianmukaisena täydentää sääntelyä tältä osin.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on aiheellista arvioida myös mainitun 28 §:n 2 momenttia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rahoitus voidaan Maaseutuviraston päätöksellä peruuttaa osaksi tai kokonaan, mutta tuki sen sijaan on perittävä kokonaisuudessaan takaisin. Maaseutuviraston harkintavaltaan tulisi va-

liokunnan mielestä kuulua myös tuen periminen osittain takaisin (PeVL 41/2006 vp, s. 3/II). Samoin 28 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan edellä mainitut toimet voidaan toteuttaa, jos rahoituksen myöntämispäätöksessä taikka sen perusteena olleessa asiakirjassa asetettuja ehtoja ei ole noudatettu. Valiokunta pitää tarpeellisena, että ehtojen noudattamatta jättämiseen liitetään merkittävyys- tai olennaisuusvaatimus.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.