

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 53/2010 vp**

Hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuksesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen metsäkeskuksesta (HE 260/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, vanhempi hallitussihteeri Maija Kaukonen ja vanhempi hallitussihteeri Kirsi Taipale, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen metsäkeskuksesta. Laissa säädettäisiin valtakunnallisesti toimivan Suomen metsäkeskuksen tehtävistä sekä sitä koskevista hallinnollisista asiakokonaisuuksista. Nykyisissä metsäkeskuksissa harjoitettava liiketoiminta eriytettäisiin siirtymäajan kuluessa perustettavan Suomen metsäkeskuksen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.

Nykyisistä alueellisista metsäkeskuksista muodostettaisiin yksi, koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio. Suomen metsäkeskukseen siirrettäisiin osa Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion nykyisistä tehtävistä. Suomen metsäkeskus toimisi maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa ja sen suorassa tulos- ja resurssiohjauksessa. Suomen metsäkes-

kuksessa olisi julkisen palvelun yksikkö, joka muodostuisi keskusyksiköstä ja alueyksiköistä, ja liiketoimintayksikkö.

Suomen metsäkeskus olisi organisaatio, joka ei kuulu valtioonhallintoon, vaan olisi niin sanottua välillistä valtioonhallintoa, kuten ovat nykyiset metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikkö valtuutettaisiin käyttämään myös julkista valtaa yksityisen henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevissa asioissa.

Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikkö alueyksikköineen hoitaisi edelleen metsätaloutta koskevia tehtäviä sen mukaan kuin niitä muualla laissa on nykyisille metsäkeskuksille lainsäädännöllä annettu.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan suhteessa perustuslain 124 §:ään, joka koskee julkisen hal-

lintoitehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Hallitus on katsonut, että ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetulla lailla perustettaisiin uusi organisaatio, Suomen metsäkeskus. Se ei olisi viranomainen, vaan lähinnä sitä voidaan luonnehtia välilliseen valtionhallintoon kuuluvaksi itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Tulevaisuudessa Suomessa olisi siis vain yksi koko maan kattava metsäkeskus, kun nykyisin näitä tehtäviä hoitavat maakunnallisesti toimivat 13 itsestä metsäkeskusta.

Lakiehdotuksen tavoitteena on metsäkeskuksen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaaminen eriyttämällä toisistaan yhtäältä metsäkeskuksen liiketoiminta ja toisaalta julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Eriyttäminen tehtäisiin henkilöittäin, toiminnallisesti ja taloudellisesti. Henkilöittäinen eriyttäminen tarkoittaa hallituksen esityksen perustelujen (s. 23) mukaan sitä, että sama toimihenkilö ei voi hoitaa sekä julkisiin hallintotehtäviin että liiketoimintaan sisältyviä tehtäviä. Toiminnallisella eriyttämisellä tarkoitetaan puolestaan sitä, että liiketoiminnan organisaatio erotetaan muusta metsäkeskuksesta. Taloudellinen eriyttäminen tarkoittaa muun muassa liiketoiminnan ja muun metsäkeskuksen kassavirran sekä pääomien erottamista.

Jo nykyisessä organisaatiossa yksittäisen metsäkeskuksen sisällä on toiminut eriytetty viranomaistehtävien yksikkö. Nyt metsäkeskuksen organisaatorakennetta muutettaisiin niin, että metsäkeskuksessa olisi julkisen palvelun yksikkö, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä, ja sen lisäksi eriytettyä liiketoimintaa harjoittava liiketoimintayksikkö.

Valiokunta on toisessa yhteydessä katsonut, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen erilliseen virastoon tai keskukseseen on periaatteessa parempi ratkaisu kuin se, että julkiset hallintotehtävät keskitetään laitoksen sisällä olevaan erilliseen viranomaistehtävien yksikköön (ks. PeVL 47/2005 vp, s. 2/I). Toisaalta valiokunta on hyväksynyt sen tavaksi lailla organisoida hallintoa (ks. PeVL 38/2004 vp, s. 2/II). Tämän vuoksi valiokunta pitää myös nyt ehdotettua ratkaisumallia valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Kaikkiaan lakiehdotus muodostaa perusteluineen valiokunnan mielestä huolellisesti valmistellun kokonaisuuden.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Valiokunta muistuttaa, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen¹ (Ks. PeVL 48/2010 vp, s. 4/I).

¹ Ks. Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 321.

Valiokunnan mielestä metsäkeskuksen ehdotetun lain 8 §:ssä luetellut julkiset hallintotehtävät ovat laadultaan sellaisia, että ne soveltuvat myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) huomautetaan, julkisen palvelun yksikön keskusyksikön tehtävät eivät pääsääntöisesti ole yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä koskevia päätöksiä, vaan keskusyksikön tehtävissä korostuu metsäkeskuksen sekä sisäinen että koko metsätalouden tarvitsema kehittäminen. Edelleen perustelujen (s. 27) mukaan alueyksikön tehtävät olisivat suurelta osin keskusyksikön tehtävien kaltaisia, vaikka alueyksikön toiminnassa korostuisikin metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen alueellisten yhteistyötahojen kanssa. Arvioitaessa ehdotettujen julkisten hallintotehtävien hoitamista metsäkeskuksessa on aiheellista ottaa huomioon myös se perusteluissa (s. 47) mainittu tosiseikka, että metsäkeskukset ovat hoitaneet yksityismetsätalouden edistämisen ja valvontatehtäviä erinimisinä organisaatioina jo vuodesta 1928 alkaen, joten kyse on hyvin vakiintuneesta hallinnollisesta ratkaisusta.

Hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 48/2010 vp, s. 3/II, PeVL 30/2010 vp, s. 9/II ja PeVL 13/2010 vp, s. 3/II). Joitakin kielellisten palveluvelvoitteiden täyttämisen samoin kuin toiminnan julkisuuden takeita on kuitenkin rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun ohella mainittu ehdotetussa 15 §:ssä.

Kaikkiaan ehdotetun lain perusratkaisu täyttää valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:n vaatimukset. Yksityiskohtana valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen perusteluissa (s. 21 ja s. 48) mainittuun seikkaan, että Lapin vajauttoisten metsien kunnostamisesta annetun lain (1057/1982) nojalla myönnettyä rahoitusta koskevan takaisinperintätehtävän siirtäminen vi-

ranomaisen tehtäväksi valmistellaan erikseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä maa- ja metsätalousvaliokunnan on mietinnössään aiheellista kiirehtiä tämän uudistuksen toteuttamista (vrt. PeVL 45/2006 vp, s. 2/II).

Yksityiskohtaisia huomioita

Metsäkeskuksen johtaminen

Ehdotetun lain 7 §:ssä on säännökset muun muassa julkisen palvelun yksikön johtajan tehtävistä. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan johtaja vastaa metsäkeskuksen johtokunnassa käsiteltävien asioiden, lukuun ottamatta eriytettyä liiketoimintaa, valmistelusta ja johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 26) käy ilmi, että hän ei myöskään esittele johtokunnalle liiketoiminnan asioita. Lisäksi perusteluista välittyy käsitys, että hänellä ei ole edes läsnäolo-oikeutta johtokunnan kokouksessa silloin, kun se käsittelee liiketoiminnan asioita. Tällaiset seikat ovat julkisten hallintotehtävien hoitamisen riippumattomuuden kannalta siinä määrin tärkeitä, että niistä on syytä ottaa perussäännökset lakiin.

Metsäkeskuksen henkilöstö

Ehdotetun lain 11 §:ssä on suppeahko säännös metsäkeskuksen henkilöstöstä. Siitä ei kuitenkaan käy ilmi se perusteluissa (s. 30) mainittu seikka, että henkilöstön palvelussuhde on oikeudelliselta luonteeltaan työsuhde. Tämä on syytä selvytyden vuoksi mainita laissa.

Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset ehdotetun lain 36 §:ssä ovat asianmukaiset (vrt. PeVL 52/2010 vp, s. 5/I). Valiokunnan mielestä hyvän lainsäädäntötavan mukaista on kuitenkin tarkentaa säännöstä niin, että "työssäkäyntialueella" tarkoitetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta (ks. PeVL 48/2010 vp, s. 7/II).

Metsäkeskuksen strateginen ja toiminnallinen ohjaus

Ehdotetun lain 19 §:ssä säädetään metsäkeskuksen ohjaus maa- ja metsätalousministeriön tehtä-

väksi. Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi antaa metsäkeskukselle yleishallinnollisia ohjeita. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 36) ei käy ilmi, mitä tällä tarkoitetaan. Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin (ks. esim. PeVL 48/2006 vp, s. 6/II, PeVL 30/2005 vp, s. 6/II ja PeVL 20/2004 vp, s. 4/I). Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomais määräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännös ohjeiden antamisesta on asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta.

Tilintarkastajan asema

Ehdotetun lain 27 §:ssä on säännökset metsäkeskuksen kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta. Tilintarkastajan valitsee metsäkeskuksen johtokunta neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Pykälän 3 momentin mukaan tilintarkastajan riippumattomuudesta ja tilintarkastuskertomuksen sisällöstä sekä muista kirjanpitovelvollisuutta koskevista tarpeellisista asioista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Säännöksen ongelmana on, että 1 momentin mukaan metsäkeskuksen "kirjanpitovelvollisuu-

desta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on soveltuvin osin voimassa, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) ja tilintarkastuslaissa (459/2007) säädetään". Näin muotoiltuna — ottaen huomioon myös valtuussäännöksen sanamuoto — jää epäselväksi, onko metsäkeskuksen tilintarkastajaan tarkoitus soveltaa tilintarkastuslain 24 ja 25 §:n säännöksiä tilintarkastajan riippumattomuudesta ja esteellisyydestä samoin kuin mainitun lain 26 §:n säännöstä tilintarkastajan salassapitovelvollisuudesta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 40—41) on esitetty esimerkki tilanteesta, jossa tilintarkastajan riippumattomuus voi vaarantua. Koska kyse on metsäkeskuksen tehtävien hoitamisen valvonnan kannalta keskeisestä seikasta, on tilintarkastajan riippumattomuudesta syytä ottaa perussäännökset joko tähän lakiin tai ainakin ehdotetun pykälän 1 momentissa viitata siihen, että myös metsäkeskuksen tilintarkastukseen ja tilintarkastajaan nähden on soveltuvin osin voimassa, mitä tilintarkastuslaissa säädetään.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok		Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd		Tuulikki Ukkola /kok
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk		Ilkka Viljanen /kok
	Ulla Karvo /kok		Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucmér /r	vjäs.	Hannu Hoskonen /kesk
	Ville Niinistö /vihr		Heli Järvinen /vihr
	Mikaela Nylander /r		Seppo Särkiniemi /kesk.
	Tuula Peltonen /sd		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.