

**Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 17
hallituksen esityksestä laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälau-
takunnista**

Eduskunta on 18 päivänä helmikuuta 1985 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 241/1985 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa myös käsiteltäväksi ed. Eklundin ym. toivomusaloitteen n:o 479/1985 vp. metsänparannuspiirien säilyttämisestä itsenäisinä. Toivomusaloitteen eduskunta on lähettänyt valiokuntaan 29 päivänä maaliskuuta 1985.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina ylijohtaja Tapio Korpela ja ylitarkastaja Pekka Patosaari maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Esko Pälä työvoimaministeriöstä, toimistopäällikkö Ritva Hainari kauppa- ja teollisuusministeriöstä, nuorempi budjettisihteeri Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Olli Ojala ympäristöministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Piironen, metsäneuvos Kaino Tuokko ja toimistopäällikkö Pertti Kolehmainen metsähallituksesta, toimistopäällikkö Heikki Vendelin Valtiontalouden tarkastusvirastosta, talousneuvos Paavo Onnela, johtaja Paavo Kotkanen ja apulaisjohtaja Pentti Takala Keskusmetsälautakunta Tapiosta, johtaja Jan Heino Centralskogsnämnden Skogskulturista, päämetsänhoitaja Yrjö Torikka Itä-Hämeen piirimetsälautakunnasta, päämetsänhoitaja Heikki Mäki Kainuun piirimetsälautakunnasta, päämetsänhoitaja Lauri Vaara Kemijärven metsänparannuspiiristä, päämetsänhoitaja Erkki Närä Helsingin metsänparannuspiiristä, metsänhoitaja Pertti Mäki-Hakola Seinäjoen metsänparannuspiiristä, metsänhoitaja Juhani Viitala Maataloustuottajain Keskusliitosta, metsänhoitaja Håkan Fagerström Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, professori Kullervo Kuusela ja professori Erkki Lähde metsäntutkimuslaitoksesta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, elinkeinoasiamies Eero Uusitalo Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, suunnittelu-
päällikkö Martti Salminen Pohjois-Savon seutu-

kaavaliitosta, toiminnanjohtaja Pentti Munnukka Asutus- ja maatilatalousliitosta, puheenjohtaja Matti Talvitie, I varapuheenjohtaja Samuli Nissi ja II varapuheenjohtaja Aku Tiittanen Suomen yksityismetsänomistajien keskusliitosta, puheenjohtaja Risto Aspinen Yksityismetsänomistajain Keski-Suomen yhdistyksestä, metsäneuvos Yrjö Hassi Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitosta, puheenjohtaja Pentti Näreaho Metsäalan Toimihenkilöliitto METO ry:stä, liittosihteeri Raimo Lindlöf Maaseututyöväen Liitosta, varapuheenjohtaja Taisto Mäntynen ja toiminnanjohtaja Martin Lillandt Koneurakoitsijain Liitosta, professori Päiviö Riihinen Helsingin yliopistosta ja pääjohtaja P.-W. Jokinen. Lisäksi metsänhoitaja Reima Vatanen on jättänyt valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Valiokunta on pyytänyt asiasta eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon (n:o 5). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Hallituksen esitys ja toivomusaloite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi säännökset, jotka koskevat yksityismetsätalouden edistämistä ja valvonnasta sekä metsänparannuslain toimeenpanotehtävistä huolehtivia keskusmetsälautakuntia ja piirimetsälautakuntia. Esityksen mukaan piirimetsälautakunnat ja keskusmetsälautakuntien metsänparannuspiirit yhdistettäisiin metsälautakunniksi. Metsänparannustoiminnan ohjaus- ja valvontasuhteita selkiinnettäisiin. Keskusmetsälautakuntien ja metsälautakuntien päättävien toimielimien nimet ja kokoonpano uudistettaisiin. Kunnan metsälautakunnat korvattaisiin katselmustoimikunnalla yksityismetsälain ja metsänparannuslain mukaisessa katselmuksessa. Esityksessä on lisäksi säännös metsätaloussuunnitelmaan sisältyvien tilakohtaisten tietojen salassapidosta.

Esitys liittyy eduskunnalle samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen metsänparannuslaiksi.

Toivomusaloitteessa n:o 479/1985 vp. ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin metsänparannuspiirien säilyttämiseksi entisellään ja luopuisi suunnitelmista yhdistää ne piirimetsälautakuntien kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta pääosin tarpeellisena, minkä vuoksi valiokunta on asettunut lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle. Valiokunta ehdottaa kuitenkin lakiehdotukseen tehtäväksi seuraavat muutokset.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan keskusmetsälautakunnan ja metsälautakunnan johtokunnan jäsen ja toimihenkilö toimivat lautakunnalle annetuissa lainvalvontatehtävissä sekä varojen käytössä virkamiehen vastuulla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 5 kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen tarkoittamilla lautakunnilla on merkittäviä julkisen vallan käyttöksi luonnehdittavia tehtäviä niin voimassa olevan yksityismetsälain piirissä kuin hallituksen esityksessä n:o 242/1985 vp. uudistettavaksi ehdotetun metsänparannuslain osalta. Tähän nähden perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena rajata keskusmetsälautakunnan ja metsälautakunnan johtokunnan jäsenen ja toimihenkilön virkavastuuta lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti, vaan lausunnon mukaan lautakuntien ja niiden toimihenkilöiden tulisi toimia virkavastuulla aina silloin, kun huolehditaan esimerkiksi edellä mainittujen lakien toimeenpanotehtävistä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja ehdottaa 9 §:ään tehtäväksi asiaa koskevan muutoksen.

Perustuslakivaliokunta on antanut maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausunnon myös hallituksen esityksestä n:o 242/1985 vp. metsänparannuslaiksi (lausunto n:o 6). Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa seuraavaa: "Kun hallintotehtäviä hoidetaan valtion hallinto-organisaatiosta erillisten toimielinten avulla, eivät oikeusturvan takaamiseen tähtäävät yleiset hallinto-oikeudelliset säännösten ole ainakaan muodollisesti ottaen sovellettavina, koska nuo säännökset yleensä koskevat vain hallintoviranomaisia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tarpeellisena säätää nimenomaisesti, että ainakin

hallintomenettelylaki (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/66) koskisivat metsälautakuntia niiden huolehtiessa metsänparannuslain täytäntöönpanotehtävistä."

Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja ehdottaa lakiehdotuksen 9 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jossa asiasta säädettäisiin.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan sekä keskusmetsälautakunnalla että metsälautakunnalla on oltava kaksi neljäksi vuodeksi kerrallaan valittua tilintarkastajaa varamiehinneen sekä vuodeksi kerrallaan valittu valvontatilintarkastaja. Tilintarkastajat määrää metsähallitus. Toisen heistä on oltava asianomaisen keskusmetsälautakunnan tai metsälautakunnan ehdottama.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös tilintarkastajien valintamenettelyyn ja ottaen huomioon lautakuntien tehtävien luonteen pitänyt aiheellisena, että metsähallituksen tulisi määrätä kumpikin hallintoa ja tilejä tarkastava tilintarkastaja olematta sidottu lautakunnan ehdotukseen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan esittämään kannanottoon ja tästä syystä ehdottaa lakiehdotuksen 10 §:stä poistettavaksi kohdan, jonka mukaan toisen tilintarkastajista olisi oltava asianomaisen keskusmetsälautakunnan tai metsälautakunnan ehdottama.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan kunkin metsälautakunnan toimintapiirissä on, sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään, katselmustoimikunta, jonka tehtävänä on suorittaa sille erikseen laissa tai asetuksessa annetut tehtävät.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan asetuksella on tarkoitus muun muassa säätää, että katselmustoimikunta toimisi kolmijäsenisenä. Jäsenistä yhden määräisi maa- ja metsätalousministeriö, yhden edustaessa metsänomistajaa ja yhden ollessa metsälautakunnan toimihenkilö.

Valiokunta kuitenkin katsoo, että metsänomistajan oikeusturvan lisäämisen kannalta on perusteltua, että katselmustoimikunnan jäsenmäärää lisättäisiin kahdella maallikkojäsenellä siten, että kunnanvaltuuston tulisi valita katselmustoimituksen uskotuiksi miehiksi vähintään neljä henkilöä, joista kahden kerrallaan olisi oltava katselmustoimikunnan jäsenenä. Katselmustoimikunnan uskotut miehet kunnanvaltuusto valitsisi toimikauttaan vastaavaksi ajaksi. Katselmustoimituksen uskottujen miesten toimikauden tulisi jatkua senkin jälkeen, kunnes uudet uskotut miehet olisi valittu. Katselmustoimikunnan pu-

heenjohtajan tulisi kutsua uskotut miehet katselmustoimitukseen.

Valiokunnan mielestä maa- ja metsätalousministeriön tulisi määrätä katselmustoimikunnan puheenjohtaja. Metsänomistajan edustaja tulisi valita siten, että edustavin metsänomistajien järjestö nimeäisi kolme henkilöä kutakin katselmustoimikuntaa varten toimimaan metsänomistajia edustavana jäsenenä. Katselmuksen kohteena olevan metsän omistaja voisi ilmoittaa metsälautakunnalle, kenen nimetyistä henkilöistä hän haluaisi osallistuvan katselmukseen.

Koska edellä olevan perusteella kunnalle määrättäisiin uusia tehtäviä, olisi edellä mainituista

asioista säädettävä lailla. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 12 §:n muuttamista.

Koska valiokunta on ottanut käsittelyyn pohjaksi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen ja asettunut sen hyväksymisen kannalle, valiokunta ehdottaa toivomusaloitteen n:o 479/1985 vp. hylättäväksi.

Edellä olevan perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Keskusmetsälautakunnan ja metsälautakunnan johtokunnan jäsen ja toimihenkilö toimivat lautakunnalle annetuissa lainvalvontatehtävissä, metsänparannuslain toimeenpanossa sekä varojen käytössä virkamiehen vastuulla.

Keskusmetsälautakunnan ja metsälautakunnan huolehtiessa metsänparannuslain täytäntöönpanotehtävistä niiden on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) on säädetty.

10 §

Hallinnon ja tilien tarkastamista varten keskusmetsälautakunnalla ja metsälautakunnalla on oltava kaksi neljäksi vuodeksi kerrallaan valittua tilintarkastajaa varamiehineen sekä vuodeksi kerrallaan valittu valvontatilintarkastaja. Tilintarkastajat määrää metsähallitus. (Poist.) Valvontatilintarkastajan valitsee asianomainen keskusmetsälautakunta tai metsälautakunta. Valvontatilintarkastajan tehtävistä säädetään asetuksella.

11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 §

Kunkin metsälautakunnan toimintapiirissä on (poist.) katselmustoimikunta, jonka tehtävänä on suorittaa sille erikseen laissa tai asetuksessa annettut tehtävät.

Katselmustoimikunta toimii viisijäsenisenä. Puheenjohtajan määrää maa- ja metsätalousministeriö. Jäsenistä yksi on metsälautakunnan toimihenkilö ja yksi edustaa metsänomistajaa. Metsänomistajan edustaja valitaan siten, että edustavin metsänomistajien järjestö nimeää kolme henkilöä kutakin katselmustoimikuntaa varten toimimaan metsänomistajia edustavana jäsenenä. Katselmuksen kohteena olevan metsän omistaja voi ilmoittaa metsälautakunnalle, kenen nimetyistä henkilöistä hän haluaa osallistuvan katselmukseen.

Kunnanvaltuuston on valittava katselmustoimituksen uskotuiksi miehiksi vähintään neljä henkilöä, joista kahden kerrallaan on puheenjohtajan kutsusta oltava katselmustoimituksessa. Katselmustoimituksen uskotut miehet valitaan kunnanvaltuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Katselmustoimituksen uskottujen miesten toimikausi jatkuu senkin jälkeen, kunnes uudet uskotut miehet on valittu.

13—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

*että toivomusaloite n:o 479/1985 vp.
hylättäisiin.*

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1986

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Nieminen, varapuheenjohtaja Hämäläinen, jäsenet Anttila, von Bell (osittain), Jyrkilä, Kautto, Koivisto,

Koskinen, Rajamäki, Rantanen (osittain), Saarikoski, Tähkämaa, Törnqvist ja Westerlund sekä varajäsenet Knuuttila (osittain), Malm (osittain) ja Saari (osittain).

Vastalauseita

I

Hyväksyessään mietinnön maa- ja metsätalousvaliokunnan enemmistö on asettunut tehometsätalouden kannalle keskusmetsälautakunnan johtokunnan jäsenten valintaperusteita määrittäessä ja yhtynyt hallituksen enemmistön määrittämään kantaan, jonka mukaan johtokunnan muita jäseniä valittaessa viisi olisi määrättävä edustavimman metsänomistajien järjestön eli Maataloustuottajain Keskusliiton ehdottamista henkilöistä.

Maataloustuottajain Keskusliitto on hallituksen toimesta määritelty edustavimmaksi metsänomistajien järjestöksi, koska järjestö on ollut ja on tehometsätalouden kannalla.

Yksityisten omistamia metsämaita on arvioitu olevan maatalousväestön hallinnassa noin 60 % ja muiden ammattiryhmien, lähinnä asuintaajamissa asuvien omistamia metsämaita noin 40 %. Huomattava osa pien- ja perheviljelmistä ei ole Maataloustuottajain Keskusliiton jäsenenä, koska

ne eivät ole voineet hyväksyä Maataloustuottajain Keskusliiton noudattamaa tehometsätaloutta. Lisäksi on muistettava, että asutustaajamien metsänomistajista vain hyvin harva kuuluu Maataloustuottajain Keskusliittoon, sitä useamman sen sijaan ollessa Suomen Yksityismetsänomistajain Liitto ry:n jäsen. Pien- ja perheviljelmistä suurin osa on jäsenenä Asutus- ja Maatilatalousliitto ry:ssä.

Näin ollen johtokunnan muita jäseniä valittaessa olisi tullut viiden jäsenen osalta tasapuolisuuden toteuttamiseksi ottaa huomioon myös Suomen Yksityismetsänomistajain Liitto ry sekä Asutus- ja Maatilatalousliitto ry.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

4 §

Keskusmetsälautakunnan ylintä johtoa varten on johtokunta, johon kuuluu yksitoista jäsentä.

Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Jäsenistä yksi on keskusmetsälautakunnan johtaja, jonka varajäsenenä on keskusmetsälautakunnan apulaisjohtaja. Valtioneuvosto määrää johtokunnan muut jäsenet ja varajäsenet. Jäsenistä yhden tulee olla valtion edustaja. Muista

jäsenistä viisi on määrättävä (*poist.*) metsänomistajien *järjestöjen*, kaksi (*poist.*) metsäteollisuuden *järjestöjen* ja kaksi (*poist.*) metsätyöntekijöiden *järjestöjen* ehdottamista henkilöistä. Mitä edellä on säädetty jäsenistä, koskee vastaavasti varajäseniä.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Metsälautakunnan ylintä johtoa varten on johtokunta, johon kuuluu kahdeksan jäsentä. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Johtokunnan jäsenet varajäsenineen määrää maa- ja

metsätalousministeriö. Johtokunnassa tulee olla kaksi valtion edustajaa. Muista jäsenistä neljä on määrättävä asianomaisen metsälautakunnan toimintapiirissä toimivien *metsänomistajia edustavien järjestöjen* edustajien kokouksen, yksi (*poist.*) metsäteollisuuden *järjestöjen* ja yksi (*poist.*) metsätyöntekijöiden *järjestöjen* ehdottamista henkilöistä. Mitä edellä on säädetty jäsenistä, koskee vastaavasti varajäseniä.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

6—16 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1986

Reino Jyrkilä

Helvi Koskinen

II

Demokraattisen Vaihtoehdon eduskuntaryhmä ei voi hyväksyä hallituksen esitystä laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista. Esityksellä luodaan erittäin suljettu organisaatio, jolla päätösvalta valtion metsänparannusvarojen myöntämisestä ja niillä suoritettavista metsänparannushankkeista luovutetaan valtion elimien ja viranomaisten sekä parlamentaarisen valvonnan ulkopuolelle. Mikäli esitys hyväksytään, annetaan Maataloustuottajain Keskusliitolle ja Metsäteollisuuden Keskusliitolle lähes täydellinen valta jakaa ja käyttää valtion yksityismetsätalouteen suunnatut yli 600 milj. markkaa vuodessa.

Hallituksen esityksen mukaan valtion viranomaisina toimineet piirimetsälautakunnat ja kunnan metsälautakunnat lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään metsälautakunnille. Metsänomistajilla olisi metsälautakunnassa yksinkertainen enemmistö. Keskusmetsälautakunta Tapiolle lakiehdotus antaa varsin suuren vallan. Tapiion johtokunnassa olisi Maataloustuottajain Keskusliitolla ja Metsäteollisuuden Keskusliitolla yksinkertainen enemmistö. Valtion edustajia valittaisiin keskusmetsälautakunnan johtokuntaan vain 1 ja metsälautakunnan johtokuntaan 2 edustajaa.

Hallituksen esitys liittyy esityksiin metsähallinnosta ja metsänparannuslaista. Osa lautakunnille asetettavista tehtävistä annetaan metsänparannuslailla. Lakiehdotusten kokonaisuus suuntautuu yhteiskunnan — valtion ja kuntien — pää-

tösvallan heikentymiseen valtion metsänparannusvaroja myönnettäessä ja käytettäessä.

Hallitus ei kuitenkaan ole esittänyt metsälainsäädännön kokonaisuuden kannalta ehkä tärkeintä lakia, yksityismetsälakia, uudistettavaksi. Näin koko metsälakien uudistaminen toteutetaan takaperoisessa järjestyksessä. Ensin tulisi uudistaa aineellinen lainsäädäntö ja vasta sen pohjalta voidaan asiallisesti uudistaa tätä aineellista lainsäädäntöä toteuttavat hallinnolliset organisaatiot.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan aivan oikein kiinnittänyt huomiota siihen, että ”metsälautakunnilla on lakiehdotuksen mukaan merkittäviä julkisen vallan käyttöksi luonnehdittavia tehtäviä, vaikka lautakunnat ovat valtion hallinto-organisaatiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä”. Edelleen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ”metsänparannushankkeet suunnitellaan metsälautakunnan toimesta tai valvonnessa ja mahdollisesti toteutetaankin sen toimesta ja että tyytymättömyys hankkeen toteuttamiseen saattaa 26 §:n (metsänparannuslaki) perusteella tulla lautakunnan ratkaistavaksi”. Tähän perustuslakivaliokunnan havaintoon voidaan vielä lisätä se, että metsälautakunnat vielä itse kasvattaisivat, myisivät ja ostaisivat metsänomistajan ja valtion varoilla puiden taimia. Näin hallitus on esityksessään lähtenyt erittäin suljesta järjestelmästä, johon kansalaisten demokraattinen vaikuttami-

nen olisi mahdotonta. Näin siitä huolimatta, että maamme metsien tulisi olla yhteistä kansalaisomaisuutta ja niillä on erittäin suuri vaikutus koko kansantalouteen.

Demokraattisen Vaihtoehdon eduskuntaryhmän mielestä perustuslakivaliokunnan havaitsemaa ristiriitaa ei voida poistaa muuten kuin saattamalla sekä keskusmetsälautakunnat että metsälautakunnat parlamentaarisen johdon alaisuuteen. Metsätalouden osapuolilla voi käsityksemme mukaan olla edustus organisaatiossa, mutta valtion varoilla tapahtuvaa toimintaa tulee johtaa elimien, joissa valtion edustajilla on enemmistö. Sen tähden esitämme, että sekä keskusmetsälautakunnan että metsälautakunnan johtokunnassa on valtion edustajien enemmistö. Tämän lisäksi esitämme, että metsähallituksen mahdollisuuksia valvoa ja johtaa perustettavaa organisaatiota vahvistettaisiin.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan kuhunkin metsälautakuntaan perustettaisiin katselmustoimikunta, joka suurelta osin korvaisi nykyisen kunnanmetsälautakunnan. Metsänparannuslain 40 §:n mukaan katselmustoimikunnat suorittaisivat valitustapauksissa katselmukset riidan kohteena olevilla metsäalueilla, mikäli metsänomistaja

sitä vaatii tai metsähallitus tai metsälautakunta katsoo sen tarpeelliseksi.

Valiokunnan esityksen mukaan katselmustoimikuntaan kuuluisi valtion nimittämän puheenjohtajan ja kunnan valitsemin kahden uskotun miehen lisäksi ko. metsäalueen omistajan edustaja ja metsälautakunnan toimihenkilö. Näin ollaan luomassa Suomen oikeuskäytännössä aivan poikkeuksellista menettelyä. Riita-asioissa erittäin suurta valtaa käyttäisi elin, jonka jäseninä olisivat riidan asianosaisten edustajat. Normaali käytäntö lainsäädännössä on se, että oikeus on riippumaton ja asianosaisia kuullaan. Tämän johdosta Demokraattinen Vaihtoehto esittää, että katselmustoimikunta muodostettaisiin samalla periaatteella kuin esim. maanjako-oikeus eli siihen kuuluisivat ministeriön nimeämä puheenjohtaja ja kaksi kunnanvaltuuston nimeämää uskottua miestä.

Kun valiokunnan ratkaisevassa käsittelyssä Demokraattinen Vaihtoehto ei saanut tukea muilta ryhmiltä, esitin lakiehdotuksen hylkäämistä.

Edellä olevaan viitaten ehdotan,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §

Keskusmetsälautakunnat ja metsälautakunnat ovat metsähallituksen valvonnan alaisia. Keskusmetsälautakunta ohjaa ja valvoo metsälautakunnan toimintaa. (Poist.)

4 §

Keskusmetsälautakunnan ylintä johtoa varten on johtokunta, johon kuuluu 19 jäsentä. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. (Poist.) Valtioneuvosto määrää johtokunnan muut jäsenet ja varajäsenet. Jäsenistä kymmenen tulee olla valtion edustajia. Muista jäsenistä viisi on määrättävä (poist.) metsänomistajien järjestöjen, kaksi (poist.) metsäteollisuuden järjestöjen ja

kaksi (poist.) metsätyöntekijöiden järjestöjen ehdottamista henkilöistä. Mitä edellä on säädetty jäsenistä, koskee vastaavasti varajäseniä.

Johtokunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valtion edustajien joukosta. (Poist.)

5 §

Metsälautakunnan ylintä johtoa varten on johtokunta, johon kuuluu yksitoista jäsentä. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Johtokunnan jäsenet varajäsenineen nimittää maa- ja metsätalousministeriö. Johtokunnassa tulee olla kuusi valtion edustajaa. Muista jäsenistä kolme on määrättävä asianomaisen metsälautakunnan toimintapiirissä toimivien metsänhoitoyhdistysten edustajien kokouksen, yksi edustavimman metsäteollisuuden järjestön ja yksi edustavimman

metsätyöntekijöiden järjestön ehdottamista henkilöistä. Mitä edellä on säädetty jäsenistä, koskee vastaavasti varajäseniä.

Johtokunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan *valtion edustajien joukosta. (Poist.)*

6—11 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Katselmustoimikunta toimii kolmijäsenisenä. Puheenjohtajan määrää maa- ja metsätalousministeriö. (Poist.)

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

13—16 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1986

Matti Kautto

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

23 päivänä syyskuuta 1986

Lausunto n:o 5

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 25 päivänä helmikuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 241/1985 vp. laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Tapani Korpela maa- ja metsätalousministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Piironen metsähallituksesta, toimistopäällikkö Heikki Vendelin valtiontalouden tarkastusvirastosta, päämetsänhoitaja Lauri Vaara, metsänhoitaja Reima Vatanen, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsittelyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi säännökset, jotka koskevat yksityismetsätalouden edistämisestä ja valvonnasta sekä metsänparannuslain toimeenpanotehtävistä huolehtivia keskusmetsälautakuntia ja piirimetsälautakuntia. Esityksen mukaan piirimetsälautakunnat ja keskusmetsälautakuntien metsänparannuspiirit yhdistettäisiin metsälautakunniksi.

Esitys liittyy eduskunnalle samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen metsänparannuslaiksi. Esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1986.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta ei ole havainnut hallituksen esityksessä mitään sellaista, jonka voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslakien kanssa. Siksi esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen tarkoittamilla lautakunnilla on merkittäviä julkisen vallan käyttöksi luonnehdittavia tehtäviä niin voimassa olevan yksityismetsälain (412/67) piirissä kuin esityksessä n:o 242/1985 vp. uudistettavaksi ehdotetun metsänparannuslain osalta. Tähän nähden valiokunta ei pidä asianmukaisena rajata keskusmetsälautakunnan ja metsälautakunnan johtokunnan jäsenen ja toimihenkilön virkavastuuta lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti. Lautakuntien ja niiden toimihenkilöiden tulee valiokunnan käsityksen mukaan toimia virkavastuulla aina silloin, kun huolehditaan esimerkiksi edellä mainittujen lakien toimeenpanotehtävistä. Lautakuntien tehtävien mainitunlaisen luonteen vuoksi valiokunta pitää aiheellisenä myös sitä, että metsähallitus määrää kummankin hallintoa ja tilejä tarkastavan tilintarkastajan olematta sidottu lautakunnan ehdotukseen.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson,

Kärhä, J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsen Ketunen.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan enemmistö "ei ole havainnut hallituksen esityksessä mitään sellaista, jonka voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslakien kanssa". Minä puolestani katson, että yksityismetsätalouden edistämiseksi ja metsien parantamiseksi tarkoitettu organisaatiojärjestely edustaa valtionhallinnon yksityistämistä ja siis luopumista valtionhallinnossa välttämättömästä viranomais- tai virkamiesperiaatteesta tavalla, joka on selvästi hallitusmuodon 2 §:ssä säädetyn vallan kolmiajan periaatteen vastainen. — Hallituksen esityksessä valtion viranomaisille ja virkamiehille hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin säännöksellä kuuluvaksi säädettyä toimeenpanovaltaa esitetään sekä määrärahojen jakamisen että varojen käytön ja lain noudattamisen valvonnan osalta siirrettäväksi keskusmetsä- ja metsälautakunnille, jotka esitetyssä muodossa ovat valtionhallinnon ulkopuolisia luottamuselimiä, mutta hoitaisivat viranomais- ja virkamiestehtäviä virkamiesvastuulla.

Kun tällaiseen hallitusmuodon vastaiseen järjestelyyn ei ole olemassa mitään tarvetta, saati sitten pakottavia syitä, ehdotettu järjestelmä olisikin korvattava valtion omilla keskus- ja piirihallintoviranomaisilla ja virkamiehillä. Tämä olisi normaali hallinnollinen järjestely. Mikä sen estää? Mikäli valtionhallintoa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla yksityistetään, voi tämä tapahtua ainoastaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamassa vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä, kuten aikoinaan on vastaavantapainen järjestely säädetty toteutettavaksi lailla Maatalousseurojen Keskusliiton sekä maanviljelys- ja talousseurojen tehtävistä valtakunnan yhteyteen palautetun alueen maaseudun jälleenrakentamistyössä (annettu 31.7.42/n:o 626), mikä laki ilmeisesti oli tarkoitettu väliaikaiseksi.

HE n:o 241/1985 vp. koskee yksityismetsätaloutta ja säätää yksityisille metsänomistajille rajoituksia omistusoikeuden käytössä. Tältä pohjalta lienee herännyt ajatus, että myös metsänomis-

tajat, Keskusmetsälautakunta Tapio ja metsänhoitoyhdistykset voisivat olla mukana päätöksenteossa. Kysymys on kuitenkin valtion varojen jakamisesta yksityismetsätalouteen, lakien noudattamisen valvonnasta, sen valvonnasta, että varat käytetään myönnettyyn tarkoitukseen lain edellyttämällä tavalla. Organisaatio edustaa myös valtiota sopimusosapuolena, esimerkiksi velkakirjoja yksityisen metsänomistajan kanssa tehtäessä, ja toimii tällöin esimerkiksi pantinhaltijana. On selvää, ettei kukaan yksityinen — joka ei ole valtion viranomainen tai virkamies — voi edustaa valtiota eikä vastata sen puolesta, olla virkavastuuksa ja toimia pantinhaltijana. Valtiolla on oltava oma viranomais- ja virkamieshallinto niin hallintotehtäviä kuin hallinnon valvontaakin varten. Hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin tarkoitamaan toimeenpanovaltaan kuuluu välttämättä myös hallinnon valvonta, eikä se voi olla oman toiminnan valvomista.

Viranomais- ja virkamiessperiaatteesta poikkeamiseen valtionhallintoa järjestettäessä ei yhdestäkään hallitusmuodon säännöksestä löydy minikäänlaista tukea. Koko hallitusmuodon X luku, joka säätää julkisista viroista, puhuu selväkin selvempää kieltä viranomais- ja virkamiesshallintoperiaatteen yksinomaisuuden puolesta. Sen jokainen pykälä tuntuu selvästi kieltävän hallintovallan siirtämisen muille kuin valtion virkoihin valituille. Vaikka valtionhallinnon korporatiivinen järjestely on jo useilla valtionhallinnon aloilla toteutettua todellisuutta ja vaikka tätä järjestelmää nytkin on perusteltu aiemmin omaksutulla käytännöllä ja ilmeisesti tarkoituksenmukaisuussuussilla, ei valtionhallinnon yksityistämistä tai hallinnon ulkopuolisten ottamista mukaan valtionhallinnon päätöksentekoon voida mitenkään pitää hallitusmuodon mukaisena, vaan selvästi siitä poikkeavana, jopa hallitusmuodon kieltämänä järjestelmänä. Tällaisen järjestelmän perustuslainmukaisuutta ei ole aiemmin esimerkiksi metsähallinnon osalta perustuslakivaliokunnassa

edes tutkittu. Mikäli tällainen järjestelmä hyväksytään, vaikkei siihen ole edes tarvetta saati pakottavaa syytä, ja jos tämä vielä tapahtuu valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetystä järjestyksessä, on hallitusmuodon 2 §:n 3 momentti ja koko hallitusmuodon X luku menettänyt merkityksensä. Hallitusmuodon säännöksistä poikkeaminen vaikeutetussakin säätämisyjärjestyksessä vaatii erityisen suuren tarpeen ja vahvat perustelut. Ei voida lähteä siitä, että perustuslaki sallii kaiken sen, mitä se ei kiellä, mistä siinä ei nimenomaan säädetä, mikä koetaan tarkoituksenmukaiseksi. Luottamuselimet — sellaisia keskus- ja metsälautakunnat ovat — voivat olla toki apuna valtionhallintoa suunniteltaessa ja paremmaksi kehitettäessä, periaatepäätöksiä kehittämisen suunnasta tehtäessä ja annettaessa lausuntoja hallinnonalan asioista, mutta valtion varojen jakoa, valtion velkakirjojen tekoa, lain noudattamisen valvontaa voivat — oikeusvaltiossa —

suorittaa ainoastaan ja yksinomaan valtion viranomaiset ja hallitusmuodon X luvussa tarkoitetut virkamiehet.

Viitataan lisäksi siihen, mitä olen perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä työturvallisuuslaiksi antamaan lausuntoon n:o 19/1985 vp. liittämässäni eriyvässä mielipiteessä lausunut (Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 13/1986 vp.).

Metsähallituksen yksityismetsäosastoa koskeva uudistusesitys kuuluisi välttämättömänä osana parhaillaan eduskuntaan tulossa olevaan metsähallinnon kokonaisuudistusta koskevaan lakiesitykseen. Ei voi olla mitenkään perusteltua säätää yhdestä keskusviraston osastosta omaa, erillistä lakia samanaikaisesti kokonaisuudistuksen kanssa. Tästä syystä hallituksen esitystä n:o 241/1985 vp. ei kokonaisuudistuksesta irti repäistynä ja hallitusmuodollemme vierasta korporativismia valtionhallinnossa voimakkaasti edistävänä lakiesityksenä voida lainkaan hyväksyä.

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 1986

Paula Eenilä