

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 44/1996 vp

Hallituksen esitys 229/1996 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä marraskuuta 1996 hallituksen esityksen 229/1996 vp laeiksi Lapin vajaatuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain ja eräiden muiden ehdotettuun metsälakiin ja kestäväan metsätalouden rahoituksesta ehdotettuun lakiin liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Marketta Lehtonen maa- ja metsätalousministeriöstä, saamelaiskäräjien puheenjohtaja Pekka Aikio, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Pekka Vihervuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan erinäisiä lakeja muutettavaksi pääosin eduskunnalle aiemmin annetun hallituksen esityksen 63/1996 vp johdosta. Nyt ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin mainituissa esityksessä ehdotetut lait eli vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, että laissa kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen säädettäisiin, millä edellytyksillä kiinteistöä hoitavat osaomistajat voisivat saada aikaan muussa laissa tarkoitettun toimenpiteen, vaikka kaikkien yhteisomistajien suostumusta toimenpiteeseen ei ole saatu. Tätä ehdotusta on arvioitava hallitus-

muodon 12 §:n omaisuuden suoja säännöksen kannalta ja myös 14 a §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin kysymys on metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisestä edistävistä toimenpiteistä. Perusteluissa katsotaan, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska lain säätämiseen on painavia yleisiä syitä. Esityksessä kuitenkin puolletaan asian saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan myös poronhoitolain muutosehdotusta saamelaisen aseman kannalta hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin johdosta. Lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus antaa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta suojametsäalueella on rajoitettu tilanteeseen, jossa määräykset ovat välttämättömiä ehdotetun metsälain 12 §:n tarkoituksen saavuttamiseksi. Tästä syystä esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Samalla perusteella esityksessä todetaan ehdotuksen olevan sopusoinnussa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklan kanssa.

Valiokunnan kannanotot

2. lakiehdotus

Ehdotettu laki kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen kumoaisi vuonna 1971 säädetyin lain tilan yhteisomistajien osallistumisesta metsänparannushankkeeseen. Kumottava laki säädettiin aikanaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tosin perustuslakivaliokuntaa kuulematta, minkä vuoksi tuolloin säätämisyjärjestysvalintaan vaikuttaneilla näkökohdilla ei voi olla nyt oleellista merkitystä.

Lakiehdotuksen mukaan on yhteisomistuk-

sessä olevan kiinteistön sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään puolet ja joihin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat, oikeus ryhtyä koko kiinteistön osalta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuihin toimiin ja ottaa vastaan tukea ja lainaa. Lunaan liittyä kiinteistön oleminen panttina lainan takaisinmaksusta. Jos kiinteistölle haetaan vain tukea, on sellaisilla yhteisomistajilla yhteisesti, jotka omistavat kiinteistöstä vähintään neljänneksen ja hoitavat tilaa, oikeus ryhtyä tähän toimeen, jos he luopuvat vaatimasta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta toimen toteuttamiskustannuksia.

Ehdotukset rajoittavat niiden yhteisomistajien oikeutta määrätä omaisuudestaan, jotka eivät halua ryhdyttäväksi kyseisiin toimenpiteisiin. Toimiin liittyisi lisäksi vastuita, rajoituksia ja seuraamusmahdollisuuksia. Samalla ehdotukset antavat toimenpiteitä haluavalle yhteisomistajaryhmälle vallan sitoa muut omistajat omaisuutta koskeviin taloudellisiin vastuihin ja sitä kautta myös taloudellisen edun menettämiskärsiä.

Ehdotetut rajoitukset yhdessä lakiehdotuksen 1 §:ssä viitattujen säännösten kanssa ovat perusteiltaan sopusoinnussa lailla säätämisen ja myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Ehdotettu päätösvaltajärjestely on alaltaan rajattu, sillä se koskee vain tietyntaaisia omaisuuden käyttöä koskevia ratkaisuja. Tärkeimmissä asioissa päätösvalta olisi sidottu siihen vaatimukseen, että toimenpiteen haluajat omistavat kiinteistöstä vähintään puolet ja että heihin sisältyvät kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat. Merkitykseltään vähäisemmissä kysymyksissä päätösvaltan edellytyksenä olisi, että mainittu omistusosuus on vähintään neljännes. Ehdotetun päätösvaltajärjestelyn piiriin kuuluvia asioita voidaan pitää metsävarojen kansantaloudellisen merkityksen johdosta tärkeinä yleisen edun kannalta. Ehdotus on nähtävissä tapana järjestää kiinteistön käyttöä koskevia mahdollisia erimielisyyksiä ja riitoja; esimerkiksi ehdotetun omistusosuusvaatimuksen korottaminen enemmistövaatimukseksi olisi nähtävästi oleellisesti tehottomampi tapa. Näistä syistä valiokunta katsoo ehdotuksen täyttävän myös perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen. Merkityksellinen on vielä 1 §:n 1 momentissa säädetyn ministeriön lupamenettelyn oikeusturvavaikutus. Näiden seikkojen johdosta perustuslakivaliokunta katsoo, että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

6. lakiehdotus

Poronhoitolain 1 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voisi antaa yleisiä rajoittavia määräyksiä porojen laiduntamisesta metsälain 12 §:ssä tarkoitettulla suojametsäalueella, jos määräykset ovat välttämättömiä mainitun säännöksen tarkoituksen saavuttamiseksi. Vastaavanlainen suojametsistä annettuun, nyt metsälakiuudistuksen yhteydessä kumottavaksi tarkoitettuun lakiin viittaava määräystenantoa koskeva säännös on jo voimassa olevassa poronhoitolaissa, josta perustuslakivaliokunta aikanaan antoi lausunnon tähän seikkaan kuitenkin huomiota kiinnittämättä (PeVL 3/1990 vp).

Poronhoitolain säätämisen jälkeen on tullut voimaan perusoikeusuudistus, johon sisältyvän hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän perustuslakikohdan lisäksi on syytä viitata myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen 27 artiklaan. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65/II). Käsiteltävänä olevan asian yhteydessä merkitystä on myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentilla, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunta totei esimerkiksi metsälakiesityksen käsittelyn yhteydessä, että kyseinen uusi perustuslainkohta liittyy luonnonarvojen säilyttämiseen tarkoitettavaan lainsäädäntöön (PeVL 2/1996 vp). Valiokunta katsoo, että poronhoitolain 1 §:n 2 momentin taustalla oleva tarkoitus on sellainen, joka kummastakin edellä mainitusta perustuslainkohdasta aiheutuvan yhteisvaikutuksen huomioon ottaen voidaan sinänsä toteuttaa tavallisen lain säännöksin.

Suojametsäalueeksi voitaisiin metsälain 12 §:n nojalla muodostaa alue, jolla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi (MmVM 18/1996 vp). Metsälakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/1996 vp) mukaan valtioneuvosto voi antaa tarpeellisia yleisiä määräyksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä suojametsäalueella. Perustuslakivaliokunta piti tätä ehdotettua valtuutta liian avoimena valtiosäännön kannalta ja asetti tältä osin tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi sen, että ”lakiin esimerkiksi kirjoitetaan näkyviin sääntö, jonka mukaan suojametsä-

alueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen" (PeVL 22/1996 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta on täsmentänyt metsälakiehdotusta tällä tavoin.

Poronhoitolakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että saamelaisille alkuperäiskansana hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin perusteella kuuluvia oikeuksia voidaan ainakin sanonnallisesti kovin avoimesti rajoittaa ministeriön päätöksellä, tosin hallitusmuodon 14 a §:ään liittyvässä tarkoituksessa. Ministeriön päätöksen tason käyttäminen ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että perusoikeusrajoituksista tulee säätää lailla. Metsälakiesityksestä antamassaan lausunnossa olevaa kannanottoa vastaavasti valiokunta katsoo tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä tässäkin tapauksessa olevan, että poronhoitolakiin kirjoitetaan nimenomainen sääntö porojen laiduntamisesta suojametsäalueella ja että ministeriön valtuus antaa muita oikeusnormeja kytkeytyy tähän yleissäännökseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriön mahdollisesti antamien normien tulisi niiden perusoikeuskytkennän vuoksi lähtökohtaisesti koskea pelkästään rajattuja alueita. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota ehdotuksessa käytettyyn sanontaan yleisistä määräyksistä, minkä voisi ymmärtää tarkoittavan koko suojametsäaluetta. Tällä ilmaisulla on saadun selvi-

tyksen mukaan kuitenkin pyritty osoittamaan ministeriön päätöksen norminluonteisuus. Sama asia voidaan valiokunnan mielestä ilmaista myös käyttämällä termiä "säännös" (ks. Lainlaatijan opas, Oikeusministeriö 1996, s. 24).

Valiokunnan tarkoittama muutos voidaan toteuttaa esimerkiksi metsälain tapaan seuraavasti: "Poroja laidunnetaan metsälain (/) 12 §:ssä tarkoitetulla suojametsäalueella erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei laiduntaminen aiheuta metsärajan alenemista. Metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa metsärajan alenemisen estämiseksi välttämättömiä rajoittavia säännöksiä porojen laiduntamisesta suojametsäalueella." — Lisäksi tulisi vielä selvittää tämän sääntelyn suhde poronhoitolain 2 §:n 2 momenttiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 6. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan siitä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti

/kok, Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Jorma Rantanen /sd.

