

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 valtionalouden tarkastusvirastosta, päämetsänhoitaja Lauri Vaara, metsänhoitaja Reima Vatanen, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään 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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen tarkoittamalla lautakunnilla on merkittäviä julkisen vallan käytöksi 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 säädettyssä järjestyksessä.

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

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

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 kolmijaon 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 säättää yksityisille metsänomistajille rajoituksia omistusoikeuden käytössä. Tältä pohjalta lieene 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 virkavastuussa ja toimia pantinhaltijana. Valtiolla on oltava oma viranomais- ja virkamiesshallinto niin hallintotehtäviä kuin hallinnon valvontaakin varten. Hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin tarkoittamaan toimeenpanovaltaan kuuluu välttämättä myös hallinnon valvonta, eikä se voi olla oman toiminnan valvomista.

Viranomais- ja virkamiesperiaatteesta poikkeamiseen valtionhallintoa järjestettäessä ei yhdestäkään hallitusmuodon säännöksestä löydy minikäänlaista tukea. Koko hallitusmuodon X luku, joka säättää 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 tarkoituksenmukaisuussyillä, 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 säädettyssä 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 eriävässä 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

