

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

23 päivänä syyskuuta 1986

Lausunto n:o 6

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 25 päivänä helmikuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 242/1985 vp. metsänparannuslaiksi.

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 Jyräki, professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan metsänparannuslain uusimista sen pääperiaatteet kuitenkin säilyttäen.

Esityksen mukaan valtion rahoitus olisi suurin yksityistaloudellisesti heikoimmin kannattavissa työlajeissa ja metsätaloudellisilta olosuhteiltaan heikoimmilla alueilla. Kaikilta metsänparannushankkeilta edellytetään, että ne ovat kansantaloudellisesti kannattavia.

Rahoitusehtoihin ehdotetaan tehtäväksi työläjikohtaisia ja alueittaisia muutoksia. Avustus ehdotetaan myönnettäväksi saman rahoitusvyöhykkeen sisällä kaikille maanomistajille prosentuaalisesti samansuuruisena. Uusina metsänparannustyölajeina tulisivat lakiin sisällytettäväksi metsäojituksen kunnostus, pystypuiden karsinta ja kulotus. Poistettavaksi ehdotetaan säännökset, joiden mukaan peltojen metsitys tehdään kokonaan valtion avustusvaroin.

Päätökset metsänparannusrahoituksesta ja huomattavalta osin muutkin yksittäisiä hankkeita

koskevat päätökset tehtäisiin metsälautakunnissa. Lain täytäntöönpanon yleinen johto tulisi kuulumaan maa- ja metsätalousministeriölle. Metsänparannusvarojen suuntaamisesta työlajeittain ja alueittain päätettäisiin maa- ja metsätalousministeriön vuosittain vahvistamassa työohjelmassa.

Metsänparannuslaki oli hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1986.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että metsälautakunnilla on lakiehdotuksen mukaan merkittäviä julkisen vallan käytöksi luonnehdittavia tehtäviä, vaikka lautakunnat ovat valtion hallinto-organisaatiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei ole estettä tavallisella lailla uskoa hallintotehtäviä varsinaisen virkakooneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettaviksi.

Valiokunta on lausunnossa n:o 19/1985 vp. viitannut samantapaisen julkisen päätösvalan käytön järjestelyn osalta siihen, että perustuslaissa on joitakin virkamieshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia. Niiden perusteella ei kuitenkaan voida sanoa jonkin yksittäisen toimivaltajärjestelyn olevan perustuslain vastainen. Perustuslakivaliokunta katsoi kysymyksen olevan siitä, että useiden yksittäisjärjestelyjen kautta saatetaan päätyä tilanteeseen, joka ei riittävästi vastaa perustuslaista näkyvää virkamieshallintoperiaatetta ja hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistuja yleissääntöjä valtiovalan käyttämisestä.

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta katsoo, että ei ole estettä toteuttaa ehdotettua toimivaltajärjestelyä tavallisella lailla. Kos-

ka valiokunta ei ole havainnut lakiehdotuksessa muutakaan seikkaa, jonka voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslakien kanssa, voidaan lakiehdotus käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetun toimivaltajärjestelyn johdosta on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota oikeusturvanäkökohtiin. Kun hallintotehtäviä hoidetaan valtion hallinto-organisaatiosta erillisten toimielinten avulla, eivät oikeusturvan takaamiseen tähtäävät yleiset hallinto-oikeudelliset säännösten ole ainakaan muodollisesti ottaen sovellettavina, koska nuo säännösten yleensä koskevat vain hallintoviranomaisia. Tämän vuoksi valiokunta pitää tarpeellisenä säätää nimenomaisesti, että ainakin hallintomenettelylaki (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/66) koskevat metsälautakuntia niiden huolehtiessa metsänparannuslain täytäntöönpanotehtävistä.

Oikeusturvasyistä valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin nojalla ei ole jatkovalitusmahdollisuutta metsähallituksen valitusviranomaisena antamaan päätökseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset laaja-alaiset valituskiellot ovat yleensäkin arveluttavia ja niiden tulee perustua erityisen painaviin syihin. Ehdotuksen tarkoittama valituskielto merkitsisi lisäksi sitä, että muutoksenhaku metsälautakuntien päätöksiin nähden jäisi asianomaisen hallinnonalan sisäiseksi asiaksi. Tämä ei ole valiokunnan mielestä asianmukainen oikeusturvajärjestely. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että metsähallituksen valitusviranomaisena antamiin päätöksiin nähden järjestetään jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

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

Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan metsälautakunta ratkaisee sen käyttöön asetettujen määrärahojen rajoissa hakemukset, jotka tarkoittavat metsänparannusvarojen myöntämistä metsänparannussuunnitelmien laatimiseen ja toteuttamiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kysymyksessä on hyvin poikkeuksellinen menettely, koska valtion varallisuuspiiriin kuuluvia varoja koskeva päätösvalta annetaan valtiosta erillisille oikeushenkilöille. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa harkittavaksi, onko 20 §:ää syytä täydentää säännöksillä, jotka antaisivat valtion viranomaiselle riittävät mahdollisuudet valvoa metsänparannusvarojen käyttöä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että 22 §:n mukaan metsänparannushankkeet suunnitellaan metsälautakunnan toimesta tai valvonnassa ja mahdollisesti toteutetaan sen toimesta ja että tyytymättömyys hankkeen toteuttamiseen saattaa 26 §:n perusteella tulla lautakunnan ratkaistavaksi. Näin erilaisten tehtävien keskittäminen metsälautakunnille on arveluttavaa. Oikeusturvan kannalta on perusteltua eriyttää hankkeiden toteutus ja niiden valvonta eri toimielimille.

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.

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