

Lausunto

6.7.2020

VN/13250/2020

VN/13250/2020-OM-32

Maa- ja metsätalousministeriö

**OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
METSITYKSEN TUKEMISEN MÄÄRÄAIKAISEKSI LAIKSI**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon liittyen luonnokseen hallituksen esitykseksi metsityksen tukemisen määräaikaiseksi laiksi. Oikeusministeriö toteaa lausuntoon seuraavan.

Asiamiestä tai avustajaa koskeva huomautus ja kieltö

Esitysluonnoksen 23 §:n 1 momentin mukaan Suomen metsäkeskus voisi antaa huomautuksen asiamiehelle ja avustajalle, joka laatii metsitystukeen liittyviä hakemuksia ja toteutusilmoituksia tai edellä mainittuja asiakirjoja siten, että hän on antanut mainituissa asiakirjoissa metsäkeskukselle harhaanjohtavia tai virheellisiä tietoja. Pykälän 2 momentin nojalla Ruokavirasto voisi metsäkeskuksen esityksestä kieltää asiamiestä ja avustajaa laatimasta 1 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja, jos harhaanjohtavien tai virheellisten tietojen antaminen olisi metsäkeskuksen antamasta huomautuksesta huolimatta ollut toistuvaa.

Vastaavantyyppinen sääntely on voimassa olevassa kestävä metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 27 §:ssä.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kaavailtu kieltö eroaisi hallintolain 12 §:n 2 momentin esiintymiskiellosta siinä, että ehdotettu kieltö olisi yleinen ja määräaikainen. Hallintolain esiintymiskieltö kohdistuu yksittäiseen hallintoasiaan, eikä esitysluonnoksen perustelujen mukaan sovellu hyvin sellaiseen toimintaan, jossa yhden asiamiehen tai avustajan hoidettavana on useita lyhyen ajan sisällä hoidettavia hakemusasioita. Kaavaillussa pykälässä tarkoitettulle asiamies- tai avustajatoiminnalle olisi luonteenomaista, ettei asiamiehen tai avustajan olisi tarpeen yksittäisessä vireillä olevassa asiassa useaan kertaan asioida metsäkeskuksessa.

Asiamiehelle tai avustajalle asetettavaa kieltöä koskevaa säännöstä perustellaan esitysluonnoksessa maanomistajien oikeusturvalla. Toisena perusteena on viranomaisen hallinnollisen työn vähentäminen. Kieltö olisi asiamies- tai avustajakohtainen. Koska kieltö ei kohdistuisi asianomaiseen organisaatioon, maanomistaja voisi pyytää asiamiehen tai avustajan tilalle toisen henkilön samastakin asiantuntijapalveluja tarjoavasta organisaatiosta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiellon voimassaoloajasta ja sen alueesta. Kieltö voitaisiin asettaa enintään vuodeksi. Ruokaviraston olisi asetettava kiellon voimassaoloalue. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan alueen määrittämisessä voitaisiin hyödyntää alueellisia rajoja, kuten esimerkiksi kunta- tai maakuntarajoja. Kieltoa ei näin ollen olisi pääsääntöisesti mahdollista ulottaa koko Manner-Suomen alueelle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

Kaavailtu laki antaisi Ruokavirastolle merkittävän harkintavallan rajoittaa asiamiehenä tai avustajana toimivan henkilön toimintaa laajallakin alueella jopa vuodeksi. Toimivalta ja sen vaikutukset yksittäiseen toimijaan olisivat verraten paljon vakavammat kuin hallintolain 12 §:n esiintymiskiellossa, joka koskee yksittäistä hallintoasiaa. Hallintolain 12 §:n 2 momentin perustelujen (HE 72/2002 vp s. 71) mukaan toimintakelpoisuutta olisi arvioitava tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella.

Esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin sitä, onko vastaavaa kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 27 §:ää ollut tarpeen soveltaa missä määrin. Tämä tekijä mahdollistaisi osaltaan kaavailun sääntelyn arviointia sen tarpeellisuuden ja perusteltavuuden kannalta.

Oikeusministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa vielä harkitaan kaavailun 23 §:n tarpeellisuutta ottaen huomioon hallintolain 12 §:n lähtökohdat asiamiehen tai avustajan esiintymiskiellolle. Jos kieltoa koskeva sääntely päätetään kuitenkin ottaa 23 §:ään, tulisi kiellon määrääminen sitoa paitsi aiemmin annetun huomautuksen noudattamatta jättämiseen ja menettelyn toistuvuuteen, niin myös rikkomuksen olennaisuuteen tai vakavuuteen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että kaavailun mukaan asiamiehenä tai avustajana toimiva kiellon saanut henkilö voisi kuitenkin (riippuen mitä aluetta kiello koskee) jatkaa toimintaansa kiellon ulkopuolisella alueella. Ruokavirastolle kaavailtu harkintavalta on paitsi laaja, myös epämääräinen, koska perustelujen perusteella kielloalue voisi vaihdella yksittäisestä kunnasta koko Manner-Suomen alueeseen.

Henkilötietojen käsittely

Oikeusministeriö toteaa, että kaavailun lain täytäntöönpano edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä esimerkiksi metsityshakemusten vastaanottamisessa ja tukipäätösten tekemisessä. Esitysluonnoksen toimeenpanoa ja seurantaa koskevassa jaksossa todetaan, että lainsäädännön toimeenpanoon liittyviä hallintoasioita koskevat tiedot talletettaisiin metsäkeskuksen metsätietojärjestelmään. Lain mukaista metsitystukea koskevat asiakirjat olisivat osa metsätietojärjestelmää.

Oikeusministeriön mielestä kaavailtua lakia koskeva henkilötietojen käsittely tulisi käydä esityksessä läpi huomioon ottaen perustuslain 10 §:n edellytykset ja Euroopan unionin yleinen tietosuojaa-asetus. Myös lain säännöksistä tulisi ilmetä, mikäli tiedot tallennettaisiin metsätietojärjestelmään.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esitysluonnoksessa kaavaillaan Suomen metsäkeskukselle annettavaksi valtionapuviranomaistehtäviä. Metsitystukea haettaisiin metsäkeskukselta ja metsäkeskus tekisi päätöksen tukiasiassa. Tuen takaisinperinnässä päätöksen tekisi kuitenkin Ruokavirasto. Toimivallan määrittely säännöksissä on esitysluonnoksessa oikeusministeriön näkemyksen mukaan sinänsä tehty selkeästi ja ottamalla huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa osassa esityksen suhdetta perustuslain 124 §:ään arvioidaan ainoastaan esitysluonnoksen 23 §:ssä tarkoitetun asiamiehelle tai avustajalle annettavan kiellon osalta. Oikeusministeriö pitää olennaisena, että myös Suomen metsäkeskukselle annettavia viranomaistehtäviä arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta seikkaperäisemmin (vrt. HE 138/2014 vp s. 68-70, jossa Suomen metsäkeskukselle annettavia tehtäviä arvioidaan perustuslain 124 §:n suhteen).

Yhteisomistuksessa olevia kiinteistöjä koskeva menettely

Esitysluonnoksen 11 §:n 2 momentin mukaan metsitystukea voisi hakea myös kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 28 §:ssä tarkoitettu yhteisomistaja. Tällöin sovellettaisiin, mitä mainitussa säännöksessä säädetään. Rahoituslain 28 §:n mukaan

yhteisomistuksessa olevan kiinteistön sellaisilla yhteisomistajilla, jotka omistavat kiinteistöä vähintään neljänneksen ja joihin kuuluvat kiinteistöä hoitavat yhteisomistajat, on yhteisesti oikeus koko kiinteistön osalta ryhtyä tämän lain nojalla tuettavaan toimenpiteeseen ja ottaa vastaan tukea, jos he luopuvat toimenpiteen toteuttamiskustannusten vaatimisesta muilta kuin toimenpiteeseen yhtyneiltä yhteisomistajilta. Myös yhdellä yhteisomistajalla, joka omistaa neljänneksen kiinteistöä ja joka on kiinteistöä hoitava yhteisomistaja, on sama oikeus. Rahoituslain 28 §:n 2 momentissa määritellään, ketä voidaan pitää kiinteistöä hoitavana osaomistajana.

Oikeusministeriö toteaa, että kysymyksessä on yhteisomistajien oikeuksien kannalta merkityksellinen asia. Laki antaisi yhdelle yhteisomistajalle valtuudet hakea metsitystukea muiden omistajien mielipiteestä riippumatta. Rahoituslaki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Oikeusministeriö suosittaa, että maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota arvioon siitä, missä suhteessa kaavailtu 11 §:n 2 momentin sääntely tarkoittaa perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuudensuojan rajoituksia yhteisomistuksessa olevan kiinteistön muille omistajille.

Viittaaminen kumoutuvan lain säännökseen

Lakiluonnoksen 11 §:n 2 momentin mukaan metsitystukea voisi hakea myös kestävä metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 28 §:ssä tarkoitettu yhteisomistaja. Tällöin sovellettaisiin, mitä mainitussa säännöksessä säädetään. Metsätalouden määräaikainen rahoituslaki on voimassa 31.12.2020 saakka. Lausuttavana olevan lain olisi esitysluonnoksen mukaan tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021 lukien. Tämä tarkoittaisi, että rahoituslain 28 § ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä enää siinä vaiheessa, kun lausuttavana nyt oleva laki tulisi voimaan. Rahoituslain 48 §:n 2 momentin siirtymäsäännös ei koske lausuttavana olevaa lakia.

Oikeusministeriö toteaa, ettei kaavailussa laissa voida viitata sellaiseen toisen lain säännökseen, joka ei alun perinkään ole ollut voimassa kaavailun lain tullessa voimaan. Sikäli kuin yhteisomistaja koskeva sääntely katsotaan tarpeelliseksi ja perustelluksi, tulisi sääntely toteuttaa joko lausuttavana olevassa laissa tai mahdollisesti viittaamalla johonkin sellaiseen muuhun sääntelyyn, joka on muodollisesti voimassa kaavailun lain tullessa voimaan.

Viittaaminen YVA-menettelyyn

Esitysluonnoksen 13 §:n 2 momentissa säädetään, että jos metsityksen toteuttamisesta on tehtävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitettu arviointiselostus, tukipäätöstä ei saa tehdä, ennen kuin metsäkeskus on saanut käyttöönsä mainitun selostuksen ja siihen liittyvän yhteysviranomaisen perustellun päätelmän. Oikeusministeriö toteaa, että jos kaavailtuun lakiin katsotaan tarpeelliseksi sisällyttää informatiivinen viittaus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin, tulisi se sisällyttää jo hakemusta koskevaan lainkohtaan eli 11 §:ään metsitystuen hakemisesta ja/tai 12 §:ään, koska ELY-keskus toimii metsityslain mukaisena lausunnon antavana viranomaisena ja myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain tarkoittamana yhteysviranomaisena. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 39 §:n 2 momentissa ja vesilain (587/2011) 11 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään ympäristövaikutuksen arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen lausunnon liittämistä hakemukseen. Lisäksi tukipäätöstä koskevassa 13 §:ssä tulisi säätää siitä, että jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon päätösharkinnassa. Näin on säädetty esimerkiksi ympäristönsuojelulain 83 §:n 2 momentissa ja vesilain 11 luvun 21 §:n 2 momentissa.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö kiinnittää muutoksenhakusääntelyn osalta huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei suoraan käy ilmi, onko 12 §:ssä säädetyn ELY-keskuksen sitovan lausunnon tarkoitus olla valituskelpoinen päätös vai ei. Mikäli tarkoituksena on, että ELY-keskuksen lausuntoon ei saa erikseen hakea muutosta, eli muutosta siihen haetaan vasta tuen myöntämispäätöksen yhteydessä, tulisi tästä erikseen säätää ja tämä ratkaisu tulisi myös esityksessä perustella. Mikäli tarkoitus on, että ELY-keskuksen lausuntoon saa hakea erikseen muutosta, tulisi tästäkin selvyden vuoksi ottaa maininta lain perusteluihin. Muutoin jää epäselväksi, saako 12 §:n nojalla annettuun sitovaan lausuntoon hakea muutosta. Mikäli tältä osin on tarkoituksena säätää muutoksenhakukiellosta, tulisi tätä ratkaisua tarkastella myös perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta säätämisyjärjestysperusteluissa.

Muutoksenhakua koskevan 24 §:n viittaus valtioneuvostonlakiin on informatiivinen, joten se voisi olla muodossa: ”Muutoksenhausta säädetään valtioneuvostonlaissa.” Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvan valtioneuvostonlain muutoksenhakua koskeva 34 § on vanhentunut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) tultua voimaan vuoden 2020 alusta, mutta tämä on otettu huomioon esityksen perusteluissa.

Ilmaisun ”soveltuvin osin” käyttäminen

Lakiluonnoksen 21 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston valvontatehtävään sovellettaisiin soveltuvin osin vastaavaa, mitä on säädetty metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä näiden tahojen valvontatehtävästä.

Lainkirjoittajan oppaan (LAKO) kohdassa 12.2.3 ei pidetä suotavana tapana kirjoittaa jotakin sovellettavan ”soveltuvin osin”. Oikeusministeriö toteaa LAKOon viitaten, että viittaus toisen lain soveltamiseen tai noudattamiseen olisi pyrittävä kirjoittamaan muin keinoin ja täsmällisesti.3529

Osastopäällikön sijainen,
Yksikönpäällikkö

Timo Makkonen

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Valtiosihteeri Malin Brännkärr
Osastopäällikkö Johanna Suurpää
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen