

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi metsätalouden määräaikaista kannustejärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksista hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi metsätalouden määräaikaista kannustejärjestelmästä annetun lain (71/2023, jäljempänä *kannustejärjestelmälaki*) muuttamisesta, valtioneuvoston asetukseksi metsätalouden määräaikaista kannustejärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sekä maa- ja metsätalousministeriön asetukseksi metsätalouden kannustejärjestelmästä annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, etteivät uuden metsätien tekemisen tuki sekä mahdollisuus tehdä uutta tietä yksityistien perusparannushankkeen yhteydessä kuuluisi kannustejärjestelmään enää jatkossa. Lisäksi ehdotetaan muun ohella, että taimikon ja nuoren metsän hoidon tukihakemukset olisi mahdollista hylätä määräajaksi tai toistaiseksi, jos käytettävissä olevista määrärahoista on niukkuutta.

Oikeusministeriö on lausunnossaan keskittynyt tarkastelemaan hallituksen esitysluonnoksen 31 § a §:ää erityisesti maa- ja metsätalousministeriön sekä Suomen metsäkeskuksen (jäljempänä myös metsäkeskus) välisen asteellisen toimivaltarajan kannalta. Lisäksi tarkastelu on rajoitettu ehdotettuihin 44 §:n 2 momenttiin ja 46 §:n 1 momenttiin yksityistien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden näkökulmasta sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ehdotettu 31 a § erityisesti maa- ja metsätalousministeriön sekä Suomen metsäkeskuksen välisen asteellisen toimivaltarajan kannalta

Ehdotetun 31 a §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä olisi oikeus määrätä tai toistaiseksi määrätä metsäkeskus hylkäämään päätöksensä julkaisemisen jälkeen viireille tulevat taimikon ja nuoren metsän hoidon tukihakemukset, jos tuen rahoitukseen tarvittava määrärahaa ei ole enää riittävästi käytettävissä hakemusten viireillepanovuonna. Ministeriön

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

olisi päätöksessään ilmoitettava, mihin päivään mennessä tukea on viimeistään haettava toteutetun taimikon ja nuoren metsän hoitotyön perusteella. Määräajan tulee olla vähintään 6 kuukautta laskettuna ministeriön päätöksentekopäivästä.

Oikeusministeriö toteaa hallinto-oikeudellisena lähtökohtana olevan, ettei ylempi viranomainen voi asteellisen toimivaltarajan jäykkyiden vuoksi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua alaisensa hallintoelimen toimintaan, kun tämä käyttää päätösvaltaansa. Asteellisen toimivaltarajan jäykkyys konkretisoituu lähinnä siinä, että hallintoelin on päätöksenteossaan riippumaton etenkin suhteessa ylempiin elimiin. Ylempi elin voi yleisesti ohjata alaisensa elimen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Ministeriö voi esimerkiksi antaa alaiselleen elimelle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta. Ministeriö ei kuitenkaan voi määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava.

Metsäkeskus hoitaa julkista hallintotehtävää, kun se tekee kannustejärjestelmälaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä tuen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta. Hallintopäätösten tekemiseen liittyvän toimivallan ja harkinnan on perustuttava ensi sijassa lakiin. Metsäkeskuksen hoitaessa julkista hallintotehtäväänsä sen asema on itsenäinen ja erityisesti hallinnonalan ylempiin elimiin nähden riippumaton. Järjestelyä, jossa metsäkeskuksen lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntämisestä koskevia hallintopäätöksiä rajattaisiin maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä, ei ole pidettävä asteellisen toimivallan jaon ja metsäkeskukselle viranomaistehtävissä kuuluvan riippumattoman aseman kannalta hallinto-oikeudellisesti kestävä. Oikeusministeriö katsoo näin ollen, ettei maa- ja metsätalousministeriölle tulisi sen ja metsäkeskuksen toimivaltaa ja tehtäviä koskevat säännökset¹ huomioon ottaen säätää valtuutta tehdä päätöstä siitä, miten taimikon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntämisessä riippumattomasti julkista valtaa käyttävän metsäkeskuksen lakisääteistä toimivaltaa tulee käyttää. Vastaava ministeriön ja metsäkeskuksen väliseen asteelliseen toimivaltarajaan kohdistuva epä johdonmukaisuus sisältyy myös myöntövaltuuden riittävyttä koskevaan voimassa olevan lain 31 §:ään.

Yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § edellyttää yhtäläistä mahdollisuutta hakea – ja tuen myöntämisen lakisääteisten edellytysten täytyessä myös saada – taimikon ja nuoren metsän hoidon tukea niin kauan kuin siihen varattua määrärahaa on jäljellä. Määrärahasidonnaisessa tukijärjestelmässä tukea jaetaan unionin valtiontukisääntelyn sallimissa puitteissa sen myöntämisen edellytykset täyttävälle niin kauan kuin määrärahaa on käytettävissä. Kun määrärahat loppuvat, tuen myöntäminen lopetetaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäväksi ehdotettu edellytys siitä, että ”tuen rahoitukseen tarvittavaa määrärahaa ei ole enää riittävästi käytettävissä hakemusten vireillepanovuonna”, jää tulkinnanvaraiseksi. Muotoilu jättää määräyksen antamista harkitsevalle ministeriölle tarkemmin yksilöitymättömän harkintavallan päättää, milloin ”määrärahaa ei olisi enää *riittävästi* käytettävissä”. Säännöksessä – tai pikemmin kannustejärjestelmälaissa tarkoitettujen tukien myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevassa 6 §:ssä – olisikin tarpeen ilmaista selkeästi ja yksiselitteisesti tuen myöntämisen edellytyksenä olevan, että valtion talousarviossa tuen maksamista varten varattua määrärahaa on käytettävissä.² Edellytystä on syytä selostaa ja täsmentää myös

¹ Maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1267/2014) 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriö ohjaa ja valvoo muun ohella Suomen metsäkeskusta. Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011, jäljempänä *metsäkeskuslaki*) 1 §:n 1 momentin ja 8 §:n 1 momentin nojalla Suomen metsäkeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jolle on lailla säädetty julkisiksi hallintotehtäviksi muun ohella metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä sille tai aiemmille metsäkeskuksille annetut tehtävät. Metsäkeskuksen tehtäviin kuuluu muun ohella päättää kannustejärjestelmälaissa säädettyjen tukien myöntämisestä, maksamisesta ja epäämisestä. Metsäkeskus on metsäkeskuslain 1 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön strategisessa ja tulohajautuksessa sekä sen valvonnan alainen.

säännöskohtaisissa perusteluissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Jatkovalmistelussa on lisäksi otettava

huomioon, että valtionapuviranomaisena toimivan metsäkeskuksen on valtionavustuslain (688/2001) 9 §:n 2 momentinkin huomioon ottaen tiedottava yleisöä tehokkaasti kulloisestakin määrärahatilanteesta, jotta potentiaalisilla tuenhakijoilla olisi ajantasainen tieto määrärahan riittävydestä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 1 momentin ehdotetun sanamuodon perusteella jää mahdollisesti monitulkintaiseksi, mihin määräaikaan momentin kolmannessa virkkeessä viitataan – ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun ministeriön määräyksellä asetettavan ”hakusulun” keskeeseen vai toisessa virkkeessä tarkoitettuun tukihakemusten vireilletulon määräaikaan. Tätä on jatkovalmistelussa tarpeen täsmentää.

Ehdotetun 31 a §:n 3 *momentissa* – johon esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 10, viimeinen kappale) erheellisesti viitataan 2 momenttina – säädettäisiin taimikon ja nuoren metsän hoidon tukihakemusten käsittelyjärjestyksestä tilanteesta, jossa määrärahaa ei olisi enää käytettävissä. Oikeusministeriö toteaa, että kannustejärjestelmäissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan metsäkeskukseen sovelletaan hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin ja metsäkeskuslain 15 §:n 1 momentin nojalla hallintolakia. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita konkretisoivassa hallintolain 6 §:ssä edellytetään muun ohella hallinnossa asioivia kohdeltavan tasapuolisesti. Tämä koskee niin asian selvittämistä (hallintolain 6 luku) kuin sen ratkaisemista (hallintolain 7 luku). Kun kysymys on hakemusiakirjoissa olevista tai asian ratkaisemiseksi tarpeellisten tietojen ja selvitysten puutteista, sovellettaviksi tulevat yhtäältä hallintolain 22 § asiakirjan täydentämisestä ja toisaalta hallintolain 31–33 §:n säännökset asian selvittämisestä. Jos tukihakemus edellytettynä liiteasiakirjoineen ja selvityksineen on puutteellinen, hakijaa on määräajassa kehoitettava täydentämään asiakirjaa tai esittämään viranomaisen tarpeelliseksi harkitsemaa selvitystä. Hakijalle on ilmoitettava, miten asiakirjaa tai selvitystä on täydennettävä, ja asetettava täydentämistä varten asian laatuun nähden riittävä määräaika, jonka jälkeen asia voidaan ratkaista, vaikka pyydettyä täydennystä ei ole toimitettu. Hallintolain 33 §:n 2 momentin nojalla määräaika voidaan myös asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Esitysluonnoksessa taimikon ja nuoren metsän hoidon tukihakemuksille ehdotettu käsittelyjärjestys, jossa välittömästi hakemuksen ja sen liiteaineiston perusteella ratkaistavissa olevat hakemukset voitaisiin ratkaista ennen niitä saapuneita, lisäselvityksen hankkimista tai maastotarkastuksen toimittamista edellyttäviä hakemuksia, ei ole asianmukainen muun ohella hakijoiden tasapuolista kohtelua edellyttävien hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta. Se, missä hakemuskäsittelyn vaiheessa lisäselvityksen hankkimista tai maastotarkastuksen toimittamista edellyttävät hakemukseen liittyvät ”asiat olisi selvitetty”, riippuu osittain hakijan myötävaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle jäävistä viranomaistehtävien käytännönjärjestelyistä ja tukiin liittyvästä päätöksentekomenettelystä metsäkeskuksessa. Tähän ja viranomaistehtäviä suorittaessaan metsäkeskuksella olevaan selvittämisvelvollisuuteen nähden oikeusministeriön näkemyksen mukaan asianmukaisempaa olisi muuttaa ehdotetun 3 momentin ensimmäistä ja toista virkettä siten, että käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellistä olisi – voimassa olevan lain 31 §:n

² Vrt. esimerkiksi valtion talousarvioon varattujen määrärahojen puitteissa myönnetyn ns. romutuspalkkion myöntöedellytyksiä koskeva henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain ([839/2020](#)) 2 §:n 3 momentin 3 kohta ja paketti- ja kuorma-auton hankintatuen sekä ajoneuvon käyttövoiman muuntotuen myöntöedellytyksiä koskevan vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisesta annetun lain ([1289/2021](#)) 4 §:n 2 momentin 4 kohta, 5 §:n 2 ja 3 momentin 4 kohta sekä 6 §:n 2 momentin 3 kohta.

3 momentin ensimmäisen virkkeen tapaan – taimikon ja nuoren metsän hoidon tukihakemusten saapumisjärjestys.

Edelleen oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun 31 a §:n 3 momentin sanamuodon perusteella jää epäselväksi, säädetäänkö siinä vain saman pykälän 1 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitetun määräajan kuluessa saapuneiden hakemusten käsittelystä. Tulkinnanvaraista on erityisesti, mitä 3 momentin kolmannessa virkkeessä tarkoitetaan ”jäljelle jääneillä” seuraavana vuonna käsiteltäviksi siirrettävillä hakemuksilla. Maa- ja metsätalousministeriön 1 momentissa viitattu päätös ei näet estä panemasta tukihakemusta vireille vasta ministeriön päätöksessä ilmoitetun (hakemus)määräajan jälkeen; eri asia on, ettei tällaista hakemusta määrärahojen loputtua tultane hyväksymään (ks. lisäksi edellä maa- ja metsätalousministeriön päätöksestä todettu). Momentin sanamuotoa on tarpeen selkeyttää, minkä lisäksi myös säännöskohtaisissa perusteluissa on syytä selostaa ja kuvata, mitä hakemusten käsittelyjärjestystä koskevilla 3 momentin säännöksillä tavoitellaan ja miksi sääntelyllä halutaan poiketa asioiden käsittelyjärjestystä koskevista vakiintuneista hallinto-oikeudellisista periaatteista.

Yksityistien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden ulottuminen uuteen maanomistajaan (voimassa olevan 41 §:n 2 momentin, ehdotetun 44 §:n 2 momentin toisen virkkeen ja ehdotetun 46 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen suhde)

Kannustejärjestelmälain muutettavaksi ehdotetun 44 §:n 2 momentin toisen virkkeen alkuosan mukaan metsäkeskuksen tehtäviin kuuluu neuvoa ”*tuen saanutta* maanomistajaa” yksityistien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden sisällöstä. Oikeusministeriö huomauttaa, että kannustejärjestelmälaissa tarkoitetuissa kysymyksissä metsäkeskuksella on hallintolain 8 §:n nojalla velvollisuus antaa neuvontaa, joka kohdistuu kaikkiin eikä ainoastaan tuensaajiin. Jo hallinnon yleislaissa säädetystä neuvontavelvollisuudesta erikseen säätäminen kannustejärjestelmälaissa voi johtaa virheelliseen vastakohtaispäätelmään siitä, että vain ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuja tuensaajia neuvotaan puheena olevissa asioissa.

Metsäkeskukselle säädettäisiin myös muutettavaksi ehdotetun 44 §:n 2 momentin toisen virkkeen loppuosan mukaan valtuus antaa ”*tuensaajalle*” ensi vaiheessa mahdollisuus yksityistien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden laiminlyönnin korjaamiseen.³ Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksessa, kuten myös voimassa olevan lain 44 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä, metsäkeskuksen toimivallan säädettäisiin kohdistuvan tältä osin ainoastaan tuen alun perin saaneeseen yksityiseen maanomistajaan eikä hänen sijaansa tulleeseen uuteen yksityiseen maanomistajaan. Sen sijaan yksityistien perusparannukseen myönnetyn tuen takaisinperintä tien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämisen seurauksena voisi kohdistua ehdotetun 46 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen perusteella myös uuteen yksityiseen maanomistajaan. On yhdenvertaisuuden näkökulmasta kyseenalaista, ettei uuden yksityisen maanomistajan osalta säädetä takaisinperintää edeltävästä lievemmästä hallinnollisesta puuttumisesta yksityistien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämiseen. Jatkovalmistelussa onkin tarpeen varmistaa, onko yhtäältä tuen saanutta alkuperäistä maanomistajaa ja toisaalta hänen sijaansa tullutta uutta maanomistajaa tarkoitus kohdella tien virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden laiminlyönnin seuraamusten osalta eri tavalla. Jos näin on, tälle on esitettävä yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä

³ Vrt. kannustejärjestelmälain voimassa olevaa 44 §:n 2 momenttia koskevat hallituksen esityksen (HE 167/2022 vp, s. 83) säännöskohtaiset perustelut, joiden mukaan ”metsäkeskuksen tulisi ensin *neuvoa maanomistajaa* velvoitteen sisällöstä ja *antaa maanomistajalle* mahdollisuus puutteen korjaamiseen”. Tämä perustelujen lausuma viittaisi siihen, että metsäkeskuksen toimenpiteet virkistyskäytön sallimista koskevan velvollisuuden laiminlyöntitilanteissa voisivat kohdistua paitsi alkuperäiseen maanomistajaan myös tämän sijaan tulleeseen. Voimassa olevan säännöksen sanamuodosta tämä ei kuitenkaan ilmene.

perustelu sekä käsiteltävä säännöstä esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevilla perustelujen jaksossa.

Ehdotetun lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä koskevia huomioita

Ehdotetun muutossäädöksen *voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 3 momentti* koskee uuden metsätien tekemistä sisältävän hankkeen toteutuksen tukea, kun sitä haetaan ehdotetun lain voimaantulon jälkeen voimassa olevan lain aikana metsäkeskuksen asettamassa 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräajassa. Ehdotetun momentin toisen virkkeen mukaan metsäkeskus ei voisi myöntää lisäaikaa 32 §:n 2 momentissa mainittujen asiakirjojen toimittamiseen metsäkeskukselle. Oikeusministeriö toteaa, että selostetun siirtymäsäännöksen ymmärrettävyyttä heikentää merkittävästi, että siinä viitatussa voimassa olevan lain 32 §:n 2 momentissa on kyse useammasta määräajasta; yhtäältä hankkeen toteuttamiselle metsäkeskuksen asettamasta määräajasta (32 §:n 2 momentin ensimmäinen virke), jonka osalta voidaan lain 34 §:n nojalla myöntää lisäaikaa⁴, ja toisaalta toteuttamissuunnitelman, hankkeen toteuttamisen tukea koskevan hakemuksen ja töiden loppuunsaattamista koskevan selvityksen toimittamiselle asetetuista määräajoista (32 §:n 2 momentin toinen virke). Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei ole selostettu, miksi yleislakina sovellettavan hallintolain 33 §:n 2 momentin toisen virkkeen määräajan pidentämistä koskevasta sääntelystä on asiakirjojen toimittamisen osalta painava syy poiketa. Tältä osin on lisäksi muistettava, että määräajan jälkeenkin esitetty selvitys on otettava huomioon päätöksenteossa, jos selvitys on toimitettu ennen asian valmistelun päättämistä (ks. hallintolain 33 §:n yksityiskohtaiset perustelut, HE 72/2002 vp, s. 95). Siirtymäsäännöksellä ei ole asianmukaista poiketa hallintolain 31 §:n 1 momenttiin perustuvasta metsäkeskukselle kuuluvasta velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Myös ehdotetun lain *voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 4 momentissa* piilee edellä selostettu voimassa olevan lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettujen määräaikaisten monilukuisuuteen liittyvä epäselvyyden vaara. Momentin kolmannen virkkeen mukaan metsäkeskus ei saisi asettaa 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräaikaa myöhemmäksi kuin 31 päivä⁵ kesäkuuta 2025: säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että sillä tarkoitetaan toteuttamissuunnitelman, hankkeen toteuttamisen tukea koskevan hakemuksen ja töiden loppuunsaattamista koskevan selvityksen toimittamiselle asetettua 32 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaista määräaikaa. Edelleen kyseisen siirtymäsäännöksen neljännen virkkeen osalta jää perustelematta, miksi määräajan pidentämistä koskevasta hallintolain yleissääntelystä on asiakirjojen toimittamisen osalta painava syy poiketa.

Vaikuttaa siltä, että siirtymäsäännöksissä olisi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun sijaan perusteltua säätää pikemminkin joko hakemuksen vireillepanoa tai hakemuksen ratkaisua koskevasta määräajasta. Sekä edellä käsiteltyjen siirtymäsäännösten sanamuotoa että perusteluja on lausunnossa todettuun nähden tarpeen täsmentää.

Osastopäällikön sijainen, yksikön päällikkö Niklas Wilhelmsson

⁴ Siirtymäsäännöksen sanamuodon perusteella 34 §:ssä tarkoitettu lisäajan myöntäminen 32 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun toteuttamissuunnitelmaan perustuvan työn loppuunsaattamiseen olisi mahdollista.

⁵ Tällä tarkoitettaneen kesäkuun viimeistä päivää, joka on järjestysluvultaan 30.

Erityisasiantuntija

Elina Immonen

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Antti Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/15571/2024-OM-23

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: