

27.8.2007

Dnro 543/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

METSÄLAKIIN SISÄLTYVIEN ASETUKSENANTOVALTUUTUKSIEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN ARVIOINTI

1 KANTELU

Kantelija on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.2.2005 päivätyn kirjoituksen, joka koskee metsälain (1093/1996) valtuutussäännöksiä alemmanasteisten säännösten antamisesta ja niiden nojalla metsälain soveltamisesta annettua maa- ja metsätalousministeriön päätöstä (224/1997). Kantelija täydensi kanteluaan 20.2., 26.4. ja 20.10.2006 sekä 15.2.2007 päivätyillä kirjoituksilla.

Kantelija katsoi, että metsäkeskusten suorittama metsänkäsittelyn valvonta perustuu käytännössä mainittuun maa- ja metsätalousministeriön päätökseen, joka hänen käsityksensä mukaan on perustuslain 80 §:n 1 momentin vastainen. Kantelija katsoi, että ministeriön päätöksen säännökset menevät metsälain säännöksiä pidemmälle ja supistavat yksilön oikeuksia laissa säädetyistä. Kirjoituksen mukaan ministeriön päätös ei ole myöskään yhdensuuntainen perustuslain antaman omaisuudensuojan suhteen.

Kantelija katsoi, että maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 3 ja 4 §: ään sisältyneet kasvatus- ja uudistushakkuita koskevat rajoitukset alentavat puuntuotannon taloudellista kannattavuutta ja siten vaarantavat metsälain tarkoituksen toteutumista. Kantelija piti oikeansuuntaisena mutta riittämättömänä maa- ja metsätalousministeriön päätökseen kantelun vireillä ollessa tehtyjä muutoksia, joilla kasvatushakkuussa jätettävää vähimmäispuumäärää alennettiin ja varhaisinta uudistushakkuun ajankohtaa aikaistettiin. Hän myös kiinnitti huomiota siihen, voitiinko ministeriön päätöstä muuttaa ilman metsälain muuttamista. - - -

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan asian ja ryhtymään toimenpiteisiin, jotta metsälainsäädäntöä uudistettaisiin.

- - -

3 RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta

Suomen perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Saman lain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies ei voi tutkia asiaa siltä osin kuin kantelussa on kysymys lainsäätäjän päätösvaltaan kuuluvista metsäpoliittisista ratkaisuista.

- - -

3.2

Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta

Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsälain soveltamisesta (224/1997) annettiin 14.3.1997 metsälain (1093/1996) 4 §:n 3 momentin, 5 §:n 4 momentin ja 10 §:n 4 momentin sekä metsäasetuksen (1200/1996) 6 §:n nojalla. Tämän kantelun kohteena lähinnä olevia maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 3 ja 4 §:iä on sittemmin muutettu 1.1.1998 voimaan tulleella maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä (1178/1997) 4 §:n osalta ja 1.8.2006 voimaan tulleella maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (528/2006) 3 ja 4 §:n osalta. Molemmat on annettu metsälain 5 §:n 4 momentin nojalla.

Metsälain 5 §:ssä on säädetty puuston hakkuusta seuraavasti.

Hakkuu voidaan tehdä alueelle jäljelle jäävän puuston kasvattamista edistävällä tavalla (*kasvatushakkuu*) tai uuden puuston aikaansaamista edellyttävällä tavalla (*uudistushakkuu*).

Kasvatushakkuu on tehtävä siten, että hakkuualueelle jää riittävästi kasvatuskelpoista puustoa. Uudistushakkuu saadaan tehdä, kun puusto on saavuttanut riittävän järeyden tai iän taikka jos erityiset syyt sitä muuten puoltavat. Uudistushakkuu saadaan toteuttaa luontaisena uudistamisena, jos alueella on puuston, maaperän ja pintakasvillisuuden perusteella ennalta arvioiden riittävät edellytykset luontaisen taimiaineksen muodostumiseen.

Hakkuu ja sen yhteydessä tehtävät toimenpiteet on toteutettava niin, että vältetään hakkuualueelle kasvamaan jätettävän puuston vahingoittamista. Samoin on vältettävä hakkuualueen ulkopuolella kasvavan puuston vahingoittamista hakkuun yhteydessä tehtävissä toimenpiteissä. Lisäksi tulee välttää aiheuttamasta puuston kasvuolosuhteita heikentäviä maastovaurioita.

Metsätalusoasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärästä ja laadusta sekä uudistushakkuun edellytyksistä.

Metsälain soveltamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 3 §:ssä on säädetty kasvatushakkuussa kasvamaan jätettävästä puustosta ja 4 §:ssä uudistushakkuun edellytyksistä. Metsänkasvatuksen edellytykset vaihtelevat metsikön maantieteellisen sijainnin, puulajin ja kasvupaikan mukaan.

Kasvatus- ja uudistushakkuuden sääntelyä väljennettiin 16.6.2006 annetulla ja 1.8.2006 voimaan tulleella maa- ja metsätalousministeriön asetuksella metsälain soveltamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 3 ja 4 §:n muuttamisesta (528/2006). Asetusta koskevan esittelymuistion mukaan kasvatushakkuussa kasvamaan jätettävän puuston vähimmäismäärää alennettiin keskimäärin 10–20 prosenttia. Uudistushakkuun edellytyksenä olevan puuston keskiläpimittaa tai keski-ikää alennettiin erityisesti männyn osalta. Normeihin liittyviä aluerajauksia tarkistettiin aiempaa hienojakoisemmiksi.

Maa- ja metsätalousministeriö oli pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa uuden perustuslain edellyttämästä säädöstasosta uudistettaessa maa- ja metsätalousministeriön metsälain soveltamisesta antaman päätöksen 3 ja 4 §:ää. Esittelymuistion mukaan oikeusministeriö totesi, että sääntelyä oli arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta oli pitänyt metsälakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 22/1996 vp) ehdotettuja metsän hakkuuta ja uudistamista koskeviin säännösehdoiksi sisältyviä käyttörajoituksia perusteiltaan lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen suuntaisina. Valiokunta oli todennut myös lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin norminantovaltuuden olevan riittävästi sidottu pykälän muilla säännöksillä. Perustuslakivaliokunta oli katsonut ehdotetun omaisuuden käyttövapauden rajoittamisen niin ikään suhteellisuusvaatimuksen mukaiseksi. Näillä perusteilla oikeusministeriö katsoi, että uudistus voitiin toteuttaa muuttamalla asianomaista ministeriön päätöstä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Oikeusministeriö esitti kuitenkin harkittavaksi, tulisiko metsälain 5 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuden käyttäminen osoittaa asian merkityksen vuoksi ministeriön asemasta valtioneuvostolle.

Esittelymuistion mukaan esityksen jatkovalmistelussa oli todettu, ettei metsälakiin ehditty tekemään uuden perustuslain edellyttämiä muutoksia meneillään olleilla valtiopäivillä. Jos kasvatushakkuun voimakkuutta ja uudistushakkuun ajankohtaa koskevien säännösten uudistaminen olisi lykkääntynyt seuraavalle vaalikaudelle, ei myöskään uusittuja metsänhoitosuosituksia olisi voitu vielä ottaa käyttöön. Maa- ja metsätalousministeriö piti kuitenkin tarpeellisena saada uudistetut metsänhoitosuositukset voimaan pikaisesti. Muun muassa valtioneuvoston 23.10.2002 tekemässä periaatepäätöksessä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelmasta edellytettiin metsähoitosuositusten uudistamista. Kasvatushakkuun voimakkuutta ja uudistushakkuun ajankohtaa koskevan sääntelyn uudistamisessa kenenkään metsäomaisuuteen kohdistuvan käyttövapauden rajoitukset eivät lisääntyneet, vaan sääntely lieveni kaikissa tapauksissa. Näillä perusteilla esitettiin maa- ja metsätalousministeriön metsälain soveltamisesta antaman päätöksen 3 ja 4 §:ää muutettavaksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

3.3

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö totesi lausunnossaan 13.4.2005 muun muassa seuraavaa.

Metsälakiin sisältyy useita valtuutussäännöksiä alemmanasteisten säännösten antamisesta. Näitä on lain 4 §:n 3 momentissa (metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma), 5 §:n 4 momentissa (puuston hakkuu), 8 §:n 5 momentissa (uuden puuston aikaansaaminen), 10 §:n 4 momentissa (monimuotoisuuden säilyttäminen, erityisen tärkeät elinympäristöt), 12 §:n 1 momentissa (metsätalous suojametsissä), 13 §:ssä (suoja-alueet), 14 §:ssä (metsänkäyttöilmoitus), 14a §:n 3 momentissa (taimikon perustamisilmoitus), 15 §:n 4 momentissa (neuvotteluelvoite ja uuden puuston aikaansaamisen vakuus) ja 26 §:ssä (tarkemmat säännökset). Osassa valtuutussäännöksistä valtuus tarkempien säännösten antamiseen annetaan valtioneuvostolle ja osassa metsätalousoasioissa toimivaltaiselle ministeriölle eli maa- ja metsätalousministeriölle.

Metsälain valtuutussäännökset eivät kaikilta osin näyttäisi täyttävän uuden perustuslain vaatimuksia, mitä tulee niiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. "Yleisten määräysten" antamisoikeus, jota eräissä säännöksissä käytetään, on sinänsä käsitteellisesti epäselvä. Määräys ei myöskään ole perustuslain mukainen säädösnimike. Myös säädöstason osalta valtuutussäännökset saattavat vaatia uudelleen tarkastelua. Useassa säännöksessä valtuus alemmanasteisten normien antamiseen annetaan suoraan asianomaiselle ministeriölle, vaikka säännökset sivuavat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Arviointia vaatii, ovatko maa- ja metsätalousministeriön metsälain soveltamisesta antaman päätöksen normit perustuslaissa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan teknisluontoisia sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisiä asioita koskevia siinä mielessä, että niistä voidaan säätää ministeriön asetuksella.

Maa- ja metsätalousministeriön antama metsälakipäätös koskee metsälain "soveltamista". Lain soveltamisesta ei voida nykykäytännön mukaan antaa alemmanasteisilla säännöksillä velvoittavia normeja, vaan kysymys voi olla vain lain täytäntöönpanoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta lakiin perustuvan asianmukaisen valtuutuksen nojalla.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoi, että edellä olevan perusteella näyttää siltä, että metsien käyttöä sääntelevä säädöskokonaisuus ei kaikilta osin muodollisesti täytä voimassa olevan perustuslain vaatimuksia. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan valtuutussäännöksiin ja säädöstasoon mahdollisesti liittyvät puutteet eivät olleet käytännössä heikentäneet metsänomistajien oikeusturvaa eivätkä heijastuneet kielteisellä tavalla metsälain valvonnasta vastaavien metsäkeskusten toimintaan. Ministeriön päätöksellä oli erityisesti pyritty parantamaan oikeusturvaa, edistämään metsäkeskusten toiminnan yhdenmukaisuutta ja varmistamaan maan eri osissa asuvien metsänomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Kantelijan väitteiden osalta maa- ja metsätalousministeriö totesi, että metsälain säännökset muodostavat metsien käsittelyä koskevien veloitteiden perustan ja metsäkeskusten valvontatoiminta perustuu ensisijaisesti lain säännöksiin. Alemmanasteiset säännökset eivät myöskään mene lain säännöksiä pidemmälle, vaan ainoastaan täsmentävät niitä.

Ministeriö katsoi, että sisällöllisesti metsälaki ja sen nojalla annetut alemmanasteiset säännökset vastaavat pääsääntöisesti tämän päivän metsänhoidollisia vaatimuksia eikä niiden perustavaa laatua olevaan tarkistukseen ollut tarvetta. Selvää kuitenkin oli, että oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti säännösten tulee olla myös muodollisesti asianmukaiset. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, että sen tarkoituksena oli käynnistää metsänkäyttöä koskevan säädöskokonaisuuden perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyvä selvitystyö mahdollisimman pian.

3.4

Arviointi

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 131) perustuslain 80 §:n 1 momentin perustelujen mukaan säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s.132) perustelujen mukaan lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisimmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisimmissä asioissa. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että säädösvaltaa voidaan delegoida ministeriölle lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä.

Ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyyn metsälakiin sisältyy useita valtuutussäännöksiä alemmanasteisten säännösten antamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö on katsonut, että metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset alemmanasteisten säännösten antamisesta eivät kaikilta osin näyttäisi täyttävän valtuuttavalta lailta edellytettäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Samoin maa- ja metsätalousministeriö on katsonut valtuutussäännösten saattavan vaatia uudelleen tarkastelua sen suhteen, voiko asetuksen antaa valtioneuvosto vai ministeriö.

Metsälain soveltamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen muuttamisesta 3.3.2006 antamassaan lausunnossa myös oikeusministeriö on esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle harkittavaksi, tulisiko metsälain 5 §:n 4 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuuden käyttäminen osoittaa asian

merkityksen vuoksi ministeriön asemasta valtioneuvostolle.

Totean, että kantelun kohteena olevat maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 3 ja 4 § on annettu metsälain 5 §:ssä olevan valtuutuksen nojalla ja käsitykseni mukaan sen sallimissa rajoissa. Maa- ja metsätalousministeriö ei näin ollen ole menetellyt lainvastaisesti antaessaan mainitut säännökset tai muuttaessaan niitä.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti minulle keväällä 2005 antamassaan lausunnossa, että sen tarkoituksena on käynnistää metsänkäyttöä koskevan säädöskokonaisuuden perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyvä selvitystyö mahdollisimman pian. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten osalta selvitystä ei vielä ole tehty. Kun ministeriön oman arvion mukaan metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset alemmanasteisten säännösten antamisesta eivät kaikilta osin näyttäisi täyttävän valtuuttavalta lailta uuden perustuslain voimaan tultua edellytettäviä vaatimuksia, tämän selvitystyön suorittamista on syytä kiirehtiä.

4

TOIMENPITEET

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni maa- ja metsätalousministeriölle. Pyydän maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan 28.2.2008 mennessä, missä vaiheessa metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten perustuslainmukaisuuden arviointia koskeva selvitystyö on.

- - -