

Metsäkeskusten merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät

Helsinki 2006

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 19 päivänä lokakuuta 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää metsäkeskuksille kuuluvat merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät sekä tehdä ehdotus näiden tehtävien perustuslain edellyttämästä ja tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 18.10.2005 – 28.2.2006.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi hallitussihteeri Tuula Manelius sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Vilppu Talvitie maa- ja metsätalousministeriöstä, viranomaispäällikkö Jorma Uski Kaakkois-Suomen metsäkeskuksesta sekä johtaja Jukka Ylimartimo Lapin metsäkeskuksesta. Työryhmän sihteeriksi nimitettiin lakimies Janne Uitamoinen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta. Työryhmä otti nimekseen *Metsäkeskusten merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien selvittämistyöryhmä*.

Työryhmä kuuli työnsä kuluessa oikeusministeriön asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vannetta ja erityisasiantuntija Marietta Keravuori-Rusasta.

Työryhmä kokoontui viisi kertaa.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä kunnioittavasti luovuttaa muistionsa maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2006

Pentti Lähteenoja

Tuula Manelius

Vilppu Talvitie

Jorma Uski

Jukka Ylimartimo

Janne Uitamoinen

TIIVISTELMÄ

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 19.10.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää metsäkeskuksille kuuluvat merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät sekä tehdä ehdotus näiden tehtävien perustuslain edellyttämästä ja tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä.

Julkisen vallan käyttöä voi liittyä erityyppisiin julkisiin hallintotehtäviin. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan lakiin perustuvia yksipuolisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat oikeussubjektin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin. Merkittävään julkisen vallan käyttöön katsotaan kuuluvan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain 124 §:n mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Metsäkeskusten tehtävistä pääosan muodostavat laissa säädetyt julkiset hallintotehtävät, joiden säilyttämistä edelleen metsäkeskuksissa on pidetty tarkoituksenmukaisena. Metsäkeskuksia ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä viranomaisina. Tästä huolimatta niillä on julkisia hallintotehtäviä, joihin saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä ja joista on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työryhmä arvioi merkittävää julkisen vallan käyttöä voivan sisältyä metsäkeskusten päätöksiin, jotka koskevat uhkasakkolain mukaisen uhkasakon tai teettämisuhan asettamista ja tuomitsemista. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä voi liittyä tiettyihin metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisiin päätöksiin.

Työryhmä esittää, että lääninhallitus tekisi metsäkeskuksen esityksestä päätöksen uhkasakon ja teettämisuhan asettamisesta ja tuomitsemisesta metsälaissa, metsänhoitoyhdistyslaissa sekä metsien hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa säädetyissä tapauksissa. Päävelvoitetta koskevan päätöksen tekisi edelleen metsäkeskus lukuun ottamatta metsälain 16 §:n mukaista käsittelykieltoa, josta päättäminen siirrettäisiin lääninhallitukselle. Metsäkeskus voisi kuitenkin tehdä päätöksen enintään 3 viikon pituisesta väliaikaisesta käsittelykiellosta, jonka voimassaoloa lääninhallitus voisi jatkaa ennen omaa käsittelykieltoa koskevaa päätöstään.

Lääninhallitus päättäisi myös kestävän metsätalouden rahoituslain 29 §:n mukaisista rahoituksen takaisinperimiseen liittyvistä seuraamuksista. Kysymyksessä ovat seuraamusluonteiset hallinnolliset sanktiot, joita koskeva päätöksenteko on mahdollisen merkittävän julkisen vallan käytön vuoksi siirtää lääninhallitukselle.

Työryhmä esittää, että metsäkeskuksella olisi oikeus valittaa päätöksestä, jonka lääninhallitus tekisi metsäkeskuksen esityksestä.

Työryhmä esittää, että metsäkeskus tekisi edelleen päätöksen metsälain 12 §:n 2 momentin mukaisesta suojametsäalueen hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymisestä sekä metsälain 20 §:n 2 momentin mukaisista korjaavista toimenpiteistä, joihin saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kyseisiä säännöksiä muutettaisiin kuitenkin siten, että hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaan sekä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin liittyvää metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa kavennettaisiin. Työryhmä esittää lisäksi, että metsälain 8 §:ää muutettaisiin siten, että uuden puuston aikaansaamisvelvoite raukeaisi ilman voimassa olevan lain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua hakemusta, jos kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasva taimikkoa. Velvoite raukeaisi, ellei metsäkeskus ryhtyisi metsälain 20 §:n mukaisiin toimiin korjaavien toimenpiteiden aikaansaamiseksi.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	4
1.1 Metsäkeskukset ja niiden viranomaistehtävät	4
1.2 Metsäkeskusten toiminnan kehittäminen ja luonnos metsäkeskuslain muuttamisesta	6
1.3 Valmistelussa esiin nousseet valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.....	7
1.4 Lakiesityksen jatkovalmistelu	7
2 MERKITTÄVÄ JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ	9
2.1 Julkinen valta perustuslaissa	9
2.2 Merkittävä julkisen vallan käyttö perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä .	11
3 MERKITTÄVÄÄ JULKISTA VALTAA SISÄLTÄVÄT TEHTÄVÄT METSÄKESKUKSISSA.....	14
3.1 Yleistä.....	14
3.2 Uhkasakko ja teettämisuha	16
3.3 Metsälaki.....	18
3.4 Kestävän metsätalouden rahoituslaki.....	25
3.5 Laki metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta.....	29
3.6 Metsänhoitoyhdistyslaki.....	30
3.7 Yhteismetsälaki	31
4 METSÄKESKUSTEN MERKITTÄVÄÄ JULKISTA VALTAA SISÄLTÄVIEN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISVAIHTOEHDOT	32
4.1 Yleistä.....	32
4.2 Lääninhallitus.....	33
4.3 Maaseutuvirasto	33
4.4 TE-keskus	34
5 TYÖRYHMÄN ESITYKSET	34
5.1 Metsäkeskusten päätökset, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.....	34
5.2 Esitys tehtävien organisoimiseksi ja muut esitykset	35
5.3 Esityksen vaikutukset.....	37
6 YHTEENVETO TYÖRYHMÄN ESITYKSISTÄ	37

1 JOHDANTO

1.1 Metsäkeskukset ja niiden viranomaistehtävät

Maakunnallisella tasolla toimivat 13 metsäkeskusta ja valtakunnallinen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio muodostavat metsätalouden edistämis- ja valvontaorganisaation. Metsäkeskukset ja Tapio kuuluvat niin sanottuun välilliseen julkiseen hallintoon, jolle on ominaista, että siitä säädetään erityissäädöksin ja että sitä rahoitetaan julkisin varoin. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s. 49) metsäkeskuksia ja Tapiota luonnehditaan julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi, jotka on lailla järjestetty erityistä tarkoitusta varten.

Metsäkeskusten ja Tapion toiminta perustuu metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annettuun lakiin (1474/1995), jäljempänä *metsäkeskuslaki*. Metsäkeskuslaissa säädetään muun muassa metsäkeskusten yleistehtävästä. Yksityiskohtaisemmin tehtävistä säädetään metsäkeskuksista ja kehittämiskeskuksista annetussa asetuksessa (93/1996), jäljempänä *metsäkeskusasetus*. Valtaosa metsäkeskuksen tehtävistä on laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä, joihin osoitetaan rahoitusta valtion talousarviossa.

METSÄKESKUKSEN TEHTÄVÄT			
Julkiset hallintotehtävät		Muut	
Hallintoasiat	Tosiasiallinen hallinto- toiminta	Muut	
Julkisen vallan käyttö	Tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä		
Viranomaistehtävät	Edistämistehtävät	Muut	
Valtionaputehtävät		Elinkeinotoiminta	

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Kuvio 1. Metsäkeskuksen tehtävät. Kuvion kukin taso kuvaa yhtä tapaa jaotella metsäkeskuksen tehtävät sekä kyseisen jaottelun suhdetta muilla tasoilla esitettyihin jaotteluihin. Esimerkiksi julkisen vallan käyttöä sisältyy hallintolaissa tarkoitettujen hallintoasioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen sekä mahdollisesti joihinkin tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottaviin tehtäviin. Julkisen vallan käyttöä sisältävät metsäkeskuksen tehtävät kuuluvat metsäkeskuslaissa tarkoitettuihin viranomaistehtäviin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä voi liittyä osaan julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä. Osakuviot kuvaavat periaatteellista jakoa, eivät resurssien käyttöä tai tehtäväryhmien muuta merkitystä metsäkeskuksen toiminnassa.

Metsäkeskusasetuksen mukaan metsäkeskukset edistävät metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilymistä. Lisäksi metsäkeskukset hoitavat muita metsäkeskusasetuksen 1 §:ssä lueteltuja metsätalouden edistämiseen liittyviä tehtäviä. Edistämistehtävien lisäksi metsäkeskukset valvovat metsätaloutta koskevien lakien noudattamista ja hoitavat muita erikseen säädettyjä viranomaistehtäviä. Metsäkeskusten keskeisimmistä viranomaistehtävistä säädetään metsälaisissa (1093/1996) sekä laissa kestävän metsätalouden rahoituksesta (1094/1996). Tämän lisäksi viranomaistehtäviä sisältyy muun muassa metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annettuun lakiin (263/1991), metsänhoitoyhdistyksistä annettuun lakiin (534/1998), yhteismetsälakiin (109/2003) sekä lakiin metsänviljelyaineiston kaupasta (241/2002).

Voimassa olevan metsäkeskuslain esitöiden (HE 117/1995 vp, s. 10 - 11) mukaan metsäkeskusten viranomaistehtävillä tarkoitetaan erityisesti sellaisten asioiden valmistelua ja päätöksentekoa, jotka koskevat yksityisen kansalaisen tai yhteisön etua, oikeutta tai velvollisuutta. Tämän lisäksi viranomaistehtävät käsittävät sen tosiasiallisen neuvonta- ja muun toiminnan, joka koskee säädösten ja määräysten soveltamista ja täytäntöönpanoa. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaistehtävillä ei sen sijaan tarkoiteta säädösten ja määräysten täytäntöönpanoon liittyviä hallinnollisia tukipalveluja, kuten esimerkiksi tiedonhankintaa ja tilastointia, tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa eikä muita niihin rinnastettavia hallinnollisia palvelutehtäviä.

Metsäkeskuslain 8 §:n 2 momentin mukaisesti metsäkeskusten on noudatettava hallintolakia (434/2003) ja kielilakia (423/2003) hoitaessaan viranomaistehtäviä. Sellaisten viranomaistehtävien hoitaminen, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, on metsäkeskuksissa pääsääntöisesti eriytetty muista julkisista hallintotehtävistä. Voimassa olevan metsäkeskuslain 5 §:n mukaan toimihenkilö, joka ratkaisee yksityistä kansalaista tai yhteisöä yksittäisessä asiassa välittömästi koskevat viranomaisasiat, ei osallistu muiden kuin viranomaistehtävien hoitoon. Viranomaisasioita esittelevän toimihenkilön tehtävien eriyttämisessä noudatetaan metsäkeskusasetuksen 12 a §:n mukaisesti, mitä viranomaisasioiden ratkaisijasta säädetään. Yksityiskohtaisesti esittelystä ja päätöksenteosta sekä valvonnasta viranomaisasioissa määrätään maa- ja metsätalousministeriön määräyksessä viranomaisasioiden ratkaisuvallan järjestämisestä metsäkeskuksissa (8.3.2001 nro 25/01).

Tyypillisiä esimerkkejä metsäkeskukselle säädettyistä viranomaistehtävistä ovat metsälakiin perustuvat hakkuiden ja uudistushakkuun jälkeisen uuden puuston aikaansaamisen valvonta, metsien erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevien metsän hoito- ja käyttötoimenpiteiden valvonta ja toimenpiteitä koskevien poikkeuslupien myöntäminen, metsänkäyttöilmoitusten tarkastus, suojametsäaluetta koskevien hakkuu- ja uudistamissuunnitelmien hyväksyminen samoin kuin käsittelykiellot ja muut päätökset ja toimenpiteet, jotka koskevat epäiltyä tai todettua metsälain vastaista menettelyä. Tällaisia päätöksiä ovat muun muassa päätökset vakuuden asettamisesta, käsittelykiellot siihen mahdollisesti liittyvine sakonuhkineen, päätökset velvoittamisesta korjaavien toimenpiteiden suorittamiseen sekä päätökset ilmoittaa todetut lainvastaiset toimet syyttäjälle syytteen nostamiseksi. Vastaavia viranomaistehtäviä ovat metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain nojalla annetut metsänomistajaa velvoittavat päätökset sekä tällaisten päätösten valmistelu. Viranomaistehtävien piiriin kuuluvat myös kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisia tuettavia hankkeita koskevien rahoituspäätösten valmistelu ja tekeminen, hankkeiden valvonta ja tarvittaessa rahoituksen takaisinperintä.

Keskeisiä metsäkeskusten viranomaistehtäviä ovat edelleen metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain mukaiset päätökset ja niiden valmistelu esimerkiksi metsänhoitomaksusta vapautumista koskevissa asioissa ja metsänhoitoyhdistysten toiminnan valvontaa kos-

kevat asiat. Viranomaistehtäviä sisältyy lisäksi yhteismetsälakiin, metsänviljelyaineiston kaupasta annettuun lakiin ja varainsiirtoverolakiin (931/1996).

1.2 Metsäkeskusten toiminnan kehittäminen ja luonnos metsäkeskuslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta teki HAUS kehittämiskeskus Oy vuonna 2004 ulkopuolisen arvioinnin metsäkeskuksista. Arvioinnin loppuraportissa (Metsäkeskusarviointi 2004; MMM:n julkaisuja 16/2004) katsottiin muun muassa, että metsäkeskusten viranomaistoiminnan eriyttäminen metsäkeskusten muusta toiminnasta ei näytä riittävän selkeältä ja että viranomaistoiminnan yhdenmukaisuus ei ole riittävää. Toimenpiteinä HAUS esitti muun muassa metsäkeskusten toiminnan tehostamista ja yhtenäistämistä sekä markkinaehtoisien toiminnan ja julkishallinnollisten tehtävien eriyttämistä eri organisaatioihin. Lisäksi HAUS ehdotti organisaation muuttamista siten, että perustettaisiin yksi Suomen metsäkeskus, jolla olisi 4 – 5 yksikön alueorganisaatio, tai vaihtoehtoisesti metsäkeskusten liittämistä TE-keskuksiin.

Metsäkeskusten ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapion kehittämistä käsiteltiin hallituksen iltakoulussa 9.2.2005. Iltakoulussa päätettiin kehittää ja tehostaa metsäkeskusten toimintaa pääasiassa sisäisin toimin sekä tiivistää metsäkeskusten ja Tapion yhteistyötä. Toimintoja voidaan mahdollisuuksien mukaan ulkoistaa, mutta organisaatiorakenne perustuu edelleen 13 itsenäiseen alueelliseen metsäkeskukseen. Metsäkeskuslakia päätettiin uudistaa siten, että viranomaistoiminta organisoidaan metsäkeskusten sisällä erilleen metsäkeskusten muusta toiminnasta nykyistä selkeämmin toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi ja varmistetaan järjestelyn perustuslainmukaisuus. Kyseiset tarkistukset oli tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2006 alkaen.

Maa- ja metsätalousministeriö valmisteli hallituksen iltakoulukäsittelyn jälkeen luonnoksen metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta, joka lähetettiin lausuntokierrokselle. Lakiluonnokseen sisältyneet merkittävimmät muutosehdotukset koskivat metsäkeskusten viranomaistehtävien järjestämistä sekä Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tehtävien painottumista aiempaa enemmän metsäkeskusten tarvitsemien asiantuntijapalvelujen tuottamiseen ja metsäkeskusten valtakunnallisen yhteistoiminnan kehittämiseen ja koordinointiin.

Lakiluonnokseen sisältyvien viranomaistoimintaa koskevien ehdotusten tavoitteena oli saattaa metsäkeskusten julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitoa koskevat säännökset vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Nykytilan ongelmina luonnoksessa pidetään sitä, ettei metsäkeskuslaissa säädetty viranomaisasioiden eriyttäminen koske hallintopäätösten valmistelua, esittelyä ja tarkastustoimintaa. Lisäksi voimassa olevien säännösten mukaan metsäkeskuksen johtokunta ja johtaja päättävät julkisen vallan käyttöön osallistuvia toimihenkilöitä koskevat henkilöstöasiat, mikä saattaa herättää kysymyksen viranomaistoiminnan riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Viranomaistehtävien rahoituksesta päättää metsäkeskuksen johtokunta, joka päättää myös metsäkeskuksen liiketoimintaa koskevista asioista. Tämän voidaan lakiluonnoksen mukaan nähdä heikentävän viranomaistoiminnan riippumattomuutta, koska metsäkeskukset toteuttavat liiketoimintatehtävinään muun muassa laajoja ojitus- ja metsätiehankkeita. Hankkeisiin osallistuvat maanomistajat voivat saada valtion rahoitustukea, jonka myöntämisestä päättää metsäkeskuksissa viranomaisasiat ratkaiseva toimihenkilö.

Lakiluonnoksen mukaan viranomaisyksikköön kuuluva toimihenkilö ei saisi osallistua muiden kuin viranomaistehtävien hoitoon, jos se voisi vaarantaa yksikölle kuuluvien

tehtävien hoidon edellyttämää riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Viranomaisteh-
tävien hoitamiseen osallistuvaan metsäkeskuksen toimihenkilöön sovellettaisiin rikosoi-
keudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Metsäkeskusten julkisissa hallintotehtä-
vissä noudatettaisiin lakiluonnoksen mukaan keskeisiä yleishallinto-oikeuden säädöksiä.
Lisäksi metsäkeskuksen julkisen hallintotehtävän hoidossa aiheutuneen vahingon kor-
vaamisesta olisi voimassa, mitä virkavastuulla aiheutuneen vahingon korvaamisesta
säädetään.

1.3 Valmistelussa esiin nousseet valtiosääntöoikeudelliset ongelmat

Lakiluonnoksesta saadussa oikeusministeriön lausunnossa (10.8.2005, OM 90/43/2005)
katsotaan, ettei lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla organisoitavaa metsäkeskuksen vi-
ranomaisyksikköä voida pitää valtiosääntöoikeudellisessä mielessä viranomaisena.
Vaikka metsäkeskuksen viranomaisyksikön ehdotetussa järjestämistavassa on virka-
mieshallinnolle ominaisia piirteitä, viranomaisyksikön hallinnollinen, budjettioikeudelli-
nen ja osin myös toiminnallinen asema poikkeaisivat oikeusministeriön mukaan mones-
sa suhteessa valtion viranomaiskoneiston organisoinnissa perinteisesti noudatetuista
periaatteista. Metsäkeskuksilla ei tämän vuoksi voisi olla tehtäviä, jotka sisältäisivät
perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkista valtaa.

Oikeusministeriön mukaan suuri osa metsäkeskukselle säädetyistä tehtävistä koostuu
sellaisista lakien toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, joiden antamista viranomaisorga-
nisaation ulkopuolisille voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä hyväksyttävänä.
Ongelmallisina perustuslain 124 §:n kannalta oikeusministeriön lausunnossa pidetään
erityisesti omaisuuden suojaa rajoittavien virallisten seuraamusten määräämistä ja hal-
linnollisten pakkokeinojen käyttämistä koskevia toimivaltuuksia, kuten metsälain mu-
kaisen uhkasakon asettamista ja käsittelykieltojen määräämistä. Uhkasakon asettami-
nen mainitaan esimerkkinä julkisen vallankäytön ydinalueeseen kuuluvasta toiminnasta
perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteluissa, jossa se rinnastetaan laadullisesti ulosot-
totoimeen, verotukseen ja lainkäyttötoimintaan (HE 1/1998 vp). Oikeusministeriön mu-
kaan uhkasakon asettamisvaltuuksia ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole metsä-
keskuksia lukuun ottamatta tiettävästi annettu viranomaiskoneiston ulkopuolisille.

Valtiovarainministeriö katsoo lausunnossaan (15.8.2005, VM 119/05/2005) niin ikään,
ettei metsäkeskuksia voida perustuslain valossa pitää viranomaisina tai rinnastaa niihin.
Metsäkeskuksilla on oikeushenkilöllisyys ja itsenäinen oikeussubjektius. Niiden työnteki-
jät ovat työsopimussuhteessa. Niiden varallisuuspiiri ei kuulu valtion budjettitalouteen
eikä ole valtion taloushallintoa ja tilintarkastusta koskevien säännösten soveltamisalan
piirissä. Valtiovarainministeriö katsoo, että eräät metsäkeskusten tehtävistä saattavat
sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä ja pitää välttämättömänä, että julkisten
hallintotehtävien perustuslain 124 §:n mukaisuus arvioidaan kattavasti ja otetaan huo-
mioon asian jatkovalmistelussa.

1.4 Lakiesityksen jatkovalmistelu

Lausuntojen jälkeen maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltiin aiempaa suppeampi
metsäkeskuslain muutosesitys (HE 175/2005 vp), joka annettiin eduskunnalle
21.10.2005. Hallituksen esityksessä vain Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion teh-
tävät ja Tapion johtokunnan kokoonpano esitettiin järjestettäväksi lausunnolla olleen
mallin pohjalta. Kyseiset metsäkeskuslain muutokset (1177/2005) tulivat voimaan
1.1.2006.

Metsäkeskukset ovat hoitaneet yksityismetsätalouden edistämistä- ja valvontatehtäviä erinimisinä organisaatioina vuodesta 1928 alkaen. Organisaatioiden toiminta-aikana yksityismetsien puusto ja hakkuumahdollisuudet ovat merkittävästi lisääntyneet. Osa tästä saavutuksesta on luettava myös metsätalouden hallinto-organisaatioiden hyväksi. Organisaatioiden hallintoon ovat osallistuneet myös metsänomistajat ja muut metsätalouden toimijat.

Julkiset hallintotehtävät muodostavat noin kolme neljäsosaa metsäkeskusten ja Tapion tehtävistä henkilöstömäärillä mitattuna. Metsätalouden edistämistehtävien ja metsälainsäädäntöä koskevien valvonta- ja tarkastustehtävien hoitaminen samassa organisaatiossa merkitsee mittavien kustannushyötyjen saavuttamista.

Metsien ja metsätalouden merkitys Suomelle edellyttää, että valtakunnassa on metsätalouteen liittyviä tehtäviä hoitava hallinto-organisaatio. Tämän organisaation muodostavat maa- ja metsätalousministeriö sekä aluehallinto-organisaationa toimivat metsäkeskukset. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ei myöskään ole olemassa organisaatiota, jolle metsäkeskusten nyt hoitamia julkisia hallintotehtäviä voitaisiin merkittävässä määrin siirtää.

Metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio ovat yhdessä metsänhoitoyhdistysten sekä eräiden muiden yksityismetsätalouden piirissä toimivien organisaatioiden kanssa mukana Eläke-Tapio -nimisessä lisäeläkejärjestelmässä. Mainittu lisäeläkejärjestelmä pohjautuu yksityismetsätalouden edistämisyhteistyön kesken vuonna 1949 tehtyyn sopimukseen koskien niiden palveluksessa olevien toimihenkilöiden eläke-etuja. Eläke-Tapio -niminen lisäeläkejärjestely on vuodesta 1964 täydentänyt Yksityismetsätalouden eläkekassa Verson hoitamaa lakisääteistä TEL-peruseläketurvaa. Eläke-Tapion lisäeläkejärjestelmä on suljettu ja järjestelmästä myönnettävien eläke-etujen karttuminen on jäädytetty 1.7.1993 lukien. Järjestelmässä mukana olevat työnantajat vastaavat järjestelmän velvoitteista yhteisvastuullisesti. Eläke-Tapio toimii niin sanottuna jakojärjestelmänä. Tämä tarkoittaa sitä, että tulevia velvoitteita ei ole katettu ennalta kerätyillä varoilla. Järjestelmää rasittavan kattamattoman eläkevastuun määrä on noin 60 miljoonaa euroa, josta metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion osuus on yli puolet.

Valtionapuorganisaatioiden vastuulla olevan kattamattoman lisäeläkevastuun suuruus merkitsee tosiasiallisesti sitä, metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion lakkauttaminen siirtämällä niiden hoitamat julkiset hallintotehtävät muun tahon hoitettavaksi ei olisi taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Lisäksi on otettava huomioon, että hallitus 9.2.2005 nimenomaisesti totesi olevan tarkoituksenmukaista pysyttää metsäkeskuksissa pääosa niiden nykyisin hoitamista viranomaistehtävistä. Tästä lähtökohdasta poikkeava valmistelu merkitsisi niin suurta ja laaja-alaista metsäpoliittista kysymystä, että siihen ei ole katsottu olevan mahdollisuuksia.

Metsäkeskusten viranomaistehtävien osalta maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää miten metsäkeskusten viranomaistehtävät järjestettäisiin. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen pidettiin tarkoituksenmukaisena julkisten hallintotehtävien säilyttämistä metsäkeskuksissa ja työryhmän toimeksianto rajoitettiin koskemaan vain tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tarkoituksena on antaa kevätistuntokaudella 2006 eduskunnalle lakiesitys, johon sisällytettäisiin metsäkeskusten viranomaistoimintaa koskevat ehdotukset. Uudet säännökset tulisivat tältä osin voimaan 1.1.2007.

2 MERKITTÄVÄ JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ

2.1 Julkinen valta perustuslaissa

Käsitettä julkinen valta käytetään perustuslaissa kahdessa merkityksessä. Lain 2, 119 ja 124 §:ssä on kysymys julkisen vallan käytöstä eli toimenpiteistä, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Perustuslain 2 luvussa, jossa säädetään perusoikeuksista, julkisella vallalla tarkoitetaan niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käyttäjällä tulee toisin sanoen aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Julkisen vallan käyttöä voi liittyä erityyppisiin julkisiin hallintotehtäviin. Näitä tehtäviä arvioidaan perustuslakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 1/1998 vp) 2 §:n 3 momentin kohdalla seuraavasti:

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on tältä osin erityisesti perusoikeussäännöksillä (2 luku), jotka täsmentävät 3 momentin julkisen vallan käyttämiselle asettamia vaatimuksia.

Julkkiset hallintotehtävät ja niihin sisältyvä julkisen vallan käyttö eivät ole yksinomaan valtion ja kuntien viranomaisten toimintaa. Julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä on lainsäädännössä osoitettu esimerkiksi useille välillisen julkishallinnon organisaatioille. Julkkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä:

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 antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 1/1998 vp) todetaan ehdotetusta säännöksestä seuraavasti:

Pykälässä säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle. Ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ehdotuksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle on voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys on ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp, 47/1996 vp).

Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös perustuslain kattavuus puoltaa asian nykyistä yksityiskohtaisempaa perustuslaintasoista sääntelyä.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Ehdotetun säännöksen mukaan lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvi-

oinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäiseksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Ehdotetun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voitaisiin antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.

2.2 Merkittävä julkisen vallan käyttö perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että järjestely on tarpeen hallintotehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi tulee turvata hyvän hallinnon vaatimukset ennen kaikkea hallintotehtävään liittyvän päätöksenteon yhteydessä. Hyvän hallinnon vaatimusten on katsottu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tarkoittavan, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (ks. esim. PeVL 33/2004 vp ja PeVL 19/2002 vp).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle kielletään perustuslain 124 §:ssä. Sitä, minkä tyyppisiin tehtäviin merkittävää julkisen vallan käyttöä voi sisältyä, arvioidaan perustuslain esitöissä niukasti ja esimerkinomaisesti. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan merkittävään julkisen vallan käyttöön katsotaan kuuluvan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus:

- (1) käyttää voimakeinoja
- (2) puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunnan perustuslakiesityksestä antamassa mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä ei käsitellä.

Myöhemmässä lakien säätämisyjärjestystä koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on viitannut perustuslakiesityksessä mainittuihin esimerkinomaisiin kriteereihin (ks. esim. PeVL 55/2005 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 20/2002 vp). Työryhmän käsityksen mukaan perustuslakivaliokunta ei ole esittänyt muita merkittävän julkisen vallan käytön arviointikriteerejä.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä itsenäiseen harkintaan perustuvana voimakeinojen käyttämisenä perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi henkilön poistamista ja kiinniottamista (PeVL 19/2005 vp, PeVL 20/2002 vp). Voimakeinojen käyttämiseen annettavalta oikeudelta kuten perusoikeusrajoituksilta ylipäätään on edellytetty tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä (ks. esim. PeVL 37/2005 vp, PeVL 47/2002 vp). Voimakeinojen käyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, kun voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa sekä silloin, kun on kysymyksessä konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tuleva ja siten viranomaisen tilapäisluontoinen tarve saada ulkopuolista apua muulta kuin viranomaiselta (ks. PeVL 55/2005 vp, PeVL 48/2005 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 38/2004 vp, PeVL 20/2002 vp).

Muuta kuin voimakeinoin tapahtuvaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa puuttumista yksilön perusoikeuksien piiriin perustuslakivaliokunta on arvioinut useiden lakiesitysten eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Julkiseen hallintotehtävään ei perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan ole liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä ja kyseinen tehtävä on voitu antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi eduskunnan säätämällä tavallisella lailla muun muassa seuraavissa tapauksissa:

- Luonnolliselle tai oikeushenkilölle annettava oikeus myöntää tai uudistaa lentokelpoisuuden tarkastustodistus (PeVL 48/2005 vp).
- Valtakunnallisille harrasteilmailun järjestöille sopimuksella annettavat tehtävät, jotka liittyvät harrasteilmailun ilma-alusten ja laitteiden hyväksyntään, luettelointiin sekä näitä laitteita käyttävien koulutukseen sekä lupakirjojen ja kelpoisuustodistusten myöntämiseen (PeVL 48/2005 vp).
- Lennonvarmistustoiminta, jossa on lähinnä kysymys neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle, sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta (PeVL 47/2005 vp).
- Vapaaehtoisjärjestöjen käyttäminen poliisin apuna etsintä- ja pelastustehtävissä sekä muissa avustustehtävissä. Perustuslakivaliokunta korostaa vapaaehtoisjärjestöjen poliisia avustavaa asemaa ja katsoo, että ainakin lain perustelujen tasolla on syytä täsmentää kenelle tai mille viranomaiselle tai hallinnonalalle kuuluvasta avustustehtävästä on kysymys (PeVL 11/2005 vp).
- Kiintiöiden puitteissa siirrettävä yksittäisiä lupia koskeva päätösvalta Metsähallituksen virkamiehelle tai toimihenkilölle tahi sellaiselle ulkopuoliselle yhteisölle, jota riippumattomuuden, luotettavuuden, asiantunteumuksen ja muiden seikkojen perusteella pidettävä tehtävään sopivana. Kysymyksessä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan rutiininomaiset lu-

vat, joihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten niiden myöntäminen sopii myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (PeVL 47/2004 vp).

- Kansaneläkelaitokselle opintotukilaissa osoitettujen tehtävien siirtäminen sopimuksella korkeakoulujen opintotukilautakunnille. Opintotukilaissa säädetään muun muassa opintotuen myöntämisestä (23 §), maksamisesta (24 §), tarkistamisesta ja keskeyttämisestä (25 §), opintotuen tarkistamisesta ilman hakemusta (25a §), opintotuen tarkistamisesta vanhempien ja puolison tulojen muuttuessa (25b §), opintotuen epäamisestä (26 §) ja takaisinperinnästä (27 §). Kyseisten tehtävien siirtäminen opintotukilautakunnalle voi merkitä julkisen vallan käyttöä sisältävien hallintotehtävien antamista yksityiselle, sillä ammattikorkeakoulu voi olla yksityisoikeudellisen yhteisön tai säätiön ylläpitämä. Perustuslakivaliokunta ei pidä lakiehdotusta perustuslain 124 §:n vaatimusten kannalta ongelmallisena. Valiokunta tosin sanoen katsoo, ettei sopimuksella siirrettäviin Kansaneläkelaitoksen tehtäviin liity merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 14/2003 vp).
- Viranomaisten mahdollisuus käyttää kasvinsuojelulain mukaisissa tarkastuksissa apuna valtuutettuja tarkastajia. Valtuutetuilla tarkastajilla on lain mukaan oikeus päästä valvontaa varten viljelyille ja muille alueille, tuotanto-, varasto-, ja muihin rakennuksiin ja kuljetusvälineisiin sekä tarkastaa muun muassa toimijan kirjanpitoa ja ottaa näytteitä. Kotirauhan piirissä tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä ainoastaan viranomaisen laissa säädetyillä edellytyksillä (PeVL 56/2002 vp).
- Työttömyysturvalain mukaiset ansiopäivärahan toimeenpanotehtävät, jotka kuuluvat lain 1 luvun 4 §:n mukaan työttömyyskassoille. Lain 11 luvussa säädettyihin toimeenpanotehtäviin kuuluvat muun muassa työttömyysetuuden myöntäminen, epäminen, tarkistaminen, lakkauttaminen ja takaisinperintä. Perustuslakivaliokunta pitää olennaisena, että työttömyyskassan myöntämää lakisääteistä etuutta ja kassan jäsenyyttä koskevan asian käsittelyssä noudatetaan yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä, mutta ei viittaa millään tavalla siihen, että kyseisiin hallintotehtäviin voisi liittyä merkittävää julkisen vallan käyttämistä (PeVL 46/2002 vp).
- Alueiden kehittämislain 12 §:ssä säädetty tehtävä maakunnan yhteistyöryhmälle sovittaa yhteen maakuntaohjelman ja säännöksessä tarkoitettujen erityisohjelmien toteuttamista ja rahoitusta sekä 11 §:ssä säädetty tehtävä hyväksyä toteutus suunnitelma. Yhteistyöryhmään kuuluu myös yksityisten oikeushenkilöiden edustajia (PeVL 21/2002).

Muulle kuin viranomaiselle annettavaan julkiseen hallintotehtävään on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan sisällynyt itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin tai tehtävää on ainakin tullut arvioida tältä kannalta muun muassa seuraavissa tapauksissa:

- Joukkoliikenteen tarkastusmaksun määrääminen. Tarkastusmaksun määräämiseen sisältyy perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tarkastusmaksu on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu. Maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä

maksuvelvollisuuden oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lailla (PeVL 55/2005 vp).

- Ilmailulaitokselle sopimuksella siirrettävä toimivalta aluevalvontalain mukaisesti toimenpiteisiin aluevalvontaloukkauksen estämiseksi. Kyseisiin tehtäviin sisältyy muun muassa huomautuksen ja varoituksen antaminen (25 §), henkilön kiinniottaminen (27 §), turvatarkastus (28 §) ja voimakeinojen käyttö (31 §). Jotta tehtävistä voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tehtävät on rajattava vain aluevalvontaviranomaista avustaviin tehtäviin ja suljettava kokonaan pois mahdollisuus sopimusteitse antaa Ilmailulaitokselle merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä (PeVL 47/2005 vp).
- Päätösvallan siirtäminen hallituksen esityksen laiksi seutuyhteistyökokeilusta 5 §:n mukaisesti yhteisölle tai säätiölle. Perustuslakivaliokunnan mukaan sen saama selvitys viittaa siihen, että eräissä kaupungeissa voitaisiin siirtää yksityiselle myös rakennuslupia ja linjaliikennettä koskevaa päätösvaltaa. Siirrettävät tehtävät voivat sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 11a/2002 vp).
- Ulkopuolisen asiantuntijan asunnon tarkastamisvaltuus. Valtuus merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa turvattuun kotirauhan suojaan. Viranomaiskoneiston ulkopuolinen asiantuntija voi avustaa tarkastuksen toimittamisessa, mutta asiantuntijalle ei voida tavallisen lain nojalla antaa itsenäistä toimivaltaa asunnon tarkastamiseen (PeVL 42/2005 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, PeVL 46/2001 vp). Poikkeuksena ovat ajoneuvossa mahdollisesti olevat asuintilat, joihin myös muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa itsenäinen oikeus päästä sisälle (PeVL 40/2002 vp).
- Yksityisen yhteisön ylläpitämälle vastaanottokeskukselle annettava toimivalta päättää maksettavan paluumuuttoavustuksen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperimisestä. Paluumuuttoavustus on harkinnanvarainen etuus, jota voidaan myöntää talousarviomäärärahan puitteissa. Paluumuuttoavustusta voidaan maksaa pakolaiselle ja tilapäistä suojelua saavalle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti kotimaahansa tai lähtömaahansa. Paluumuuttoavustuksena voidaan myöntää kohtuulliset matkakustannukset ja muuttokustannukset sekä avustusta paluumaahan asettumista varten. Toimivalta avustuksen maksamisen keskeyttämiseen ja takaisinperimiseen tarkoittaa perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttämistä (PeVL 18/2001 vp).

3 MERKITTÄVÄÄ JULKISTA VALTAA SISÄLTÄVÄT TEHTÄVÄT METSÄKESKUKSISSA

3.1 Yleistä

Metsätalous ja -teollisuus muodostavat keskeisen osan Suomen kansantaloudesta. Erietyisesti maaseudun aluetaloudessa metsäsektorin merkitys on huomattavan suuri. Teollinen puunkäyttö on kasvattanut puun ja metsämaan arvoa ja mahdollistanut liiketaloudellisesti kannattavan metsätalouden harjoittamisen.

Puunmyyntituloista pääosa kohdistuu yksityisille metsänomistajille, jotka omistavat metsien puuston määrästä noin 2/3:aa. Puunmyyntitulojen (bruttokantorahatulojen) kokonaismäärä on ollut 2000-luvulla noin 1,6 – 1,8 miljardia euroa vuodessa, josta yksityisten metsänomistajien osuus on ollut noin 1,5 – 1,6 miljardia euroa (Metsätalostollinen vuosikirja 2005).

Merkityksestään huolimatta metsätalous on pääasiallinen tulonlähde varsin harvoille metsänomistajille. Jos alle 2 hehtaarin kokoisia pienmetsälöitä ei oteta huomioon, on 82,5 % yksityismetsälöistä pinta-alaltaan pienempiä kuin 50 hehtaaria. Kun yksityismetsätalouden keskimääräinen hehtaarikohtainen nettotulos on ollut viime vuosina vajaa 100 euroa vuodessa, voidaan tyypillisen yksityisen metsänomistajan nettotulojen metsätaloudesta arvioida olevan suuruusluokaltaan 2000 – 5000 euroa vuodessa. Yksityismetsätalouden nettotulosta laskettaessa bruttokantorahatuloista vähennetään metsien hoidon kustannukset ja niihin lisätään valtion tuki puuntuotantoon. (Metsätalostollinen vuosikirja 2005).

Metsäpoliittisilla ohjauskeinoilla pyritään turvaamaan puuntuotannon jatkuvuutta ja metsien biologista monimuotoisuutta sekä edistämään puun käytön lisäämistä pitkällä aikavälillä (ks. HE 63/1996 vp). Ohjauskeinoille on tyypillistä neuvonnallisuus ja kannustavuus. Metsien hoidon ja käytön oikeudellis-hallinnollinen sääntely on suhteellisen vähäistä.

Metsien hoitoa ja käyttöä ohjaavat keskeiset säännökset sisältyvät metsälakiin. Puuntuotannollista jatkuvuutta turvaavat lain velvoite huolehtia uuden puuston aikaansaamisesta hakatun metsän tilalle sekä nuorten kasvullisten metsien hakkuutapoja koskevat rajoitukset. Metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi rajoitetaan laissa määriteltujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyä.

Kestävän metsätalouden rahoituslaissa säännellyillä taloudellisilla ohjauskeinoilla pyritään suuntaamaan metsätalouden toimenpiteitä kansantalouden kannalta tärkeinä pidettäviin kohteisiin. Valtion rahoitusta voidaan myöntää yksityisille metsänomistajille muun muassa taimikon ja riukumetsien hoitoon, metsäteiden tekemiseen ja perusrannukseen sekä kunnostusojitukseen, jotka parantavat metsätalouden harjoittamisen edellytyksiä tulevaisuudessa.

Yksityisten metsänomistajien valtiolta saama taloudellinen tuki on kannuste liiketaloudellisesti heikkotuottoisten investointien tekemiseen. Kyseessä ei ole elinkeinotuen tyyppinen rahoitus, sillä taloudellisen tuen osuus metsätaloudesta saatavista tuloista on vähäinen. Yksityismetsien vuotuiset hehtaarikohtaiset tulot, kustannukset ja tuki ovat olleet vuosina 2000 – 2004 keskimäärin seuraavanlaiset (Uotila, E. Yksityismetsätalouden kannattavuus. Työtehoseuran metsätiedote 6/2005 (688)):

Tulos metsämaan hehtaaria kohti	Koko maa	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi
Bruttokantorahatulot €/ha	117,7	144,8	163,4	45,8
Kokonaiskustannukset €/ha	21,4	24,9	25,4	13,6
Tuki €/ha	4,6	4,2	4,7	4,9
Nettotulos €/ha	100,9	124,0	142,7	37,1
Nettotulos / Bruttokantorahatulot	86 %	86 %	87 %	81 %

Taulukko 1. Yksityismetsien keskimääräiset vuotuiset tulot, kustannukset ja tuet metsämaan hehtaaria kohti laskettuna vuosina 2000 – 2004.

Metsätilastollisessa vuosikirjassa (2005, taulukko 11.17) esitettyjen lukujen perusteella laskettuna valtion tuen osuus yksityismetsätalouden nettotuloksesta on vuosina 2000 – 2004 vaihdellut välillä 3,3 – 4,9 %. Tuen merkitys on suhteellisesti suurin Pohjois-Suomessa, jossa sen osuus yksityismetsätalouden nettotuloksesta on ollut noin 13 %.

Metsätalouteen liittyviä hallintotehtäviä hoitavat maa- ja metsätalousministeriö sekä alueellisina edistämistä- ja valvontaorganisaationa toimivat metsäkeskukset. Pääosaan metsäkeskusten hoitamista julkisista hallintotehtävistä ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Tällöin kysymyksessä ovat niin sanotut tosiasialliset hallintotehtävät, jotka liittyvät muun muassa metsävaratiedon ylläpitoon ja neuvontaan. Esimerkiksi metsätaloudellista neuvontaa lasketaan Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion vuositilastojen (jäljempänä *Tapion vuositilastot*) mukaan annettavan vuosittain yli 100 000 henkilölle.

Julkiset hallintotehtävät, joihin voi liittyä julkisen vallan käyttöä, kuuluvat metsäkeskuslain 1 §:ssä tarkoitettuihin metsäkeskusten viranomaistehtäviin. Vuonna 2005 viranomaistehtävien hoitamiseen (valvonta- ja tarkastustoimintaan) käytettiin metsäkeskuksissa 254 henkilötyövuotta, mikä oli noin 28 % metsäkeskusten kaikista valtionavulla rahoitetuista julkisista hallintotehtävistä (Valtion talousarvioesitys 2006).

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältyy lukumääräisesti hyvin pieneen osaan metsäkeskusten viranomaistehtävistä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei sisällyne esimerkiksi metsälain 14 §:n mukaisten metsänkäyttöilmoitusten eikä metsälain 14 a §:n mukaisten taimikon perustamisilmoitusten käsittelyyn. Metsänkäyttöilmoituksia tehdään metsäkeskuksille Tapion vuositilastojen mukaan noin 90 000 – 110 000 kappaletta vuodessa ja taimikon perustamisilmoituksia noin 60 000 – 80 000 kappaletta vuodessa. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisia rahoituspäätöksiä metsäkeskukset tekevät vuosittain noin 50 000 kappaletta. Merkittävää julkisen vallan käyttöä työryhmä arvioi voivan sisältyä vuosittain noin 120 – 200:aan metsäkeskusten tekemään hallintopäätökseen. Osaan kyseisistä päätöksistä voi liittyä tehosteena uhkasakkolain mukainen uhkasakko tai teettämisuhka, joiden asettamiseen ja tuomitsemiseen voi niin ikään sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Julkisiin hallintotehtäviin liittyvät metsäkeskusten toimivaltuudet kohdistuvat metsäomaisuutta koskeviin hoito- ja käyttötoimenpiteisiin sekä tällaisiin toimenpiteisiin liittyviin muihin taloudellisiin arvoihin, kuten valtion tukiin. Metsäkeskuksilla ei ole välittömästi muihin perusoikeuksiin kuin perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan kohdistuvaa toimivaltaa. Mahdollista merkittävää julkisen vallan käyttöä on tämän vuoksi arvioitava erityisesti suhteessa omaisuuden suojaan. Perustuslakiesityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa käytettyjen arviointikriteerien perusteella merkittävä julkisen vallan käyttäminen edellyttää, että metsäomaisuuden suojaan puututaan merkittävällä tavalla ja että puuttuminen perustuu itsenäiseen harkintavaltaan.

3.2 Uhkasakko ja teettämisuhka

Metsäkeskuksella on toimivalta asettaa ja tuomita uhkasakkolain (1113/1990) mukainen uhkasakko tai teettämisuhka seuraavissa tapauksissa:

- uhkasakko metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon tehosteeksi
- uhkasakko tai teettämisuhka metsälain 20 §:n mukaiseen velvoittavan päätöksen tehosteeksi
- uhkasakko tai teettämisuhka metsien hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 §:n mukaisen velvoitteen tehosteeksi

- uhkasakko metsänhoitoyhdistyksen 22 §:n mukaisen velvoitteen tehosteeksi

Metsäkeskusten asettamat ja tuomitsemat tehosteet ovat olleet pääosin teettämisuhkia, jotka ovat lähes aina liittyneet metsälain 20 §:n mukaisiin velvoittaviin päätöksiin. Päävelvoite on näissä tapauksissa koskenut valtaosin metsälain 8 §:n mukaisen uudistamisvelvoitteen täyttämistä. Velvoittavia päätöksiä korjaavista toimenpiteistä on Tapion vuositilastojen mukaan vuosina 2000 – 2004 tehty 21 – 50 kappaletta vuodessa. Yhteensä kyseisiä päätöksiä on 5 vuoden aikana tehty 186 kappaletta. Metsälain 16 §:n mukaisia käsittelykieltoja on annettu 1 – 3 kappaletta vuodessa. Vuosina 2000 – 2004 kieltoja on annettu yhteensä 6 kappaletta. Kyseisiin päävelvoitteisiin liitettyjen teettämisuhkien ja uhkasakkojen määrää ei ole tilastoitu erikseen.

Uhkasakko asetetaan uhkasakkolain 6 §:n mukaisesti määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Teettämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Uhkasakon asettanut viranomais voi uhkasakkolain 10 §:n mukaisesti tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Teettämisuhan määrää niin ikään täytäntöönpantavaksi uhan asettanut viranomais.

Virallisten seuraamusten, esimerkiksi uhkasakon, määräämistä pidetään perustuslakiesityksen (HE 1/1998 vp) 2 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvana toimena, johon rinnastetaan poliisitoimi, tuomioistuimen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus. Kyseiset tehtävät kuvataan esimerkkinä julkisen vallan käytön ydinalueesta, joka on erotettavissa "tavanomaisista hallintotehtävistä". Siihen, liittyykö uhkasakon määräämiseen tai muihin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuihin tehtäviin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei perustuslain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa.

Oikeusministeriön metsäkeskuslain muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa (10.8.2005, OM 90/43/2005) todetaan uhkasakon asettamisvaltuuden antamisen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle olevan poikkeuksellista. Oikeusministeriön mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä ei valtuutta ole tietävästi annettu metsäkeskuksia lukuun ottamatta muille kuin viranomaiselle.

Uhkasakon ja teettämisuhan tuomitseminen on hallintomenettelyä, johon kuitenkin liittyy seuraamusten määräämisen vuoksi tuomiovallan piirteitä. Esille nousevat korostetusti asianosaisen oikeusturvatakeet. Oikeusministeriössä on valmisteltavana uhkasakkolainsäädännön tarkistaminen (<http://www.om.fi/3582.htm>, päivitetty 7.2.2006). Tarkistamisen syynä on se, että viranomaisten menettely harkittaessa uhkasakon tuomitsemista on hallintomenettelyä, jonka oikeusturvatakeet eivät ole niin kattavia kuin hallintolainkäytössä. Lisäksi huomioon on otettava, että Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella hallinnolliset sanktiot rinnastuvat sopimusta sovellettaessa useissa tapauksissa syyteasioihin. Tästä rinnastuksesta aiheutuu menettelyä koskevia erityisiä vaatimuksia. Uhkasakkolakia uudistettaessa uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi on tarkoitus siirtää hallintotuomioistuimiin, jolloin päätöksenteko saatettaisiin jo ensivaiheessa hallintolainkäytön piiriin.

*Uhkasakon ja teettämisuhan asettamista ja tuomitsemista koskevissa päätöksissä lie-
nee kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.*

3.3 Metsälaki

Metsälaissa ovat metsien hoitoa ja käyttöä ohjaavat keskeisimmät säännökset. Lain merkittävimmät velvoitteet koskevat uuden puuston aikaansaamista uudistushakkuun jälkeen. Kyseisten velvoitteiden lisäksi laissa rajoitetaan nuorten kasvullisten metsien hakkuutapoja ja hakkuun voimakkuutta. Metsien monimuotoisuuden kannalta tärkeissä elinympäristöissä sallitaan vain toimenpiteet, joiden yhteydessä kohteiden ominaispiirteet säilyvät. Niin sanotuilla suojametsä- ja suoja-alueilla metsien hoitoa ja käyttöä rajoitetaan tavanomaista voimakkaammin ilmaston, maaperän tai tuuliolojen äärevyyden vuoksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi metsälain eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakiesitykseen sisältyviä metsänomistajan velvoitteita (PeVL 22/1996 vp) perusoikeusrajoitusten kannalta. Valiokunta piti laissa olevia omaisuuden käyttörajoituksia perusteeltaan hyväksyttävänä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisina. Rajoitusten katsottiin olevan oikeasuhtaisia metsätalouden turvaamisintressiin ja metsäomaisuuden yksityistaloudellisiin hyödyntämismahdollisuuksiin nähden. Perustuslakivaliokunta piti rajoituksia myös riittävän tarkkarajaisina ja täsmällisinä. Metsänomistajan oikeusasemassa valiokunta ei katsonut olevan huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Päätös velvoitteen raukeamisesta

Metsälain 8 §:n 4 momentin mukaan:

Metsäkeskus voi hakemuksesta päättää, että 1 momentissa tarkoitettu velvoite raukeaa, jos kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasva taimikkoa.

Metsäkeskuksille esitettyjen hakemusten ja tehtyjen päätösten määrää ei ole tilastoitu, mutta se on ollut toistaiseksi metsälain voimassa ollessa hyvin vähäinen.

Kysymyksessä on uuden puuston aikaansaamista koskevan velvoitteen raukeamista koskeva päätös. Velvoitteen sisällöstä säädetään metsälain 8 §:ssä ja se koskee maanomistajaa tai erityisen oikeuden haltijaa aina metsätalousmaalla tehdyn uudistushakkuun jälkeen. Uudistushakkuun jälkeen alueelle on saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittömästi uhkaa. Jos alueelle ei ole kasvanut taloudellisesti kasvatuskelpoista taimikkoa kiinteistön omistajan tai erityisen oikeuden haltijan kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta, metsäkeskus voi hakemuksesta päättää, että velvoite raukeaa.

Velvoitteen olemassaolo tai sen sisältö eivät riipu metsäkeskuksen toimenpiteistä, sillä velvoite uuden puuston aikaansaamiseen syntyy aina, kun tehdään uudistushakkuu. Perustuslakivaliokunta on pitänyt metsälain eduskuntakäsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 22/1996 vp) uuden puuston aikaansaamisvelvoitetta sinänsä perustuslain omaisuudensuojan mukaisena.

Julkisen vallan käyttämisestä voi liittyä sekä velvoittaviin että edun suoviin päätöksiin. Metsäkeskuksen päättäessä velvoitteen raukeamisesta on kysymyksessä julkisen vallan käyttäminen.

Uuden puuston aikaansaamista koskeva velvoite on taloudellisesti merkittävin metsälaissa maanomistajalle säädetty velvoite. Päättäessään velvoitteen raukeamisesta metsäkeskus vaikuttaa taloudellisesti varsin merkittävästi maanomistajan asemaan.

Metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta päätettäessä uudistamisveloitteen raukeamista kohdistuu veloitteen raukeamisen lisäksi siihen, mitä voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettuina kohtuullisina toimenpiteinä. Metsäkeskuksen kohtuullisia toimenpiteitä koskevaa harkintavaltaa sitovat metsälain 8 §:n 2 momentin säännös taimikon perustamistoimenpiteistä sekä 3 momentin säännös niistä toimenpiteistä, joiden toteuttaminen on perustamistoimenpiteiden lisäksi yleensä tarpeen taloudellisesti kasvatuskelpoisen taimikon aikaansaamiseksi. Toimenpiteistä ja niiden toteuttamisen määräajasta sekä kohtuullisesta ajasta taimikon aikaansaamiseksi säädetään tarkemmin metsäasetuksen (1200/1996) 2 ja 3 §:ssä. Itse veloitteen raukeamiseen kohdistuvaa harkintavaltaa sitovat lähinnä hallintolain 6 §:ssä säädettyt harkintavallan yleiset rajoitusperiaatteet.

Metsälain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettuun päätökseen veloitteen raukeamisesta saattaa sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Poikkeuslupa

Metsälain 11 §:ssä säädetään poikkeusluvan myöntämisestä lain 10 §:n 3 momentissa säädetystä veloitteesta:

Jos 10 §:n 3 momentissa tarkoitettun veloitteen täyttämistä aiheuttaa maanomistajalle taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetyksiä, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan hakemuksesta myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi.

Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kysymyksessä olevaa toimenpidettä varten on myönnetty tai myönnetään kestävänsä metsätalouden rahoituksesta annetun lain 19 §:n mukaisesti tai muuten riittävä tuki valtion varoista.

Vuosina 2000 – 2004 on Tapion vuositilastojen mukaan haettu yhteensä 273:a metsälain 11 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa. Vuosittain hakemuksia on tehty 32 – 84 kappaletta. Poikkeuslupaa ei ole vuosina 2000 - 2004 myönnetty 5:ssä tapauksessa.

Metsälain 10 §:ssä säädetään metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä sekä niiden ominaispiirteiden säilyttämisestä metsän hoito- ja käyttötoimenpiteiden yhteydessä. Ominaispiirteiden säilyttämisvelvoite on olemassa suoraan lain nojalla. Se ei edellytä hallintopäätöstä erityisen tärkeän elinympäristön olemassaolosta, elinympäristön rajojen osoittamista tai muuta metsäkeskuksen toimenpidettä.

Perustuslakivaliokunta pitää metsälakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 22/1996 vp.) erityisen tärkeiden elinympäristöjen käyttörajoituksia taloudelliselta merkitykseltään vähäisempinä kuin metsälain metsän hakkuuseen ja uudistamiseen liittyviä rajoituksia. Maanomistajan kannalta rajoitukset jäivät suhteellisen vähäisiksi. Jos tilanne kuitenkin olisi toisenlainen, 11 §:n poikkeuslupamahdollisuus on perustuslakivaliokunnan mukaan riittävä pitämään käyttörajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävissä rajoissa.

Metsäkeskuksen on myönnettävä metsälain 11 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa lainkohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Jos maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija esittää poikkeuslupaa koskevan hakemuksen, metsäkeskuksen tulee myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet siten, että asianomaiselle aiheutuva menetys jää

vähäiseksi, ellei toimenpidettä varten ole myönnetty tai myönnetään kestävän metsätalouden rahoituslain 19 §:ssä tarkoitettua ympäristötukea.

Metsäkeskuksen poikkeuslupaa koskeva itsenäinen harkintavalta kohdistuu siihen, millaista taloudellista menetystä on pidettävä vähäisenä, sekä siihen, millaisia hakkuuta tai muuta toimenpidettä koskevia ehtoja poikkeuslupapäätökseen mahdollisesti liitetään. Koska taloudellisen menetyksen tulee metsälain 11 §:n mukaisesti aina olla vähäinen, poikkeuslupaa koskevassa päätöksenteossa ei liene lähtökohtaisesti mahdollista puutua merkittävästi yksilön perustuslailla turvattuun omaisuudensuojaan. Taloudellisten menetysten vähäisyyttä koskevaa harkintavaltaa on sidottu lainkohdan yksityiskohtaisilla perusteluilla (HE 63/1996 vp.), joiden mukaan menetyksen vähäisyyttä arvioitaessa huomioon otettaisiin luvanhakijan koko metsäala.

Metsälain 11 §:n mukaista poikkeuslupaa koskevaan päätökseen ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Metsätalous suojametsissä

Metsälain 12 §:ssä säädetään suojametsistä.

Valtioneuvosto voi määrätä suojametsäalueeksi alueet, joilla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi. Suojametsäalueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta metsärajan alenemistä. Valtioneuvosto voi antaa tarpeellisia yleisiä määräyksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä suojametsäalueella. Ennen suojametsäaluetta koskevan valtioneuvoston päätöksen antamista on kuultava maanomistajia, asianomaista kuntaa ja muita viranomaisia. Lisäksi on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/95) tarkoitettulla tavalla.

Suojametsäalueella puuston hakkuu muuksi kuin kotitarpeeksi on sallittu vain metsäkeskuksen hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaisesti. Milloin erityiset paikalliset olosuhteet sitä vaativat, metsätalotusasioissa toimivaltainen ministeriö voi rajoittaa myös kotitarvepuun ottoa tai kieltää sen kokonaan.

Edellä 2 momentissa tarkoitetuista kotitarvepuun ottoa koskevista rajoituksista on maanomistajalle taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle suoritettava puuston hakkuuarvon mukainen korvaus. Korvausta ei myönnetä Metsähallitukselle tai muulle valtion maaomaisuuden haltijalle. Korvauksen myöntää hakemuksesta metsäkeskus. Metsäkeskus laatii suojametsäalueella vaadittavan hakkuu- ja uudistamissuunnitelman veloituksetta kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettulle yksityiselle maanomistajalle tämän pyynnöstä.

Metsälain 12 §:n 2 momentin mukaisia hakkuu- ja uudistamissuunnitelmia koskevia päätöksiä tehdään Lapin metsäkeskukselta saadun tiedon mukaan noin 100 – 150 kappaletta vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2005 kyseisiä päätöksiä tehtiin 105 kappaletta.

Suojametsäalue on perustettu pohjoisimpaan Suomeen metsärajan läheisyyteen. Alueella metsän käyttöön kohdistuu muuta metsätalousmaata pidemmälle meneviä rajoituksia. Perustuslakivaliokunta pitää metsälakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 22/1996) kyseisiä rajoituksia suhteellisuusperiaatteen mukaisina, kun otetaan huomioon sääntelyn kiinteä yhteys metsän uudistamistarkoitukseen ilmastollisesti epä-

suotuisilla alueilla. Erityisesti maa- ja metsätalousministeriölle annettu mahdollisuus rajoittaa kotitarvepuun ottoa rajoittaa kuitenkin poikkeuksellisen voimakkaasti omaisuuden käyttövapautta. Metsälain 12 §:n 3 momentin mukaisesti kotitarvepuun otton rajoituksista on maksettava puuston hakkuuarvon mukainen korvaus, mikä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan turvaa omistajan aseman.

Muu kuin kotitarvehakkuu on suojametsäalueella sallittu vain metsäkeskuksen hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaisesti. Metsäkeskuksen harkintavallan perusteista hakkuu- ja uudistamissuunnitelmasta päätettäessä säädetään metsälain 12 §:ssä, jossa edellytetään suojametsäalueella metsätalouden toimenpiteiltä erityistä varovaisuutta sekä sitä, ettei toimenpiteistä aiheudu metsärajan alenemista. Tarkemmin metsän uudistamisesta suojametsäalueella säädetään Valtioneuvoston päätöksen suojametsistä (844/1998) 3 §:ssä, jonka mukaan metsän uudistaminen voi perustua luontaiseen uudistamiseen, kylvöön, istutukseen tai niiden yhdistelmään. Tavoitteena on käyttää luontaista uudistamista aina, kun siihen on metsälain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut edellytykset. Kylväen tai istuttaen tapahtuvassa metsän uudistamisessa tulee välttää laajoja yhtenäisiä uudistusalueita.

Asiallisesti hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymisen edellytykset jäävät säännöksissä varsin täsmentymättömiksi, minkä vuoksi metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta vaikuttaa laajalta. Metsäkeskuksen päätös hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymisestä kohdistuu metsätalouden harjoittamisen perusteisiin. Viime kädessä kyse on siitä, voiko maanomistaja hakata metsänsä vaiko ei.

Metsälain 12 §:n 2 momentin mukaista suojametsäalueen hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa koskevaan päätökseen saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Vakuuden asettaminen

Metsälain 15 §:n 2 – 4 momentissa säädetään uuden puuston aikaansaamisen vakuudesta:

Metsäkeskus voi vaatia, että ennen uudistushakkuun aloittamista asetetaan hyväksyttävä vakuus 8 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien toimenpiteiden suorittamisesta. Vakuus voidaan vaatia silloin, kun metsäkeskus on aiemmin velvoittanut asianomaisen 20 §:n 2 momentin nojalla täyttämään uudistamisvelvollisuutensa 8 §:n mukaisesti taikka jos metsäkeskus on aiemmin 20 §:n 3 momentin nojalla teettänyt 8 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamia toimenpiteitä asianomaisen kustannuksella. Velvollisuus asettaa vakuus on sillä, joka 9 §:n mukaan vastaa uuden puuston aikaansaamisesta. Asetettu vakuus ei peruunnu omistajanvaihdoksesta tai muista vastaavista muutoksista johtuen.

Jos 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvoitetta ei täytetä, metsäkeskus voi teettää 8 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamat toimenpiteet ja maksaa aiheutuvat kustannukset vakuudesta. Toimenpiteiden tultua tehdyiksi metsäkeskuksen tulee antaa asianomaiselle selvitys varojen käytöstä. Metsäkeskuksen tulee vapauttaa vakuus sen jälkeen, kun 8 §:n 1 momentin mukainen velvoite on täytetty. Vakuus vapautetaan vakuuden asettajalle, jos muuta ei ole sovittu.

Vakuusmenettelystä säädetään tarvittaessa tarkemmin asetuksella.

Uuden puuston aikaansaamista turvaavien vakuuksien asettamista ei ole tilastoitu. Vakuudet ovat olleet metsälain voimassa ollessa toistaiseksi hyvin harvinaisia.

Metsäkeskus voi vaatia metsälain 15 §:ssä säädetyillä edellytyksillä vakuuden asettamista. Jos uuden puuston aikaansaamista koskevaa velvoitetta ei täytetä, metsäkeskus voi teettää 8 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut toimenpiteet ja maksaa kustannukset vakuudesta. Vakuuden vaatiminen edellyttää, että asianomainen on aiemmin laiminlyönyt metsälain 8 §:n mukaisen uudistamisvelvollisuutensa ja että metsäkeskus on velvoittanut hänet tekemään korjaavia toimenpiteitä uudistamisvelvollisuuden täyttämiseksi tai että metsäkeskus on teettänyt kyseisiä toimenpiteitä asianomaisen kustannuksella. Uuden puuston aikaansaamisvelvoitetta ei voida pitää yllättävänä tai erityisen kovana, sillä se kohdistuu maanomistajaan ja erityisen oikeuden haltijaan aina uudistushakkuun jälkeen. Velvoitteen syntymisestä ja vaadittavista toimenpiteistä säädetään metsälain 8 §:n 2 ja 3 momenteissa. Tarkemmin toimenpiteistä ja niiden toteuttamisen määräajasta sekä kohtuullisesta ajasta taimikon aikaansaamiseksi ja taimikon arviointiperusteista säädetään metsäasetuksen 2 – 4 §:ssä.

Vakuuden vaatimisessa ei ole kysymys varsinaisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä, sillä vakuus on koko ajan sen henkilön omaisuutta, jolle kuuluu metsälain mukainen velvollisuus huolehtia uuden puuston aikaansaamisesta. Metsänuudistamisen toimenpiteiden kustannukset tulevat joka tapauksessa maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan maksettaviksi. Vakuutta vaadittaessa heidän oikeusasemansa muuttuu vain vakuuden asettamiseen ja mahdollisten toimenpiteiden teettämiseen liittyvien toimenpanokustannusten osalta. Vakuuksien saaminen ei yleensä ole ongelmallista eikä aiheuta erityisiä kustannuksia, sillä puuston uudistushakkuun jälkeen puunmyyntituloja on käytettävissä vakuutena. Toimenpiteet uuden puuston aikaansaamiseksi on toteutettava melko pian uudistushakkuun jälkeen.

Metsälain 15 §:n mukaiseen uuden puuston aikaansaamisen vakuuteen ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Käsittelykielto

Metsälain 16 §:ssä säädetään käsittelykiellosta:

Jos 15 §:ssä tarkoitettua neuvottelua ei ole muusta kuin metsäkeskuksesta riippuvasta syystä saatu aikaan tai jos neuvottelu ei ole johtanut tulokseen ja jos on perusteltua syytä epäillä, että suunniteltu tai aloitettu hakkuu tai muu toimenpide on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, metsäkeskus voi kieltää toimenpiteen (käsittelykielto) toistaiseksi tai määräajaksi. Käsittelykielto voidaan antaa myös silloin, kun metsänkäyttöilmoitusta ei ole annettu 14 §:ssä säädetyssä määräajassa taikka kun 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuuden asettamista vaaditaan.

Käsittelykielto annetaan tarpeellisessa laajuudessa. Käsittelykieltoa koskevan päätöksen tulee olla kirjallinen ja se on viipymättä saatettava maanomistajan ja metsänhakkuuoikeuden haltijan tai muun erityisen oikeuden haltijan tietoon. Metsäkeskus voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon, johon sovelletaan uhkasakkolakia (1113/1990). Päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Metsäkeskuksen tulee poistaa käsittelykieltoa koskeva päätöksensä silloin, kun kiellon olemassaololle ei ole perusteita.

Käsittelykieltoa on käytetty hyvin vähän. Metsäkeskukset ovat antaneet Tapion vuositilastojen mukaan 1 – 3 käsittelykieltoa vuodessa. Vuosina 2000 – 2004 kieltoja on annettu yhteensä 6 kappaletta.

Metsälain 16 §:ää on lain voimaantulon jälkeen muutettu uudistettaessa luonnonvararikoksia koskevia säännöksiä. 1.9.2002 voimaantulleella lainmuutoksella (520/2002) lain 16 §:ään lisättiin viittaus suunniteltuun hakkuuseen tai muuhun toimenpiteeseen. Hakkuun suunnittelua olisi lainkohdan esitöiden (HE 203/2001 vp) mukaan metsänkäyttöilmoituksessa ilmoitettu aikomus hakata tietty alue. Myös hakkuukoneiden vieminen alueelle voisi olla osoitus hakkuun suunnittelusta.

Metsän omistusoikeuden ydinaluetta on oikeus metsän käyttöön kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Jos käyttöä rajoitetaan käsittelykiellolla, puututaan varsin merkittävästi maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan oikeuteen. Käsittelykieltoon liittyy metsälain 16 §:n perusteella metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa paitsi kiellon antamisen myös sen laajuuden ja keston suhteen. Säännökset vaikuttavat varsin avoimilta siten, että käsittelykielto voidaan antaa tarpeellisessa laajuudessa. Lisäksi kielto voidaan antaa paitsi määräaikaisena myös toistaiseksi voimassa olevana.

Käsittelykiellon määräämistä koskevaa metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa sidotaan metsälain 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 63/1996 vp). Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käsittelykielto koskisi vain kyseessä olevaa lainvastaiseksi epäiltyä hakkuuta tai muuta toimenpidettä alueella, jossa aloitettua toimenpidettä on aiottu jatkaa. Lisäksi katsotaan, että maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija voisi uutta metsänkäyttöilmoitusta jättäessään esittää metsäkeskukselle, että metsäkeskus poistaisi käsittelykiellon. Jos metsäkeskus ei tällöin poistaisi kieltoa, sen tulisi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan antaa asiassa kirjallinen päätös.

Metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon antamiseen sisältynee merkittävää julkisen vallan käyttöä. Päävelvoitteeseen liitettävää uhkasakkoa käsitellään kohdassa 3.2.

Korjaavat toimenpiteet

Metsälain 20 §:ssä säädetään lainvastaisiin tekoihin liittyvistä korjaavista toimenpiteistä:

Joka käsittelee metsää 5 §:n 1-3 momentin, 10 §:n 3 momentin tai 12 §:n 1 tai 2 momentin säännösten tai niiden nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka 13 §:n nojalla annettujen määräysten vastaisesti taikka laiminlyö uuden puuston aikaansaamista koskevan velvoitteen, on velvollinen poistamaan lainvastaisen toimenpiteen vaikutukset tai palauttamaan vallinneen olotilan siinä määrin kuin se on kohtuullisin kustannuksin mahdollista taikka täyttämään uudistamisvelvollisuutensa 8 §:n mukaisesti.

Jollei korjaavista toimenpiteistä päästä sopimukseen metsäkeskuksen ja asianomaisen välillä, metsäkeskus voi velvoittaa asianomaisen tekemään tarvittavat toimenpiteet. Metsäkeskus voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toimenpiteet tehdään asianomaisen kustannuksella. Uhkasakkoon ja teettämishakaan sovelletaan uhkasakkolakia.

Silloin kun joku muu kuin asianomainen omistaa kiinteistön tai on erityisen oikeuden nojalla oikeutettu päättämään asiasta, korjaavia toimenpiteitä koskevaan sopimukseen on saatava hänen suostumuksensa. Jos maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija ei anna suostumustaan sille, että

metsäkeskus velvoittaa asianomaisen lakia rikkoneen tekemään tarvittavat toimenpiteet, metsäkeskus voi päättää, että se tekee tai teettää ne asianomaisen kustannuksella. Toimenpiteiden tekemisestä aiheutuvat kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja ne saadaan periä takaisin asianomaiselta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa (367/1961) säädetään.

Jos virhe on vähäinen, toimenpiteisiin voidaan olla ryhtymättä.

Korjaavat toimenpiteet voivat liittyä metsälain 5 §:n vastaiseen puuston hakkuuseen, 8 §:ssä säädetyn uuden puuston aikaansaamista koskevan velvoitteen laiminlyömiseen, 10 §:n mukaisten elinympäristöjen lainvastaiseen käsittelyyn sekä 12 §:n mukaisten suojametsien ja 13 §:n mukaisten suoja-alueiden lainvastaiseen käsittelyyn. Korjaavat toimenpiteet tarkoittavat lainvastaisen toimenpiteen vaikutusten poistamista, vallinneen olotilan palauttamista tai uudistamisvelvollisuuden täyttämistä lain 8 §:n mukaisesti.

Neuvotteluja korjaavista toimenpiteistä on vuosina 2000 – 2004 käyty Tapion vuositlastojen mukaan 226 – 761 tapauksessa vuodessa. Neuvottelut ovat pääosin johtaneet sopimuksen syntymiseen siten, että sopimuksia on tehty 185 – 697 kappaletta vuodessa. Yhteensä neuvotteluja on 5 vuoden aikana käyty 2489 tapauksessa ja sopimuksia on tehty 2039 kappaletta.

Velvoittavia päätöksiä korjaavista toimenpiteistä on vuosina 2000 – 2004 annettu 21 – 50 kappaletta vuodessa. Yhteensä päätöksiä on 5 vuoden aikana tehty 186 kappaletta. Päätökset ovat valtaosin koskeneet metsälain 8 §:n mukaisen uudistamisvelvoitteen täyttämistä.

Metsälain 20 §:n 2 momentin mukainen sopimus on hallintolain 3 §:ssä tarkoitettu hallintosopimus. Sopimuksen tekeminen on julkinen hallintotehtävä, mutta siihen ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Velvoittava päätös perustuu metsälaisissa säädettyihin metsän käyttöä rajoittaviin velvoitteisiin, joita perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa omaisuuden käyttövapauden rajoittamiseen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen mukaisina (PeVL 22/1996 vp). Perustuslakivaliokunta katsoo myös kyseisten metsäomaisuuden käytönrajoitusten yhtyvän pitkällä aikavälillä objektiiviseen kiinteistötaloudelliseen etuun, kun otetaan huomioon metsätalouden pitkät luontaiset puunkiertajat.

Korjaavia toimenpiteitä koskeva velvoittava päätös on yksipuolinen oikeustoimi. Erityisesti metsänuudistamiseen liittyvät toimenpiteet voivat olla taloudelliselta merkitykseltään huomattavia. Uudistamisvelvoitteen syntyminen ja velvoitteen sisältö eivät lähtökohteisesti riipu metsäkeskuksen harkinnasta, sillä velvoite syntyy metsälain 8 §:n 1 momentin mukaisesti aina tehtäessä uudistushakkuu ja tarvittavista toimenpiteistä säädetään metsälain 8 §:n 2 ja 3 momenteissa. Metsäkeskuksella on kuitenkin itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, mitkä ovat metsälain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tarvittavia toimenpiteitä. Lisäksi metsäkeskus voi olla 20 §:n 4 momentin perusteella ryhtymättä toimenpiteisiin, jos virhe on vähäinen.

Korjaavia toimenpiteitä koskevaan metsälain 20 §:n mukaiseen hallintosopimukseen ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lainkohdassa säädettyyn velvoittavaan päätökseen merkittävää julkisen vallan käyttöä saattaa liittyä. Päävelvoitteeseen liitettävää uhkasakkoa ja teettämishukkaa käsitellään kohdassa 3.2.

3.4 Kestävän metsätalouden rahoituslaki

Kestävän metsätalouden rahoituslaissa säädetään valtion rahoituksesta, jota voidaan myöntää metsien kestävää hoitoa ja käyttöä edistäviin toimenpiteisiin. Metsäkeskus voi myöntää rahoitusta sen käyttöön osoitettujen määrärahojen puitteissa. Rahoituksella pyritään kannustamaan yksityisiä metsänomistajia toimenpiteisiin, jotka parantavat metsätalouden harjoittamisen edellytyksiä tulevaisuudessa. Laissa ovat säännökset muun muassa rahoituksen saajista, rahoitettavista työlajeista, rahoituksen määrästä ja perusteista, rahoituksen hakemisesta ja myöntämisestä, rahoituksen peruuttamisesta ja sen muuttamisesta, rahoituksen takaisinperimisestä, takaisinperimisen seuraamuksesta sekä pakkoperinnästä.

Rahoituksen myöntäminen

Metsäkeskukset voivat hakemuksesta myöntää kestävän metsätalouden rahoituslaissa tarkoitettua rahoitusta yksityisille maanomistajille ja muille rahoituksen saajille. Rahoitusta voidaan myöntää laissa säädettyihin töihin ja toimenpiteisiin valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Rahoitus on siten harkinnanvaraista eli hakijalla ei ole niin sanottua subjektiivista oikeutta rahoituksen saamiseen.

Metsäkeskuksissa tehdään vuosittain noin 50 000 kestävän metsätalouden rahoituslain mukaista päätöstä valtion rahoituksen myöntämisestä.

Metsäkeskuksilla on rahoituspäätöksiä tehdessään lähtökohtaisesti varsin laaja muun muassa toimenpiteiden taloudelliseen ja ympäristönhoidolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä harkintavalta, josta säädetään lain 7 §:n 1 momentissa:

Työt on ohjattava kunkin alueen ja työlajin puitteissa ensisijassa puuntuotannon kestävyuden kannalta tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin. Töiden on oltava taloudellisesti sekä metsäluonnon- ja ympäristönhoidon samoin kuin metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia eikä niillä saa aiheuttaa kohtuudella vältettävissä olevaa haittaa muulle ympäristölle. Työt on keskitettävä, mikäli mahdollista siten, että ne voidaan toteuttaa taloudellisesti edullisimmalla tavalla.

Metsäkeskusten itsenäistä harkintavaltaa on sidottu yksityiskohtaisilla rahoitettavien töiden vaatimuksia ja muita rahoituksen perusteita koskevilla alemmanasteisilla säädöksillä ja määräyksillä. Metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta on tämän vuoksi varsin rajattua päätettäessä rahoituksen myöntämisestä yksittäisen hakemuksen perusteella. Rahoitusta koskevan harkinnan perusteista on annettu seuraavat säädökset ja määräykset:

- Asetus kestävän metsätalouden rahoituksesta (1311/1996)
- Maa- ja metsätalousministeriön asetus kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla tehtävän suunnittelun ja puuntuotannon kestävyuden turvaamiseksi tehtävien töiden rahoituksesta (19.12.2001 Nro 97/01)
- Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla tapahtuva suunnittelu (23.4.1999/ MMM:n määräykset Nro 50/99)
- Maa- ja metsätalousministeriön asetus kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla puuntuotannon kestävyuden turvaamiseksi tehtävistä töistä (15.5.2001 Nro 44/01)

- Maa- ja metsätalousministeriön asetus energiapuun haketukseen käytettävän tuen myöntämisestä ja tuen enimmäismäärästä (30.12.2002/1287)
- Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsätalouden ympäristötuesta (11.2.200/144)
- Maa- ja metsätalousministeriön asetus ympäristötuen laskennassa käytettävästä puukuutiometrin keskikantohinnasta (648/2005)
- Työministeriön asetus työllisyystyönä teetetävästä nuoren metsän hoidosta (359/2001)
- Maa- ja metsätalousministeriön asetus juurikäävän torjunnasta (560/2001)

Metsätalous on liiketaloudellisesti tarkasteltuna kannattava elinkeino ilman tukiakin. Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen rahoituksen tarkoituksena on ohjata yksityisiä investointeja toimenpiteisiin, joiden liiketaloudellinen kannattavuus on heikko, mutta jotka ovat merkittäviä puuntuotannon jatkuvuuden ja ympäristöhoidon kannalta. Rahoituksella ei ole saajilleen erityisen suurta taloudellista merkitystä, sillä tuen osuus yksityismetsätalouden nettotuloksesta on keskimäärin alle 5 %. Metsätaloudesta saatavalla tulolla ylipäätään on harvoin keskeistä merkitystä metsänomistajan taloudessa, koska metsäomistus on jakautunut keskimäärin varsin pieniin yksiköihin.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen rahoituksen myöntämistä koskevaan metsäkeskuksen päätökseen ei liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Rahoituksen peruuttaminen ja muuttaminen

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen rahoituksen peruuttamisesta ja sen muuttamisesta säädetään kestävän metsätalouden rahoituslain 27 §:ssä:

Rahoituspäätöksen antanut metsäkeskus voi peruuttaa rahoituksen ja muuttaa sitä koskevaa päätöstään siltä osin kuin työtä ei ole tehty, jos on ilmeistä, että työn kohteena olevaa aluetta aletaan käyttää siten, että työn tavoite jää olennaisilta osin saavuttamatta.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukainen tuki maksetaan tehdyn työn ja toimenpiteiden perusteella. Jos työtä tai toimenpiteitä ei tehdä, on johdonmukaista, että rahoitus voidaan peruuttaa tai sitä koskevaa päätöstä voidaan muuttaa. Asiaa koskevalla päätöksellä tuskin voidaan puuttua merkittävästi perustuslailla turvattuun yksilön omaisuudensuojaan.

Rahoituksen peruuttaminen ja muuttaminen on kytketty työn tekemättä jättämiseen ja alueen käytön ilmeiseen muuttumiseen, jotka ovat lähes poikkeuksetta yksiselitteisesti todettavissa. Muissa tapauksissa päätöstä rahoituksen peruuttamisesta tai muuttamisesta ei voida tehdä. Rahoituksen peruuttamisen ja muuttamisen perusteisiin liittyvä metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta on varsin vähäistä.

Kestävän metsätalouden rahoituslain 27 §:n mukaiseen rahoituksen peruuttamista ja muuttamista koskevaan metsäkeskuksen päätökseen ei liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Rahoituksen takaisinperiminen

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen rahoituksen takaisinperimisestä säädetään lain 28 §:ssä:

Metsäkeskuksen tulee päättää, että rahoitus peruutetaan, jo maksettu tuki peritään takaisin valtiolle tai laina irtisanotaan, jos rahoitus on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty tai rahoituksen saaja on antanut rahoituksen myöntämiseen tai maksamiseen olennaisesti vaikuttaneita virheellisiä tietoja tai menetellyt muutoin vilpillisesti, siltä osin kuin sanottu menettely on vaikuttanut rahoituksen myöntämiseen ja sen määrään.

Metsäkeskus voi myös päättää, että rahoitus peruutetaan osaksi tai kokonaan tai että tuki peritään takaisin taikka että laina irtisanotaan valtioneuvoston tarvittaessa tarkemmin määräämin perustein, jos:

- 1) rahoitus on myönnetty muuten väärin perustein;*
- 2) rahoituksen myöntämispäätöksessä taikka sen perusteena olleessa asiakirjassa asetettuja ehtoja ei ole noudatettu; tai*
- 3) rahoituksen peruuttamiseen on muu näihin verrattava painava syy.*

Rahoituksen saajan on välittömästi ilmoitettava metsäkeskukselle sellaisesta olosuhteiden muutoksesta, joka saattaa aiheuttaa 2 momentissa tarkoitettun seuraamuksen. Sama ilmoittamisvelvollisuus on sillä, jolta valtion rahoitus voitaisiin periä takaisin 15 – 17 §:n säännösten nojalla.

Lainan irtisanomista lukuun ottamatta rahoitusta ei saa tämän pykälän perusteella määrätä takaisin perittäväksi enää sen jälkeen, kun rahoituksen myöntämisestä on kulunut kymmenen vuotta.

Tämän pykälän 1, 2 ja 4 momentin säännöksiä ei sovelleta silloin, kun on kyse 15 – 17 §:ssä tarkoitettusta takaisinperimisen perusteesta.

Maa- ja metsätalousministeriön metsäkeskuksilta keräämän tiedon mukaan vuonna 2005 perittiin kestävän metsätalouden rahoituslain perusteella maksettua tukea takaisin valtiolle yhteensä 76 485 ,88 euroa. Takaisinperittävät summat olivat keskimäärin varsin pieniä, sillä takaisinperinnät perustuivat 114:ään metsäkeskusten tekemään päätökseen.

Rahoituksen peruuttamista tai takaisinperimistä koskevalla toimella puututaan yksilön oikeusasemaan jyrkemmin kuin rahoituksen myöntämistä koskevalla päätöksellä. Rahoituksen peruuttaminen ja takaisinperiminen on tämän vuoksi sidottu olennaisesti laininlyönteihin tai rikkomuksiin tai näihin verrattaviin painaviin syihin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä opintotukilain (65/1994) mukaisen opintotuen takaisinperintä ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisen ansiopäivärahan takaisinperintä on katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi, jotka voidaan antaa yksityiselle ja joihin ei näin ollen liity merkittävää julkisen vallan käyttöä. Opintotuen tai ansiopäivärahan takaisinperinnästä päättävällä yksityisellä on takaisinperittävän määrän ja perinnästä luopumisen suhteen vastaavatyypistä itsenäistä harkintavaltaa kuin metsäkeskuksella sen päättäessä kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen etuuden takaisinperinnästä. Kaikki kyseiset etuudet ovat kiinteämääräisiä ja niiden myöntäminen perustuu mitattavissa oleviin määrällisiin tunnuksiin, mikä vähentää itsenäistä harkintavaltaa sekä etuuksia myönnettäessä että päätettäessä niiden takaisinperimisestä.

Työttömyysturvalain 11 luvun 10 §:n mukaisesti liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin, jos työttömyysetuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena. Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä työttömyysetuuden aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan

tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheetta maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi perinnästä voidaan luopua takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen, jos perinnän jatkaminen on epätarkoituksenmukaista kustannusten tai etuuden saajan taloudellisen tilanteen vuoksi.

Vastaavasti opintotukilain 4 luvun 27 §:n mukaisesti liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin, jos etuutta on maksettu aiheetta tai liian suurena. Takaisinperinnästä voidaan luopua samanlaisilla perusteilla kuin työttömyysturvalain mukaisen etuuden takaisinperinnästäkin.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukainen rahoitus on varsin vähämerkityksistä metsätalouden kannattavuuden ja yksityisen metsänomistajan metsätaloudesta saaman tulon kannalta. Tähän vaikuttaa paitsi pirstaleinen metsänomistusrakenne ja rahoituksen vähäinen määrä suhteessa metsätalouden tulokseen myös se, että toimenpiteet, joille rahoitusta myönnetään kohdistuvat kerrallaan vain pieneen osaan rahoituksen saajan omistamasta metsästä. Noin 60 miljoonan euron vuotuinen tuki jakautuu noin 50 000 rahoituspäätökselle. Koska kysymys ei ole metsätalouden harjoittajalle olennaisesta tulonlähteestä, lienee epätodennäköistä, että rahoituksen takaisinperimisellä puututtaisiin merkittäväällä tavalla rahoituksen saajan perusoikeuksiin. Asian arvioinnin merkittävän julkisen vallan käytön kannalta tekee kuitenkin ongelmalliseksi se, ettei eduskunnan perustuslakivaliokunta ilmeisesti ole lausunut nimenomaisesti takaisinperimiseen liittyvistä kysymyksistä.

Kestävän metsätalouden rahoituslain 28 §:n mukaiseen päätökseen rahoituksen takaisinperimisestä ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Takaisinperimisen seuraamukset

Kestävän metsätalouden rahoituslain 29 §:ssä säädetään:

Jos laina irtisanotaan 15 §:n taikka 28 §:n 1 tai 2 momentin perusteella, voidaan lainan saajalta lisäksi periä saatua korkoetuutta vastaava määrä siten kuin valtioneuvoston päätöksellä tarkemmin säädetään.

Jos rahoituksen saaja on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyönyt 15 §:ssä tarkoitetun hoito- ja kunnossapitovelvollisuuden taikka menettänyt 28 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla eikä tällaisesta menettelystä ole kulunut neljää vuotta, voidaan takaisin perittävän tuen tai 1 momentissa tarkoitetun korkoetuuden määrää korottaa enintään 20 prosentilla taikka, mikäli kysymys on erittäin törkeästä menettelystä, enintään 100 prosentilla.

Jatkuvien tai toistuvien tekojen osalta 2 momentissa tarkoitettu neljän vuoden vanhenemisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päätynyt. Seuraamuksesta annettavan lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta.

Lainkohdassa säädetään takaisinperintään liittyvistä seuraamusluonteisista hallinnollisista sanktioista. Sanktioilla puututaan asianosaisen omaisuuden suojaan siten, että takaisin perittävää määrää korotetaan merkittävästi. Säännöksen 2 momentti on sisälöltään varsin samanlainen kuin verotusmenettelylain (1558/1995, muut. 907/2001) 32 §:n veronkorotusta koskeva säännös. Säännökseen sisältyy metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa sekä tahallisuuden ja huolimattomuuden arviointia.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisen etuuden takaisinperimisen yhteydessä lain 29 §:n perusteella määrättäviin seuraamuksiin liittynee merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Pakkoperintä

Kestävän metsätalouden rahoituslain 30 §:ssä säädetään pakkoperinnästä:

Lainojen erääntyneet vuotuismaksut saadaan periä ulosottoimin ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Myös valtiolle tämän lain nojalla takaisin perittävä rahoitus tai maksettavaksi määrättävät muut suoritukset saadaan periä ulosottoimin sanotussa järjestyksessä.

Valtion saamisen perintää hoitavana viranomaisena toimii kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen (1311/1996) 20 §:n mukaisesti lääninhallitus. Perintäviranomaisen tehtävistä säädetään asetuksen 14 §:ssä, jonka perusteella lääninhallituksen tehtävät näyttäisivät rajoittuvan lainojen takaisinperintään:

Valtion saamisen perintää hoitavan viranomaisen tehtävänä on muun lainojen takaisinperinnän ohella huolehtia kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 15 – 17 ja 28 – 30 §:n nojalla maksettavaksi määrättyjen valtion saamisten perinnästä.

Epäselväksi jää kuka hoitaa muiden valtion saamisten kuin lainojen pakkoperintää. Koska kyseessä ovat valtion saamiset, ei metsäkeskus välilliseen valtionhallintoon kuuluva organisaationa ilmeisesti voi hoitaa perintää ilman tätä koskevaa säännöstä.

Pakkoperinnän luonteen huomioon ottaen sitä koskevia säännöksiä olisi työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tarkentaa siten, että lääninhallitus vastaisi kaikkien kestävän metsätalouden rahoituslakiin perustuvien valtion saamisten pakkoperinnästä.

3.5 Laki metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta

Laissa metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta säädetään metsässä kasvaviin puihin kohdistuvien tuhojen torjunnasta. Lain 2 §:ssä velvoitetaan puutavaran omistaja kuljettamaan tuore mänty- ja kuusipuutavara pois saman puulajin muodostaman metsän läheisyydestä tai ryhtymään muihin hyönteisten leviämistä estäviin toimenpiteisiin tiettyihin määräpäiviin mennessä. Vastaavanlainen velvollisuus on lain 5 §:n nojalla maanomistajalla, jos metsässä on merkittävästi myrskyn, lumen, metsäpalon tai muun tuhonaiheuttajan vahingoittamia havupuita. Kyseisiä velvollisuuksia ei kuitenkaan ole, jos toimenpiteet muodostuisivat kohtuuttomiksi. Laajan hyönteis- tai sienituhon uhattessa maa- ja metsätalousministeriö voi antaa määräyksiä puiden poistamisesta, biologisesta torjunnasta ja muista toimenpiteistä. Metsäkeskukset valvovat lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Velvoittava päätös

Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 §:ssä määrätään velvoittavasta päätöksestä ja siihen liitettävästä uhkasakosta tai teettämisuhasta:

Jos joku laiminlyö tähän lakiin tai sen nojalla annettuun säännökseen tai määräykseen perustuvan velvollisuutensa, metsäkeskus voi päätöksellään velvoittaa hänet suorittamaan tarvittavat toimenpiteet. Metsäkeskus voi asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toimenpiteet tehdään laiminlyöjän kustannuksella.

Tässä pykälässä tarkoitetusta asiasta on muutoin voimassa, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Metsäkeskuksesta on tällöin voimassa, mitä uhkasakkolaissa säädetään viranomaisesta.

Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 §:n mukaisia velvoittavia päätöksiä ei ole tilastoitu. Päätösten määrä on hyvin vähäinen.

Vahingoittuneiden puiden poistamisvelvoite tai velvoite ryhtyä muihin toimenpiteisiin niissä elävien tuhohyönteisten leviämisen estämiseksi eivät hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain mukaan koske toimenpiteitä, jotka muodostuisivat kustannuksiltaan tai muutoin kohtuuttomiksi. Velvollisuutta puutavaran pois kuljettamiseen tai muihin lain 2 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin ei puolestaan ole, jos velvollisuuden noudattaminen aiheuttaisi ennalta arvaamattomat olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta haittaa puutavaran korjuun ja kuljetuksen järjestämiselle tai kohtuuttoman suuria kustannuksia.

Koska hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 2 ja 5 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet eivät voi säännösten mukaan muodostua kohtuuttomiksi, ei niitä koskevalla velvoittavalla päätöksellä ainakaan lähtökohtaisesti voitane puuttua merkittävästi yksilön perustuslailla turvattuun omaisuudensuojaan. Puutavaran pois kuljettaminen ei ylipäätään ole kovin voimakas velvoite, sillä hakattu puutavara kuljetettaisiin joka tapauksessa ennemmin tai myöhemmin pois metsästä tai sen läheisyydestä.

Vahingoittuneisiin puihin ja hakattuun puutavaraan liittyvät velvoitteet perustuvat mittaviin tunnuksiin, jotka on määritelty maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta (1397/1991). Metsäkeskuksen velvoittava päätöstä koskeva itsenäinen harkintavalta liittyy tarvittaviin toimenpiteisiin sekä siihen, milloin toimenpiteet ovat laissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomia.

Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 §:n mukaiseen velvoittavaan päätökseen ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä. Päävelvoitteeseen liitetävää uhkasakkoa ja teettämisuhkaa käsitellään kohdassa 3.2.

Laajat hyönteis- ja sienituhot

Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 6 §:ssä määrätään laajojen hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta. Torjuntatoimenpiteillä voidaan puuttua varsin voimakkaasti metsäomaisuuden suojaan. Toimivalta torjuntatoimenpiteitä koskevien määräysten antamiseen on maa- ja metsätalousministeriöllä. Metsäkeskus tekee ministeriölle esityksen tarpeellisista toimenpiteistä sekä arvion vaara-alueesta ja toimenpiteiden kustannuksista. Metsäkeskuksella ei ole tässä yhteydessä tehtäviä, joihin voisi sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

3.6 Metsänhoitoyhdistyslaki

Metsänhoitoyhdistykset ovat metsänomistajien yhteenliittymiä, joilla on laissa säädetyn tarkoituksensa toteuttamiseksi oikeus saada metsänhoitomaksuja. Metsänhoitoyhdis-

tysten tehtävänä on tarjota toimialueellaan metsänomistajille niitä palveluja, joita he tarvitsevat metsätalouden harjoittamisessa, ja järjestää metsänomistajien käytettäväksi sitä varten tarvittavaa ammattiapua.

Metsänhoitoyhdistyslain 22 §:ssä säädetään metsäkeskuksen suorittamasta metsänhoitoyhdistysten valvonnasta sekä toimivallasta seuraamusten määräämiseen:

Metsäkeskus valvoo toimialueensa metsänhoitoyhdistyksiä. Metsäkeskuk-sella on oikeus saada metsänhoitoyhdistykseltä valvonnan kannalta tar-peelliseksi katsomansa tiedot, asiakirjat ja selvitykset. Metsänhoitoyhdis-tyksen valvontaa varten saatuja tietoja ei saa ilmaista sivulliselle eikä käyt-tää muuhun tarkoitukseen ilman metsänhoitoyhdistyksen lupaa.

Metsäkeskuksen tulee antaa kirjallinen huomautus sille, joka menettelee vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Jos tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vas-tainen toiminta on luonteeltaan törkeää tai jatkuu 2 momentissa tarkoite-tun huomautuksen antamisen jälkeen, metsäkeskuksen tulee velvoittaa asianomainen noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä. Velvoitteen tehos-teeksi voidaan asettaa uhkasakko siinä järjestyksessä kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviran-omainen toisin määrää.

Metsänhoitoyhdistyslain 22 §:ssä tarkoitettu velvoittava päätös voi kohdistua paitsi metsänhoitoyhdistykseen myös luonnolliseen henkilöön. Velvoitteen tehosteeksi voi-daan asettaa uhkasakko.

Metsäkeskuksen on annettava velvoittava päätös 22 §:ssä määrättyjen edellytysten täytyessä. Päätöksen antamiseen liittyvä metsäkeskuksen itsenäinen harkintavalta kohdistuu sen arviointiin, onko toiminta metsänhoitoyhdistyslain vastaista ja jatketaan-ko sitä huomautuksen antamisen jälkeen sekä onko toiminta lainkohdassa tarkoitettu-tavalla törkeää.

Metsänhoitoyhdistyslaissa säädetyt yhdistyksen toimintaa koskevat rajoitukset rajoitta-vat elinkeinon vapautta. Metsäkeskuksen päätöksellä oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön toimintavapautta ei kuitenkaan voida rajoittaa enempää kuin mitä metsänhoi-toyhdistyslaissa joka tapauksessa säädetään.

Metsänhoitoyhdistyslain 22 §:n mukaiseen metsäkeskuksen velvoittavaan päätökseen ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä. Päävelvoitteeseen liitettävää uhkasakkoa käsitellään kohdassa 3.2.

3.7 Yhteismetsälaki

Yhteismetsällä tarkoitetaan kiinteistöille yhteisesti kuuluvaa aluetta, joka on tarkoitettu käytettäväksi kestävä metsätalouden harjoittamiseen sen osakkaiden hyväksi. Yh-teismetsän käytöstä ja hallinnosta säädetään yhteismetsälaissa, jonka noudattamista valvovat metsäkeskukset.

Metsäkeskus vahvistaa yhteismetsälain 19 §:n mukaisesti yhteismetsän osakaskunnan ohjesäännön. Metsäkeskuksen on vahvistettava ohjesääntö, ellei se ole lainvastainen

tai loukkaa osakkaiden yhdenvertaisuutta. Metsäkeskus ei voi muulla tavalla vaikuttaa ohjesäännön sisältöön.

Yhteismetsää on hoidettava ja käytettävä metsäsuunnitelman mukaan, jollei siitä poikkeamiseen ole erityistä syytä. Jollei yhteismetsän osakaskunta huolehdi metsäsuunnitelman laatimisesta, on metsäkeskuksen huolehdittava yhteismetsälain 31 §:n mukaisesti suunnitelman laatimisesta osakaskunnan kustannuksella. Metsäkeskuksen tulee huolehtia metsäsuunnitelman laatimisesta lainkohdan mukaisesti. Metsäkeskuksella ei ole lainkohdassa säädettyssä tilanteessa harkintavaltaa suunnitelman laatimisen suhteen.

Yhteismetsälain 50 §:n mukaisesti osakaskunnan velasta voidaan yhteismetsästä ulosmitata ja myydä puita metsäkeskuksen osoituksen mukaan noudattaen, mitä ulosotto-laissa säädetään irtaimen omaisuuden ulosmittauksesta ja myymisestä. Metsäkeskuksella ei ole ulosmittausperustetta koskevaa toimivaltaa, vaan sen toimivalta ja itsenäinen harkintavalta rajoittuvat metsätaloudellisesti tarkoituksenmukaisesti ulosmitattavissa olevien puiden osoittamiseen. Harkintavallan merkitys on yhteismetsän ja sen osakkaiden kannalta vähäinen.

Metsäkeskuksen yhteismetsälain 19, 31 ja 50 §:n mukaisiin päätöksiin ei liittyne merkittävää julkisen vallan käyttöä.

4 METSÄKESKUSTEN MERKITÄVÄÄ JULKISTA VALTAA SISÄLTÄVIEN TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISVAIHTOEHDOT

4.1 Yleistä

Metsäkeskusten merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien järjestämiseksi on kaksi vaihtoehtoa:

- (1) tehtävien siirtäminen viranomaiselle
- (2) tehtäviä koskevien säännösten muuttaminen siten, että tehtävät säilyvät metsäkeskuksissa, mutta metsäkeskusten itsenäiseen harkintavaltaan perustuvaa mahdollisuutta puuttua yksilön perusoikeuksiin kavennetaan.

Metsäkeskusten tehtäviä voidaan periaatteessa siirtää varsin suurelle joukolle viranomaisia. Näistä varteenotettavimmat vaihtoehdot ovat työryhmän näkemyksen mukaan lääninhallitukset, perustettava maaseutuvirasto ja TE-keskukset. Muina vaihtoehtoina työryhmä on tarkastellut maa- ja metsätalousministeriötä, maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa sekä hallinto-oikeuksia.

Metsäkeskusten merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtäminen maa- ja metsätalousministeriöön tai hallinto-oikeuksiin olisi vastoin hallinnon kehittämisen yleistä suuntausta. Lainsäädännön toimeenpanoon liittyviä tehtäviä on pyritty siirtämään ministeriöistä hallinnonalojen muihin virastoihin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena käsiteltäviä asioita on puolestaan pyritty vähentämään ja ohjaamaan valitukset hallintoviranomaisten päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Esimerkiksi 1.10.2005 voimaan tulleilla lainmuutoksilla valitukset muun muassa kasvilajikelautakunnan (706/2005), torjunta-ainelautakunnan (707/2005) sekä kasvintuotannon tarkastuskeskuksen (709/2005) päätöksistä ohjattiin ensimmäisenä muutoksenhakuasteena hallinto-oikeuksiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Jos

metsäkeskusten käsittelemiä tehtäviä siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin, muodostuisi korkein hallinto-oikeus kyseisissä asioissa ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi.

Tehtävien siirtäminen metsäkeskuksista maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle ei todennäköisesti olisi tarkoituksenmukaista, sillä valituslautakunnan käsittelemät asiat siirtyvät hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat asettaneet syyskuussa 2005 työryhmän selvittämään maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja sen käsittelemien asioiden siirtoedellytyksiä hallinto-oikeuksiin.

4.2 Lääninhallitus

Lääninhallitus toimii läänissä yleisenä hallintoviranomaisena, jolle kuuluvat lisäksi erikseen säädettävät muut tehtävät. Lääninhallitus hoitaa oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä.

Työryhmä katsoo lääninhallitukseen liittyvän seuraavia myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia ajatellen metsäkeskusten merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämistä.

+ Lääninhallitus on yleishallintoviranomainen, joka hoitaa eri ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvia tehtäviä.

+ Lääninhallituksella on pitkä perinne yleishallinnollisissa tehtävissä.

+ Lääninhallitusten lukumäärä on sopiva ajatellen metsäkeskuksilta mahdollisesti siirtyviä merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä. Metsäkeskusten tehtäviä ei todennäköisesti siirtyisi millekään lääninhallitukselle kovin paljon, mutta toisaalta tehtävät eivät jäisi lääninhallituksissa aivan yksittäisiksi.

+ Lääninhallitukset hoitavat jo nykyisin kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten valtion saatavien perintään liittyviä tehtäviä.

- Yleishallintoviranomaisella ei ole metsätaloudellista substanssiasiantuntemusta, jota metsäkeskusten käsittelemissä hallintoasioissa usein vaaditaan. Tätä ongelmaa voitaisiin vähentää metsäkeskuksista siirrettävien tehtävien keskittämisellä yhteen lääninhallitukseen.

4.3 Maaseutuvirasto

Maa- ja metsätalousministeriö on joulukuussa 2004 päättänyt perustaa maatalous- ja maaseutuhallintoa varten toimeenpanoviraston. Uusi virasto huolehtii maaseutu- ja maataloustukien toimeenpanosta ja valvonnasta sekä toimii EU:n edellyttämänä ja akkreditoimana maksajaviranomaisena. Virasto ohjaa toimeenpano- ja valvontatehtävissään TE-keskusten maaseutuosastoja sekä kuntien maatalousviranomaisia. Virasto ja sen työtehtävät ovat valmisteltavana työryhmissä. Tässä vaiheessa ei ole ollut esillä metsätaloudellisia tehtäviä, joita olisi tarkoituksenmukaista siirtää maa- ja metsätalousministeriöstä tai metsäkeskuksista maaseutuvirastoon.

Työryhmä katsoo maaseutuvirastoon liittyvän seuraavia myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia ajatellen metsäkeskusten merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämistä.

+ Maaseutulainsäädännön toimeenpanotehtävät tultaneen keskittämään maaseutuvirastoon. Virastolle muodostunee osaamista metsäkeskuksia lähellä olevissa tehtävissä.

- Tilanne maaseutuviraston tehtävien ja perustamisaikataulun osalta on toistaiseksi selkiytymätön.

- Metsätaloudellisia hallintotehtäviä ei todennäköisesti tulla sijoittamaan maaseutuvirastoon. Kyseisistä tehtävistä ei ilmeisesti ole muodostettavissa sellaista kokonaisuutta, joka olisi tarkoituksenmukaista siirtää maaseutuvirastoon.

4.4 TE-keskus

TE-keskukset on perustettu elinkeinojen ja työvoima-asioiden edistämistä varten. Kes-
kukset tarjoavat rahoitus-, koulutus- ja kehittämispalveluja sekä osallistuvat alueelli-
seen kehittämistyöhön. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla TE-keskukset
hoitavat muun muassa maatalouden tulotukien valvontatehtäviä ja tarkastuksia sekä
käsittelevät maatalouden erityisympäristötukia koskevia hakemuksia.

Työryhmä katsoo TE-keskuksiin liittyvän seuraavia myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia
ajatellen metsäkeskusten merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siir-
tämistä.

+ TE-keskukset hoitavat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtäviä.

+/- TE-keskuksissa on vaihtelevasti metsätaloutta koskevaa substanssiosaamista.

- TE-keskusten tehtäviä tullaan siirtämään maaseutuvirastoon. Tilanne on vielä selkiy-
tymätön.

5 TYÖRYHMÄN ESITYKSET

5.1 Metsäkeskusten päätökset, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyt- töä

Työryhmä arvioi seuraaviin metsäkeskuksen päätöksiin voivan sisältyä merkittävää jul-
kisen vallan käyttöä:

- uhkasakon asettaminen metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon te-
hosteeksi sekä uhkasakon tuomitseminen
- uhkasakon tai teettämisuhan asettaminen metsälain 20 §:n mukaisen
velvoittavan päätöksen tehosteeksi sekä niiden tuomitseminen
- uhkasakon tai teettämisuhan asettaminen metsien hyönteis- ja sienitu-
hojen torjunnasta annetun lain 9 §:n mukaisen velvoitteen tehosteeksi
sekä niiden tuomitseminen
- uhkasakon asettaminen metsänhoitoyhdistyslain 22 §:n mukaisen vel-
voitteen tehosteeksi sekä uhkasakon tuomitseminen
- metsälain 8 §:n 4 momentin mukainen päätös uuden puuston aikaan-
saamista koskevan velvoitteen raukeamisesta
- metsälain 12 §:n 2 momentin mukaisen suojametsäalueen hakkuu- ja
uudistamissuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös
- metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon antamista koskeva päätös
- metsälain 20 §:n 2 momentin mukainen velvoittava päätös korjaavista
toimenpiteistä

- kestävän metsätalouden rahoituslain 29 §:n mukainen päätös rahoituksen takaisinperimiseen liittyvistä seuraamuksista

5.2 Esitys tehtävien organisoimiseksi ja muut esitykset

Työryhmä esittää, että osa metsäkeskusten nykyisistä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä siirrettäisiin lääninhallitukseen. Lisäksi työryhmä esittää metsälakiin tehtäviä muutoksia, joilla sidottaisiin metsäkeskusten itsenäistä harkintavaltaa osassa niistä tehtävistä, joihin arvioidaan voimassa olevan lain perusteella voivan sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Lääninhallitukseen siirrettävät tehtävät

Lääninhallitus tekisi metsäkeskuksen esityksestä päätöksen:

- uhkasakon asettamisesta metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon tehosteeksi sekä uhkasakon tuomitsemisesta
- uhkasakon tai teettämisuhan asettamisesta metsälain 20 §:n mukaiseen velvoittavan päätöksen tehosteeksi sekä niiden tuomitsemisesta
- uhkasakon tai teettämisuhan asettamisesta metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 9 §:n mukaisen velvoitteen tehosteeksi sekä niiden tuomitsemisesta
- uhkasakon asettamisesta metsänhoitoyhdistyslain 22 §:n mukaisen velvoitteen tehosteeksi sekä uhkasakon tuomitsemisesta
- metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon antamisesta
- kestävän metsätalouden rahoituslain 29 §:n mukaisista rahoituksen takaisinperimiseen liittyvistä seuraamuksista

Toimivaltainen olisi se lääninhallitus, jossa metsä, jota päätös koskee, tai pääosa kyseisestä metsästä sijaitsee. Voitaisiin myös harkita tehtävien keskittämistä yhteen lääninhallitukseen tarkoituksenmukaisuussyistä.

Metsän käsittely on usein peruuttamaton toimenpide, jonka vaikutukset kestävät vuosikymmeniä eivätkä ole korjaavilla toimenpiteillä poistettavissa. Metsälain tavoitteiden toteuttaminen edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan mahdollisuutta puuttua hakuksiin ja muihin toimenpiteisiin viimekädessä käsittelykiellolla.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että metsälain 16 §:n mukaista käsittelykieltoa käytetään tilanteissa, jotka voivat edellyttää metsäkeskukselta nopeaa puuttumista suunniteltuihin tai aloitettuihin toimenpiteisiin ja joissa voidaan joutua pysäyttämään jo alkanut toiminta. Jotta nopea puuttuminen olisi edelleen mahdollista, työryhmä esittää käsittelykiellon järjestämistä siten, että metsäkeskus voisi antaa väliaikaisen enintään 3 viikkoa voimassa olevan käsittelykiellon.

Väliaikaista käsittelykieltoa koskeva päätös annettaisiin tiedoksi lääninhallitukselle ja asia tulisi tiedoksiannolla vireille. Lääninhallituksen tulisi käsitellä käsittelykieltoa koskeva asia viivytyksettä. Lääninhallitus voisi määrätä, että metsäkeskuksen asettama väliaikainen käsittelykielto olisi voimassa kunnes lääninhallitus olisi ratkaissut asian.

Metsäkeskus on yleinen metsälainsäädäntöä toimeenpaneva viranomainen, jonka tehtävä on valvoa julkista etua. Tästä syystä metsäkeskuksella tulisi työryhmän näkemyksen mukaan olla oikeus valittaa päätöksestä, jonka lääninhallitus on tehnyt metsäkeskuksen aloitteesta.

Metsäkeskuksen harkintavallan rajaaminen

Työryhmä esittää metsälakia muutettavaksi siten, että metsäkeskuksen seuraavia päätöksiä koskevaa itsenäistä harkintavaltaa sidottaisiin metsälakia muuttamalla:

- metsälain 12 §:n 2 momentin mukaisen suojametsäalueen hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös
- metsälain 20 §:n 2 momentin mukainen velvoittava päätös korjaavista toimenpiteistä

Metsälain 12 §:n 2 momenttia työryhmä esittää muutettavaksi siten, että metsäkeskuksen olisi hyväksyttävä hakkuu- ja uudistamissuunnitelma suojametsäalueella, jos suunnitelma täyttäisi metsälaisissa säädetyt sekä metsälain nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä määrätyt hakkuun suorittamista ja uuden puuston aikaansaamista koskevat velvoitteet.

Metsälain 20 §:n mukaiset korjaavat toimenpiteet tarkoittavat lainvastaisen toimenpiteen vaikutusten poistamista, vallinneen olotilan palauttamista tai uudistamisvelvollisuuden täyttämistä lain 8 §:n mukaisesti. Kun metsäkeskus määrää toimenpiteistä velvoittavalla päätöksellä, liittyy päätökseen itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, mitkä ovat laissa tarkoitettuja tarvittavia toimenpiteitä. Metsäkeskus voi myös olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos virhe on vähäinen. Erityisesti metsälain 8 §:n mukaisen uudistamisvelvollisuuden täyttämiseksi tehtävät toimenpiteet voivat olla taloudellisesti merkittäviä.

Työryhmä esittää, että metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa tarvittavien toimenpiteiden suhteen rajattaisiin muuttamalla metsälain 20 §:ää siten, että tarvittavista toimenpiteistä ja niiden intensiteetistä säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Metsälain 8 §:n 4 momenttia työryhmä esittää muutettavaksi siten, että lain 8 §:n 1 momentissa säädetty velvoite uuden puuston aikaansaamiseen raukeaisi ilman hake-
musta, jos kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasva taimikkoa. Velvoite raukeaisi, ellei metsäkeskus ryhtyisi metsälain 20 §:n mukaisiin toimiin sopimuksen aikaansaamiseksi tai velvoittavan päätöksen tekemiseksi tarvittavista korjaavista toimenpiteistä. Kohtuulliset toimenpiteet taimikon aikaansaamiseksi sekä tarvittavat korjaavat toimenpiteet tulisivat arvioitaviksi tässä yhteydessä.

Muut esitykset

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten valtion saamisten pakkoperinnästä määrätään lain 30 §:ssä. Perintäviranomaisena toimii kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen 20 §:n mukaisesti lääninhallitus, jonka tehtävistä määrätään asetuksen 14 §:ssä. Säännösten perusteella on epäselvää, kenen tehtävä on hoitaa muiden valtion saamisten kuin lainojen erääntyneiden vuotuismaksujen perintää. Pakkoperinnän luonteen huomioon ottaen säännöksiä olisi työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tarkentaa siten, että lääninhallitus vastaisi kaikkien kestävän metsätalouden rahoituslakiin perustuvien valtion saamisten pakkoperinnästä.

Vastaavan tyyppinen tilanne koskee valtion saamista, joka syntyy metsäkeskuksen tehdessä tai teettäessä korjaavia toimenpiteitä metsälain 20 §:n 3 momentin nojalla. Toimenpiteiden tekemisestä aiheutuvat kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja ne saadaan periä takaisin asianomaiselta ulosottoimin siinä järjestyksessä kuin

verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Siitä, kuka perintätehtävät hoitaa, ei ole säännöksiä. Lääninhallituksen tehtäväksi on säädetty kestävän metsätalouden rahoituslakiin, mutta ei metsälakiin perustuvien saamisten perintä. Koska kysymyksessä on valtion saaminen, metsäkeskus ei välilliseen valtionhallintoon kuuluvana organisaationa voine hoitaa pakkoperintää ilman sitä koskevaa säännöstä. Jos lääninhallitus tekisi työryhmän esityksen mukaisesti metsälain 20 §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen teettämisen tuomitsemisesta, huolehtisi se myös näin syntyvän saamisen perinnästä.

5.3 Esityksen vaikutukset

Työryhmän esityksen mukaisista lääninhallitukselle siirtyvistä päätöksistä valtaosan muodostaisivat metsälain 20 §:n mukaisia korjaavia toimenpiteitä koskeviin velvoittaviin päätöksiin liitettävien uhkasakkojen ja teettämishankien asettaminen sekä niiden tuomitseminen. Päävelvoitteisiin liitettävä uhkasakkoja ja teettämishankia koskevia metsäkeskusten päätöksiä ei ole tilastoitu. Metsälain 20 §:n mukaista päävelvoitetta koskevia päätöksiä metsäkeskukset ovat tehneet viime vuosina keskimäärin 40 kappaletta vuodessa. Metsälain 16 §:n mukaisia käsittelykieltoja on annettu 1 – 3 kappaletta vuodessa.

Työryhmän metsäkeskuksista siirrettäväksi esittämiin tehtäviin käytetystä työajasta ei ole yksityiskohtaista seurantatietoa. Työryhmä arvioi, että uudet tehtävät vaatisivat lääninhallituksissa yhteensä noin 5 – 12 kuukauden työpanoksen vuosittain. Metsäkeskusten henkilötyön määrään siirtyvillä tehtävillä ei olisi vaikutusta. Metsäkeskusten olisi selvitettävä päätöksen edellytykset ennen esityksen tekemistä lääninhallitukselle. Lisäksi siirtyvät päätökset koskisivat valtaosin uhkasakkoja ja teettämishankia, joihin liitettävää päävelvoitetta koskevan päätöksen valmistelisi ja tekisi metsälain 16 §:n mukaisia käsittelykieltoa lukuun ottamatta edelleen metsäkeskus.

Metsälain 20 §:n mukaisia korjaavia toimenpiteitä koskevia päätöksiä on tehty eniten Länsi-Suomen läänin alueella sijaitsevilla metsäkeskuksissa. Lähes puolet kyseisistä päätöksistä koskee Länsi-Suomen läänissä sijaitsevia metsiä. Myös metsälain 16 §:n mukaiset käsittelykiellot ovat keskittyneet Länsi-Suomen läänin.

Etelä-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Oulu	Lappi	Yht. 2000–2004
n. 34	n. 87	47	17	1	186

Taulukko 2. Metsäkeskusten yhteensä vuosina 2000 – 2004 eri läänien alueilla tekemät metsälain 20 §:n mukaiset velvoittavat päätökset. Rannikon metsäkeskuksen toimialue kuuluu osaksi Etelä-Suomen ja osaksi Länsi-Suomen läänin. Rannikon metsäkeskuksen tekemät päätökset on tästä syystä jaettu taulukossa tasan kyseisten läänien kesken.

6 YHTEENVETO TYÖRYHMÄN ESITYKSIÄ

Työryhmä arvioi merkittävää julkisen vallan käyttöä voivan sisältyä metsäkeskusten päätöksiin, jotka koskevat uhkasakon tai teettämishankien asettamista ja tuomitsemista sekä tiettyihin metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisiin päätöksiin. Kyseisillä metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisilla päätöksillä voidaan mahdollisesti puuttua merkittävästi yksilön perustuslaissa turvattuun omaisuuden

suojaan ja niihin liittyy metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa päätöksen perusteiden tai määrättävien velvoitteiden suhteen.

Työryhmä esittää, että lääninhallitus tekisi metsäkeskuksen esityksestä päätöksen uhkasakkolain mukaisen uhkasakon ja teettämisuhan asettamisesta ja tuomitsemisesta metsälaisissa, metsänhoitoyhdistyslaissa sekä metsien hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa säädetyissä tapauksissa. Päävelvoitetta koskevan päätöksen tekisi edelleen metsäkeskus lukuun ottamatta metsälain 16 §:n mukaista käsittelykieltoa, josta päättäminen siirrettäisiin lääninhallitukselle. Metsäkeskus voisi kuitenkin tehdä päätöksen enintään 3 viikon pituisesta väliaikaisesta käsittelykiellosta.

Lääninhallitus päättäisi myös kestävän metsätalouden rahoituslain 29 §:n mukaisista rahoituksen takaisinperimiseen liittyvistä seuraamuksista. Kysymyksessä ovat seuraamusluonteiset hallinnolliset sanktiot, joita koskeva päätöksenteko on mahdollisen merkittävän julkisen vallan käytön vuoksi syytä siirtää lääninhallitukselle.

Työryhmä esittää, että metsäkeskuksella olisi oikeus valittaa päätöksestä, jonka lääninhallitus tekisi metsäkeskuksen esityksestä.

Työryhmä esittää, että metsäkeskus tekisi edelleen päätöksen metsälain 12 §:n 2 momentin mukaisesta suojametsäalueen hakkuu- ja uudistamissuunnitelman hyväksymistä sekä metsälain 20 §:n 2 momentin mukaisista korjaavista toimenpiteistä, joihin saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kyseisiä säännöksiä muutettaisiin siten, että hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaan sekä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin liittyvää metsäkeskuksen itsenäistä harkintavaltaa kavennettaisiin. Työryhmä esittää lisäksi, että metsälain 8 §:ää muutettaisiin siten, että uuden puuston aikaansaamisvelvoite raukeaisi ilman voimassa olevan lain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua hakemusta, jos kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasvaisi taimikkoa. Velvoite raukeaisi, ellei metsäkeskus ryhtyisi metsälain 20 §:n mukaisiin toimiin korjaavien toimenpiteiden aikaansaamiseksi.

Kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten valtion saamisten pakkoperintää koskevien säännösten perusteella on epäselvää, kenen tehtävä on hoitaa muiden valtion saamisten kuin lainojen erääntyneiden vuotuismaksujen perintää. Pakkoperinnän luonteen huomioon ottaen säännöksiä olisi työryhmän näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tarkentaa siten, että lääninhallitus vastaisi kaikkien kestävän metsätalouden rahoituslakiin perustuvien valtion saamisten pakkoperinnästä.

Työryhmä esittää, että lääninhallitus huolehtisi myös niiden valtion saamisten perinnästä, jotka syntyvät tehtäessä tai teetettäessä korjaavia toimenpiteitä metsälain 20 §:n 3 momentin mukaisesti. Toimenpiteiden tekemisestä aiheutuvat kustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja ne saadaan periä takaisin asianomaiselta ulosottoimin siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Siitä, kuka perintätehtävät hoitaa, ei voimassa olevassa laissa ole säännöksiä.

MMM:n vuonna 2006 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2006:1 Peltobiomassa, liikenteen biopoltonesteet ja biokaasu-jaosto.
II väliraportti
ISBN 952-453-253-0
- 2006:2 Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande
jordbrukets olika stödformer
ISBN 952-453-254-9
- 2006:3 Valtion varoin tuettavan salaojituksen ehdot
Väliraportti
ISBN 952-453-255-7
- 2006:4 Porotalousyrittäjien tilanteen edistäminen
ISBN 952-453-256-5
- 2006:5 Tilaaja - tuottajamalli metsäkeskuksissa
ISBN 952-453-260-3
- 2006:6 Maaseutuviraston tehtävät
ISBN 952-453-261-1
- 2006:7 Taloushallintotyöryhmän loppuraportti
ISBN 952-453-262-X
- 2006:8 Selvitys energiapuun mittauksen järjestämisestä ja kehittämisestä
ISBN 952-453-264-6

ISBN 952-453-265-4
ISSN 0781-6723