

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Anna Riutta

Kun metsää ei nähty puiltä:
Metsähallitusta koskevan lakiuudistuksen vaikutukset
ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon

Pro Gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Anna Riutta: Kun metsää ei nähty puilta: Metsähallitusta koskevan lakiuudistuksen vaikutukset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon

Pro Gradu -tutkielma, XI + 117 sivua

Julkisoikeus

Joulukuu 2016

Keväällä 2016 astui voimaan uudistettu laki Metsähallituksesta (234/2016), jonka tavoitteena oli saattaa kansallinen Metsähallitusta koskeva sääntely vastaamaan Euroopan unionin kilpailunormistoa. Uudelleenorganisointi toteutettiin yhtiöittämällä Metsähallituksen liiketoiminnot, mutta julkisten hallintotehtävien hoito pysytettiin kuitenkin saman organisaation sisällä luomalla oma yksikkö kyseisten tehtävien hoitamiseksi. Tämä asetti lainsäätäjälle haasteen toteuttaa lakiuudistus niin, että perustuslain 20 §:n eli niin kutsutun *ympäristöperusoikeuden* perusoikeussuojan taso ei heikkenisi uudistuksen myötä. Näin ollen tutkielmassa tarkastellaan Metsähallituksesta annetun lain sisällön perusteella ilmeneviä mahdollisia vaikutuksia ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon Suomessa.

Metsähallituksen organisaatorakennetta, sen omaisuuden käyttöä sekä ohjaustoimivaltaa koskevaan sääntelyyn liittyy niin paljon epätarkkuuksia ja ristiriitoja ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta, että asiaa ei voida lähestyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta. Esimerkiksi Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n puitteissa voidaan omaisuutta siirtää julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetusta omaisuudesta tietyin rajoituksin tuottovaateen alaisuuteen, jolloin esimerkiksi ei ole taattua, että luonnon virkistyskäyttö sekä retkeilypalvelut pysyvät maksuttomina. Koska laajan tulkinnan mukaan PL 20.2 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle mahdollisuuden nauttia terveellisestä ympäristöstä, on erityisen huolestuttavaa huomata, että kyseinen sääntely mahdollistaa heikennykset, jotka koskevat yhteiskunnan heikoimpia ja haavoittuvimpia tahoja. Tämän katsotaan johtuvan siitä, että kyseisen oikeuden toteutuminen riippuu tulevaisuudessa mahdollisesti yksilön varallisuudesta tai muista ominaispiirteistä.

Tutkimus on toteutettu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mutta myös kilpailuoikeudelliset periaatteet huomioon ottaen. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää monimetodista tutkimusotetta, koska merkittävimmät tutkimustulokset edellyttävät lainopin ohella myös lainsäädäntötutkimuksen alaan kuuluvien menetelmien hyödyntämistä. Tutkielmassa on lisäksi sivuttu Metsähallituksesta annetun lain tavoitteita ja arvioitu sitä, mahdollistaako sääntely nykyisellään kyseisten tavoitteiden toteutumisen. Uudistettu Metsähallitusta koskeva sääntely ei edistä tosiasiallista kilpailuneutraliteettia, eikä sääntelyn voida katsoa edistävän myöskään ympäristönsuojelullisia tavoitteita asianmukaisesti. Keskeisimpänä tutkimustuloksena esiin nousee kuitenkin se, että Metsähallituksesta annettu laki mahdollistaa ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon tehtävät heikennykset kielletyin perustein sekä velvoittaa toimimaan vastoin julkiselle vallalle asetettuja positiivisia toimintavelvoitteita.

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
LYHENTEET	X
KUVIOT	XI
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustat	1
1.2 Tutkimusongelma, -metodi ja -aineisto	6
1.3 Tutkimuksen rakenne	9
2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS	12
2.1 Ympäristöperusoikeus osana perusoikeusjärjestelmää	15
2.1.1 <i>Ympäristön itseisarvon tunnustaminen</i>	15
2.1.2 <i>Kaikkien vastuu</i>	18
2.1.3 <i>Julkisen vallan vastuu</i>	20
2.2 Ympäristöperusoikeuden erityispiirteet	21
2.2.1 <i>Oikeussubjektin määrittelyn problematiikka</i>	24
2.2.2 <i>Suhde muihin perusoikeuksiin</i>	27
2.3 Ympäristöperusoikeuden tulkinta ja soveltaminen	29
3. KILPAILUNEUTRALITEETIN VAATIMUS	34
3.1 Terve ja toimiva kilpailu	35
3.2 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely	40
3.2.1 <i>SEUT neutraalien kilpailuolosuhteiden taustalla</i>	41
3.2.2 <i>Suomen kilpailulainsäädäntö</i>	46
3.2.3 <i>Valvonta ja sen merkitys</i>	51
3.3 Komission Suomea koskevat päätökset uudelleenorganisoinnin lähtökohtana	54
4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN JA KILPAILUNEUTRALITEETIN PERIAATTEEN YHTEENSOVITTAMINEN METSÄHALLITUKSESTA ANNETUSSA LAISSA	57
4.1 Julkisen vallan käyttö	58
4.2 Kilpailuneutraliteetin toteutuminen uudistuksen seurauksena	65
4.3 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet PL 20 §:n valossa	70
4.3.1 <i>Laajennettu asianosaisuus ympäristöasioissa</i>	70
4.3.2 <i>Liikesalaisuudet</i>	76

5. LAKI METSÄHALLITUKSESTA KILPAILUNEUTRALITEETIN PERIAATTEEN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN PERUSTAMIEN VELVOITTEIDEN NÄYTTÄMÖNÄ	78
5.1 Sanktiojärjestelmän puutteellisuus kilpailun ja ympäristönsuojelun näkökulmasta	79
5.2 Ympäristön itseisarvon säilyttämisen haasteet	87
5.2.1 <i>Lainsäätäjän mahdollisuudet turvata kestävä metsätalous Suomessa pitkällä aikavälillä</i>	87
5.2.2 <i>Miksi ympäristöperusoikeusoikeus ei toteudu Metsähallituksesta annetun lain välityksellä?</i>	93
5.2.3 <i>Laki Metsähallituksesta ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon vaikuttavana sääntelynä</i>	99
6. LOPUKSI	105
6.1 Kokoavia päätelmiä lain Metsähallituksesta kannalta ei-toivottuihin vaikutuksiin ympäristönsuojelun ja kilpailuneutraliteetin vaatimuksen näkökulmasta	105
6.2 De lege ferenda – uhasta mahdollisuudeksi	111

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Onko eläimillä oikeuksia? Tieteessä tapahtuu 2/2005, s. 5-10.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito : ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Ahonen, Ari: Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – Toimivat markkinat, toim. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Helsinki 2011.

Aine, Antti: Kilpailuoikeus ja perusoikeudet. Lakimies 2/2001, s. 261-286.

Alanen, Jouni & Steiner, Nora: Kilpailuoikeus ja ympäristönsuojelu. Lakimies 6/2000, s. 859-883.

Alkio, Mikko: Valtiontuet. Hämeenlinna 2010.

Alkio, Mikko & Wik, Christian: Kilpailuoikeus. Helsinki 2004.

Hallberg, Pekka: Perusoikeuksien tarkoitus. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2011 julkaistuun teokseen. Luettu 4.7.2016.

Hallberg, Pekka: Perusoikeuksien ryhmittely ja ulottuvuus. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2011 julkaistuun teokseen. Luettu 18.7.2016.

Heikkinen, Timo: Ympäristö tuotettuna – arkkitehtuurin näkökulma. Teoksessa Heikkinen ym. (toim.): Mistä ympäristöstä on puhe? Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia A4. Tampere 1993.

Hollo, Erkki: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

Hollo, Erkki: Ympäristö oikeudellisessa ympäristössä. Lakimies 1/2008, s. 84-88.

Honnefelder, Stephanie: Kilpailupolitiikka. Julkaistu 9/2016 Euroopan parlamentin internet-sivuilla. Saatavilla osoitteesta URL:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.1.html. (viitattu 5.12.2016)

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2009.

Huttunen, Riku & Rihto-Kekkonen, Johanna: Uudistuva valtiontuen valvonta EU:ssa. Lakimies 1/2000, s. 57-84.

Häkli, Jouni: Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teok-

sessä Bäcklund, Häkli & Schulman (toim.): Osalliset ja osajat: kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki 2002.

Jatkola, Vesa ym.: Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomus 162/2008. Metsähallitus Liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.

Jyränki, Antero & Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Karapuu, Heikki: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Helminen ym. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Helsinki 1988.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675-694.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Kurki, Visa: Analytiikan puolesta: Hohfeldin kehikosta perusoikeuksien aikakaudella. Lakimies 3-4/2015, s. 434-458.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristön käsite ja lainsäädäntö. Teoksessa Kuusiniemi ym. (toim.): Ympäristöoikeus. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2001 julkaistun teoksen vuonna 2013 uudistettuun painokseen. Luettu 8.12.2016.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Lämsinen ym. (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998.

Laakso, Tero, Leppänen, Tanja & Määttä, Tapio: Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. Defensor Legis 4/2003, s. 647-667.

Lahti, Raimo: Kirjallisuutta. Lakimies 3/2009, s. 491-538.

Marttinen, Kari: Ympäristönsuojelulainsäädäntö ja Eurooppalainen normisto. Teoksessa Kuusiniemi ym. (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2015.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa. Julkaistu Edilexissä 2.2.2006. Saatavilla osoitteesta URL: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3005.pdf>. (viitattu 9.10.2016)

Määttä, Kalle ym.: Kilpailun toimivuus teknisten tarkastusten ja ilmoitettujen laitosten tarjoamien palvelujen markkinoilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 5/2001.

Niemi, Matti: Hohfeld ja oikeuksien analyysit: käsiteparit ja niiden tulkintoja osana analyttisen oikeusteorian perintöä. Rovaniemi 1996.

Nissinen, Matti: Ympäristörikoksista käytännössä. Defensor Legis 4/2003, s. 620-639.

Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28-53.

Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013, s. 1011-1031.

Nuotio, Kimmo: RL 48: Ympäristörikokset: uudistuksen merkitys. Teoksessa Lappi-Seppälä ym. (toim.): Rikosoikeus. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2009 julkaistun teoksen vuonna 2013 uudistettuun painokseen. Luettu 4.11.2016.

O'Neill, John: Itseisarvon lajit. Teoksessa Oksanen ym. (toim.): Ympäristöfilosofia: kirjoituksia ympäristönsuojelun eettisistä perusteista. Tampere 1997.

Pitkänen, Maija: Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. *Lakimies* 1/2013, s. 55-73.

Pohjolainen, Teuvo: Soft law in public law – hard regulation? *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* 134. Helsinki 1998, s. 437-461.

Portwood, Timothy: Competition law & the Environment. Lontoo 1994.

Puumalainen, Mikko: Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle? Teoksessa Heinonen ym. (toim.) Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Helsinki 2012.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden periaatteet ja kilpailuoikeus. *Lakimies* 3/1999, s. 398-408.

Raitio, Kaisa: Osallistumisestako oikeudenmukainen ratkaisu metsäkiistoihin? Teoksessa Lehtinen ym. (toim.): Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto, *Oikeus* 3/2013, s. 261-283.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Stone, Christopher: Should trees have standing? – Toward legal rights for natural objects. Kalifornia 1972.

Suvantola, Leila: Pelisääntöjä voimassa olevan luonnonsuojelun ja uusien ympäristönkäyttöhankkeiden kilpailutilanteisiin, *Lakimies* 2/2007, s. 265-268.

Suvantola, Leila: Valitusoikeuden aikakaudet ympäristönkäytössä. Teoksessa Lehtinen ym. (toim.): Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Tampere 2003.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

Valkama, Pekka & Virtanen, Martti: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Julkaisussa Kunnallistieteen aikakauskirja 4/04, Tampere 2004, s. 328-331.

Valkama, Pekka & Virtanen, Martti: Kilpailuneutraliteetti ja kilpailun vääristyminen. Hallinnon tutkimus 2/2008, s. 77-81.

Vapaavuori, Tom: Yrityssalaisuudet, liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. 2., uudistettu painos. Helsinki 2016.

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2011 julkaistuun teokseen. Luettu 6.7.2016.

Viljanen, Jukka ym.: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? -kuvailulehti. Tampere 2014. Saatavilla osoitteesta URL:
<http://www.ym.fi/download/noname/%7BEEC13568-8CDF-4462-8169-6384ED0CC029%7D/103920>. (viitattu 15.7.2016, 20.11.2016)

Viljanen, Veli-Pekka: Suomalaisen perusoikeusvalvonnan yleinen luonne. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Jatkuvasti päivittyvä sähköinen julkaisu, joka perustuu vuonna 2011 julkaistuun teokseen. Luettu 1.7.2016.

Virtanen, Pertti: Vahingonkorvaus – laki ja käytännöt. Porvoo 2011.

Wikberg, Olli: Johdatus kilpailuoikeuteen. Helsinki 2011.

Valtiopäiväasiakirjat

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

KKV 56/2016 vp – KK 56/2016 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen Metsähallituksen yhtiöittämisestä Eduskunnan puhemiehelle.

MmVM 2/2016 vp – HE 132/2015 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 23/1997 vp – HE 6/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 23 hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 38/2004 vp – HE 154/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 38 hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta.

PeVL 6/2010 vp – HE 101/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 6 hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 36/2013 vp – HE 75/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2014 vp – HE 214/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 25/2014 vp – HE 77/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 1/2016 vp – HE 132/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 1 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TaVL 3/2016 vp – HE 132/2015 vp. Talousvaliokunnan lausunto n:o 3 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleen organisointia koskeväksi lainsäädännöksi.

TaVM 10/2007 vp – HE 80/2007 vp. Talousvaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.

TaVM 19/2013 vp – HE 40/2013 vp. Talousvaliokunnan mietintö n:o 19 hallituksen esityksestä laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

YmVL 2/1994 vp – HE 309/1993 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto n:o 2 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YmVL 2/2016 vp – HE 132/2015 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto n:o 2 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleen organisointia koskeväksi lainsäädännöksi.

YmVM 13/2004 vp – HE 165/2003 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksestä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

Muut virallislähteet

Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020, luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. 20.12.2012.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

Lainkäyttö- ja lainvalvontaratkaisut

KHO 1997:143.

KHO 2002:86.

KKO 2001:61.

OKa 18.8.1992. D 7/20/92. (Finlex)

EU-virallislähteet

Asiat 188/80, Ranska, Italia ja Iso-Britannia v. Komissio (1982) ECR 2545, Ns. Avoimuus-direktiivi, EYVL (1980) L 195/35.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL (2012) C 326/47.

Komission asetus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, 18.12.2013, (EU) N:o 1407/2013, EUVL L 352, 24.12.2013.

Komission asetus tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 17.6.2014, (EU) N:o 651/2014, EUVL L 187, 26.6.2014.

Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtion tukeen K (2011) 9380, 20.12.2011, 2012/21/EU, EUVL L 7/3, 11.1.2012.

Komission päätös valtioneuvosta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tielikelaitokselle/Destialle, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008.

Komission tiedonanto valtioneuvon toimintasuunnitelmasta. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtion tuen uudistamiseksi vuosina 2005-2009. COM (2005) 107 lopullinen.

Komission tiedonanto valtioneuvon sääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen, EUVL (1998) C 384/3.

Neuvoston asetus perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002, (EY) Nro. 1/2003, EUVL L 1, 4.1.2003.

Valtiosopimukset

Yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. SopS 122/2004.

Asiantuntijalausunnot

Kumpula, Anne: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointi koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp).

Ojanen, Tuomas: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 128/2016 vp).

Seppo, Juha: Asiantuntijalausunto, eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 19.6.1997. Saatavilla osoitteesta URL: <http://www.eduskunta.fi/fakta/vk/tuv/astulau/seppo.htm>. (viitattu 7.7.2016)

Muut lähteet

HE 10.11.2015 –*luonnos*. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, 10.11.2015.

Helsingin Sanomat 2.1.1999. Malahvian hakkuista syntyi kiivas kiista. A5.

Kilpailu- ja hankintainstituutin lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä. (julkistettu 1.6.2010). Saatavilla osoitteesta URL: <http://www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2010/metsahallitus-organisaatiomuutos>. (viitattu 25.9.2016)

Metsähallitus, Metsähallituksen organisaatiota kuvaava kaaviokuva, 20.6.2016. Saatavilla osoitteesta URL: <http://www.metsa.fi/organisaatiojatoimintatapa>. (viitattu 10.10.2016)

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö(t)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
KKV	vastaus kirjalliseen kysymykseen
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
Oka	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PK	pienet ja keski-suuret
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen asetus-/säädöskokoelman sopimussarja
SGEI	eng. Services of General Economics Interest
TaVL	talousvaliokunnan lausunto
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TSS	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset
vp	valtiopäivät
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

KUVIOT

KUVIO 1 Metsähallituksen uudistettu organisaatorakenne mukaan luettuna ohjausvastuun omaavat ministeriöt

59

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustat

Uusi laki Metsähallituksesta (234/2016) astui voimaan 8.4.2016, mikä herätti runsaasti keskustelua yhteiskunnassa. Tämä johtui kansalaisten huolesta valtion maa- ja vesialueiden omistussuhteita sekä ympäristön tilaa koskien. Kilpailuille markkinoille siirtyminen, eli tässä tapauksessa valtion liikelaitoksen osittainen yhtiöittäminen, vaati punnintaa niin julkisen vallan käytön suhteen kuin myös toiminnan läpinäkyvyyden osalta. Keskeisimpinä huolenaiheina oli kilpailuneutraliteetin korostunut asema lainsäätäjän perusteluissa sekä luonnonsuojelun sekä osallistumisoikeuksien tason mahdollinen heikkeneminen uuden Metsähallituksesta annetun lain seurauksena. Näin ollen on asianmukaista selvittää, vastaako Metsähallituksesta annettu laki tosiasiallisesti uudistamisprosessissa esiin nousseita tavoitteita ja voidaanko kyseistä lakia soveltaa ilman perustuslaista johtuvia esteitä.

Ennen Metsähallitusta koskevia uudistuksia oli kyseinen organisaatio valtion liikelaitos, joka tuli nähdä osana valtiota. Näin ollen Metsähallitus ei voinut mennä konkurssiin ja sille oli myönnetty tiettyjä verohelpotuksia. Edellä mainitun järjestelyn katsottiin kuitenkin rikkovan Euroopan unionin kilpailunormiston artikloja, mikä loi tarpeen organisaation ja sitä koskevan sääntelyn uudistamiselle. Ennen uudistuksia Metsähallituksen toimialana oli metsätalous ja muu luonnonvarojen käyttö. Saman organisaation sisällä hoidettiin myös julkisia hallintotehtäviä, joiden hoitoon ei ennen liittynyt vastaavan tyyppisiä ongelmia kuin nykyisin. Tämä johtuu siitä, että Metsähallitus hoiti liiketoimintojaan pääsääntöisesti itse ja viranomaistoimintaa ei ollut tarvetta eriyttää muusta organisaatiosta samalla tavalla kuin nykyisin. Aikaisemmin Metsähallitukseen voitiin soveltaa valtion liikelaitoksista annettua lakia (1185/2002).

Nykyisin Metsähallitus on edelleen valtion liikelaitos, jolle on annettu erityisoikeus hyödyntää valtion maa- ja vesiomaisuutta. Sen toimialana on pääsääntöisesti metsätalous, mutta liiketoimintoihin lukeutuu myös maa-ainestoiminta sekä esimerkiksi maa- ja vesialueiden vuokraus, myynti ja kehitys toiminta. Nykyisin liiketoimintoja harjoitetaan Metsähallituksen hallinnoiman valtion metsätalousosakeyhtiön sekä muiden tytäryhtiöiden välityksellä. Metsähallituksen tehtäväpiiriin kuuluu metsätalouden harjoittamisen lisäksi yhteiskunnallisia tehtäviä, joilla on useimmilla jokin luonnonsuojelullinen tarkoitus. Lisäksi metsähallitus hoitaa nykyisin sille osoitettuja julkisia hallintotehtäviä organisaation sisäisessä yksikössä, jonka omai-

suus, tilinpäätös ja kirjanpito on eriytetty muusta organisaatiosta. Metsähallituksen sekä metsätalousoikeuskeyhtiön toimintaa määrittävät nykyisin niitä koskevat erityislait, joten valtion liikelaitoksista annettua lakia ei voida nykyisin enää soveltaa.

Jotta olisi mahdollista tutkia Metsähallitusta koskevan uudistetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta, on huomioitava, että perusoikeuksia ei voida tulkita tai soveltaa tyhjiössä. Kansainvälinen talous ja politiikka vaikuttavat jatkuvasti perusoikeuksien soveltamiseen ja tulkintalinjoihin luoden perusoikeusjärjestelmästä dynaamisen ja alati kehittyvän kokonaisuuden. Perusoikeudet, kuten muutkin oikeussäännöt, toimivat niin kutsutussa ristipaineessa suhteessa muihin tekijöihin¹, mutta oikeudelliset periaatteet ja käytännöt asettavat reunaehdoja ristipaineen vaikutuksen laajuudelle. Koska perustuslaki ja siinä turvatut perusoikeudet nähdään kansallisen normihierarkian huipulla, on aihetta nostaa esiin kysymys siitä, kuinka paljon ja millä tavalla voidaan antaa muiden tekijöiden vaikuttaa niiden toteutumisen edellytyksiin erityisesti lainsäätäjän toiminnassa.

Koska perustuslainmukaisuuden valvonnan katsotaan olevan suurelta osin etukäteistä eli preventiivistä, on lainsäätäjällä velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen uusien alemman asteisia lakeja säädettäessä. Näin ollen tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esiin ne kohdat Metsähallituksesta annetun lain sisällöstä, joita ei voida soveltaa perusoikeuksien heikennyksiellön periaatteen asettamissa rajoissa ja joiden kohdalla sääntely rajoittaa julkisen vallan mahdollisuuksia täyttää sille asetetut positiiviset toiminta velvoitteet. Tarkastelu kiinnittyy Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:ään eli *ympäristöperusoikeuteen*. Ympäristöperusoikeuden kiistelty asema perusoikeusjärjestelmässä ja siihen liittyvät erityispiirteet asettavatkin tarkastelulle omat haasteensa.

Metsähallitusta voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä toimijoista luonnonsuojelun ja ympäristön käytön suhteen Suomessa, jolloin organisaation muutokset vaikuttavat monellakin tavalla ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Ympäristöperusoikeus asettaa jokaiselle vastuun ympäristöstä, luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä velvoittaa julkista valtaa edistämään jokaiselle turvattua oikeutta terveelliseen elinympäristöön sekä mahdollisuuksiin vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kyseinen normi velvoittaa näin ollen vahvemmin julkista valtaa kuin yksityisiä toimijoita, mikä edellyttää lainsäätäjältä kykyä erot-

¹ Jyränki & Husa 2012, s. 80.

taa julkiset hallintotehtävät Metsähallituksen liiketoiminnoista riittävän tarkkarajaisesti, jotta julkisten hallintotehtävien riippumattomuus voidaan turvata. Tältä osin lainsäätäjä ei ole yltänyt nykyisen sääntelyn kohdalla toivottuihin vaikutuksiin, mikä edellyttää laajempaa analysointia esimerkiksi Metsähallitusta ohjaavien ministeriöiden toimivallan osalta.

Ympäristöperusoikeutta tarkastellessa on asianmukaista rajata aiheen käsittely vain kansalliseen sääntelyyn, vaikka tuleekin tiedostaa, että ympäristöperusoikeuden toteutumisen tasoon vaikuttaa vahvasti myös kansainväliset sopimukset sekä Euroopan unionin oikeus. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpien seikkojen voidaan katsoa kiteytyvän laaja-alaiseen ja tulkinnanvaraiseen ympäristöperusoikeusnormiin siinä määrin, että kansainvälisen tason sääntelyn esiin nostaminen ei vaikuttaisi tutkimuksen tuloksiin merkittävästi. Ympäristöperusoikeuden alapuolelle sijoittuva aineellinen lainsäädäntö puolestaan on nähtävä niin sirpaloituneena, että sen kokonaisvaltainen käsittely on syytä rajata tutkimuksen ulkopuolelle. Aineellista lainsäädäntöä tarkasteellaankin tässä tutkielmassa vain siinä määrin, missä sen voidaan katsoa vaikuttavan Metsähallituksen toiminnan määrittämiseen.

Koska ympäristö käsitteenä on varsin monialainen, sen voidaan nähdä kattavan monen tyyppisiä asioita ja asiakokonaisuuksia asiakontekstista tai tutkimuksen alasta riippuen. On tärkeää tehdä selkoa, mitä ympäristöllä juuri tässä tutkielmassa tarkoitetaan. Ympäristö voidaan käsitteenä jakaa erilaisiin näkökulmiin eri tieteenalojen pohjalta. Julkisoikeudellisessa tutkimuksessa sovelletaan yleensä valtaan ja vastuuseen perustuvaa näkökulmaa ympäristöstä, jolloin tarkoituksena on saada tietoisilla päätöksillä aikaan muutoksia ympäristön tilassa.² Toisaalta julkisoikeudellisessa tutkimuksessa on omaksuttava myös abstraktimpi näkökulma ympäristön käsitteeseen, jolloin on mahdollista luoda perusta esimerkiksi kestävän kehityksen sääntelylle. Ympäristön käsitettä käytetään kuitenkin pääsääntöisesti kuvaamaan elollista ja elotonta ympäristöä, johon lukeutuu luonnon ympäristön lisäksi myös ihmisen tuottamaa ympäristöä kuten rakennuksia.³

Oikeudellisessa tutkimuksessa haasteellisena voidaan kuitenkin pitää ympäristön suhdetta oikeuteen, mikäli oikeus ymmärretään ihmisten välisenä vuorovaikutuksena. Jotta ympäristöä koskeva sääntely olisi asianmukaista tai edes mielekästä, on ympäristö nähtävä itseisarvona, joka vaatii oikeudellista suojaa. Käytännössä ympäristöoikeus sääntelee kuitenkin ihmisen

² Heikkinen 1993, s. 45-69.

³ Kuusiniemi 2013. Ympäristön käsite ja lainsäädäntö.

suhdetta luontoon.⁴ Tämän katsotaan tapahtuvan sääntelyllä, joka velvoittaa niin yksilöitä kuin julkista valtaa toimimaan tai olemaan toimimatta tietyllä tavalla. Näin ollen, kyse on monelta osin ympäristöllisistä reunaehdoista ja siitä, miten ne tulisi asettaa palvelemaan oikeusjärjestystä kokonaisuutena.⁵

Tässä tutkielmassa ympäristöllisiä oikeuksia lähestytään näin ollen kahden tyyppisestä näkökulmasta. Keskeisimpänä esiin nousee luonnon olemassa olon oikeutuksen ja suojaamisen näkökulma, joka kiteytyy luonnon itseisarvon tarkasteluun. Tätä näkökulmaa tukee myös ympäristöoikeuden professori Anne Kumpulan näkemys ympäristöstä ”*yhteisenä resurssina, jonka laatu vaikuttaa jokaiseen*”⁶, mikä puolestaan tuo esiin ympäristöoikeuden kollektiivisen luonteen. Toinen ikään kuin sosiaalista ympäristöoikeutta ilmentävä näkökulma perustuu ajatukseen siitä, että jokaisen tulee saada osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Mikäli neutraalimmat kilpailuolosuhteet nähdään Metsähallituksesta annetun lain tavoitteena, on tehtävä selkoa siitä, mitä kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan. Kilpailuneutraliteetin turvaamisen lähtökohtana nähdään niin kutsuttu tasaisen pelikentän vaatimus, joka koskee kaikkia toimijoita markkinoilla. Edellä mainittu on osa terveen ja toimivan kilpailun vaatimusta, jota pidetään yhtenä keskeisimpänä Euroopan unionin kilpailua koskevista linjauksista. Suomessa on perinteisesti mielletty kilpailuneutraliteetti tasapuolisen kilpailun vaatimukseksi, joka koskee niin julkisia kuin yksityisiä toimijoita painottaen erityisesti niiden välistä suhdetta⁷. Tosiasiallisesti kilpailuneutraliteetti tulee kuitenkin ymmärtää laajempänä kokonaisuutena, jolloin tasapuolisen kilpailun vaatimus voi koskea myös pelkästään yksityistä tai julkista liiketoimintaa. Aiheeni kannalta on kuitenkin olennaista tarkastella erityisesti julkisen tahon harjoittamaa toimintaa markkinoilla ja pohtia Metsähallituksen hallinnoimalle metsätalousosakeyhtiölle annettujen etuoikeuksien oikeutusta kilpailun kannalta.

Julkisille toimijoille on turvattu osittainen suoja markkinoilla toimiessaan, mikä osaltaan on nähty kilpailua vääristävänä tekijänä. Erityisesti komission kielteinen päätös, joka koskee

⁴ Kumpula 2004, s. 348- 358.

⁵ Hollo 2008, s. 88.

⁶ Kumpula 2004, s. 13.

⁷ Kilpailukatsaus 2, toim. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, s. 36.

tieliikelaitoksen eli nykyisen Destian konkurssisuojaaja sekä erityistä verokohtelua⁸, nähdään taustasyynä myös Metsähallituksen organisaatiomuutoksen tarpeelle.⁹ Euroopan unionin lainsäädännöstä ei voida kuitenkaan suoraan löytää viittauksia siihen, miten Metsähallituksen organisointi tulisi järjestää. Tämän johdosta on nostettava esiin yleinen linja siitä, minkä tyyppisille liiketoimintaa harjoittaville julkisen määräysvallan alaisille toimijoille voidaan etuuksia myöntää ja millä edellytyksillä.

Lisäksi on ensisijaisen tärkeää tehdä selkoa kilpailuneutraliteettia suoraan ja välillisesti turvaavien SEUT 101- 108 artiklojen tosiasiallisesta sisällöstä. Edellä mainitun ohella on nostettava esiin Suomen kansallisen kilpailulainsäädännön vaatimukset. Käsittelyn päämääränä on löytää vastaus siihen, edistävätkö Metsähallitusta koskevat lainsäädäntömuutokset tosiasiallisesti kilpailuneutraliteetin toteutumista vai pyritäänkö uudistetun sääntelyn avulla saattamaan valtion omistamat maa- ja vesialueet tuottavammiksi mahdollisesti ympäristöön liittyvien oikeuksien kustannuksella.

Onkin asianmukaista selvittää, kuinka PL 20 §:ssä yksilölle turvattu mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksen tekoon muuttuu, kun osa Metsähallituksen toiminnoista siirtyy liikesalaisuuksien piiriin. Tämän johdosta on tehtävä selkoa siitä, kenellä on mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon organisaation toimiessa kilpailutilanteessa etenkin, kun huomioidaan laajennettu asianosaisuus ympäristöasioissa. Tarkastelulla on myös kääntöpuolensa, joka nousee esiin esimerkiksi tiedonkulun organisointia pohtimalla, koska Metsähallituksen hallinnoima metsätalousosakeyhtiö saattaa saada epätoivottua kilpailuetua hyödyntäessään julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön sille antamia tietoja.

Tutkielmani keskiöön nousee myös abstraktimman tason ongelma, joka voidaan kiteyttää ympäristön itseisarvon ja ympäristöperusoikeuden heikkoudeksi nähtävän korostuneen taloudellisen vastuun välisenä ristiriitana. Perusoikeusjärjestelmää ei palvele ajatus siitä, että perusoikeus perustaa ainoastaan taloudellisen vastuun. Ympäristörikkomuksia koskevassa sanktiojärjestelmässä on puutteita, jotka korostuvat erityisesti silloin, kun osallisuuden piiriä kaivennetaan. Tämä voi johtaa pahimmassa tapauksessa väärinkäytösten mahdollisuuteen ja

⁸ Komission päätös valtioneudesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008.

⁹ Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 56/2016 vp, s. 1.

houkuttaa tavoittelemaan parempaa markkina-asemaa ympäristön hyvinvoinnin kustannuksella. Tämän vuoksi on nostettava esiin väärinkäytösten mahdollisuudet, mitä puutteellinen sanktiojärjestelmä pitää sisällään.

Vastauksena edellä mainittuihin ongelmakohtiin on asianmukaista nostaa esiin ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytykset nyt ja tulevaisuudessa painottaen erityisesti lainsäätäjän vastuuta säätää perustuslainmukaisia lakeja sekä ottaa huomioon niiden vaikutukset. Tämä puolestaan edellyttää huomioimaan sen tosiseikan, että Metsähallitusta koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen Euroopan unionin kilpailunormiston suhteen eli ainakin välillinen kilpailuneutraliteetin edistämisyrittäminen, ei itsessään luo esteitä ympäristöperusoikeuden toteutumiselle.

1.2 Tutkimusongelma, -metodi ja -aineisto

Tutkielman tarkoituksena on vastata kysymykseen siitä, kuinka uudistettu Metsähallituksesta annettu laki ja muu Metsähallituksen toimintaa määrittävä sääntely mahdollistavat kielletyt heikennykset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon. Keskeisimmäksi arvioinnin kohteeksi nousee tutkielmassa lainsäätäjä, jonka vastuulla voidaan katsoa olevan mahdollisimman toimivan oikeusjärjestelmän rakentamisen Suomessa. Näin ollen tulee tarkastella sitä, onko uudistettu sääntely saanut aikaan toivottuja vaikutuksia, niin ympäristönsuojelun, kuin myös lakiuudistuksen tavoitteeksi asetetun kilpailuneutraliteetin periaatteen näkökulmasta.

Aiheen tarkastelu edellyttää lisäkysymyksiä, jotka koskevat uudistetun sääntelyn keinoja turvata kestävä metsätalous Suomessa myös pidemmällä aikavälillä. On esitettävä esimerkiksi kysymyksiä siitä, turvaako nykyinen sääntely Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidon riippumattomuuden ja mitä ongelmia niin kutsutun kolmannen tase-erän perustaminen aiheuttaa ympäristönsuojelun kannalta. Lisäksi tutkielmassa vastataan kysymykseen siitä, miksei sääntelyä voida tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Edellä mainittuihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää esitettäväksi myös kysymyksiä siitä, miten ympäristöperusoikeus asettuu osaksi perusoikeusjärjestelmää ja kuinka vastuu ympäristöstä jakautuu yksilön ja julkisen vallan välillä. Erityisen tärkeänä seikkana varsinaiseen tut-

kimuskysymykseen vastaamisen kannalta on, että tutkielmassa tehdään selkoa ympäristöperusoikeuden tulkintalinjoista ja siitä, mitä kyseisen normin katsotaan pitävän sisällään.

Koska lakiuudistusta on perusteltu kilpailuneutraliteetin periaatteen edistämisellä, on asianmukaista tarkastella kilpailua koskevaa sääntelyä, jotta on mahdollista tehdä johtopäätöksiä kilpailuneutraliteetin tosiasiallisesta kehityksestä myös kansallisella tasolla. Kilpailuneutraliteetin tarkastelu kiteytyykin kysymykseen siitä, oliko Metsähallitusta koskevan sääntelyn uudistuksen tarkoituksena, kilpailuneutraliteetin edistämisen sijaan, täyttääkin vain EU:n kilpailunormiston vähimmäisvaatimukset?

Tutkielman ensimmäiset luvut edustavat puhtaasti lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Keskeisenä päämääränä on lainopille tyypillisesti systematisoida eri oikeudellisten alueiden välisiä yhteyksiä sekä luoda kuva niiden normatiivisia keskinäissuhteista.¹⁰ Lainoppi metodisena valintana soveltuu näin ollen aiheen kannalta keskeisimpien oikeusnormien tulkinnalliseen selkeyttämiseen, mutta sen avulla ei ole mahdollista vastata tyhjentävästi edellä esitettyyn tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttääkin esimerkiksi lainsäädäntötutkimuksen alaan kuuluvien keinojen esille nostoa. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan sovelleta empiirisiä tutkimuskeinoja, kun etsitään vastauksia käsillä oleviin kysymyksiin.

Tutkielman aihe edellyttääkin tavallaan tieteenalojen rajoja rikkovaa metodologiaa, joka ei perustu pelkästään Metsähallituksesta annetun lain vaikuttavuuden arviointiin, vaan edellyttää myös arvojen, poliittisten tavoitteiden sekä voimassa olevan oikeuden esille nostoa. Näin ollen tarkastelu kiinnittyy vahvasti niihin oikeushyviin, mitä ympäristöperusoikeudella suojataan. Saman tyyppisiä metodisia valintoja ovat tehneet muun muassa rikosoikeuden puolella Tapio Lappi-Seppälä sekä Sakari Melander. Esimerkiksi Melander on väitöskirjassaan¹¹ tutkinut ansiokkaasti muun muassa lainsäätäjään kohdistuvia oikeudellisia rajoitteita, mutta hänen tutkimustuloksensa perustuvat sekä olemassa olevalle oikeudelliselle pohjalle että vallitsevalle kriminaalipoliittiselle pohjalle.¹²

Tässä tutkielmassa edellä mainitun kaltainen metodisen valinnan määrittelyn haastavuus ilmenee erityisesti siinä, että tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää lainopillisen näkö-

¹⁰ Jyränki & Husa 2012, s. 73.

¹¹ Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset, 2008.

¹² Lahti 2009, s. 538.

kulman esille nostoa, siltä osin kuin voimassa oleva oikeus rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa säätää laeista perustuslainmukaisia. Toisaalta taas tarkastelu kiinnittyy juuri niihin poliittisiin tavoitteisiin, joita sääntelyllä pyritään saavuttamaan. Tarkastelua ei voida myöskään täysin erottaa arvolähtöisestä lähestymistavasta, mutta tätä ei voida pitää erityisen ongelmallisena, koska tutkielman aihe kytkeytyy vahvasti perusoikeuksien turvaamiseen. Tämän tyyppisellä metodisella valinnalla pyritään vastaamaan myös käytännön tasolla ilmeneviin ongelmiin lainsäädäntötyössä, jolloin tutkimuksen tuloksilla voidaan katsoa olevan myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä.

Tutkielma on laadittu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja kuuluu näin ollen julkisoikeuden alaan, vaikka aiheen käsittely edellyttääkin osin myös kilpailuoikeuden keskeisimpien säädösten sekä periaatteiden esiin nostamista. Onkin huomioitava, että jaottelu yksityis- ja julkisoikeuteen ei ole yksiselkoista ja sen voidaan katsoa menettäneen viime vuosikymmeninä tietystä määrin merkitystään.¹³ Toisaalta tutkielma on tyyppillinen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, mikä johtuu aiheen poliittisesta latautuneisuudesta. Aihetta olisi mahdollista tutkia myös arvolähtökohdista ja moraalisen oikeutuksen kannalta, mutta tässä tutkielmassa pitäydään ainoastaan esittelemään lyhyesti ympäristöperusoikeuden säätämiseen johtaneet yhteiskunnalliset arvolähtökohdat, jotka vaikuttavat edelleen kyseisen normin tulkintaan.

Tutkimuksessa esitetyt johtopäätökset rajataan koskemaan ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta keskeisimpiä seikkoja, jolloin on asianmukaista jättää kokonaisvaltaisempi kilpailuneutraliteetin toteutumisen arviointi omaksi tutkimuskohteekseen. Myös vähemmistöjen oikeuksiin liittyvä problematiikka on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkielmassa käytetty aineisto perustuu voimassa olevan lainsäädännön lisäksi oikeuskirjallisuuden teoksiin, jotka karkeasti jaoteltuna käsittelevät perusoikeuksia yleensä, ympäristöoikeuden alaa ja kilpailuoikeuden alaa sekä niiden keskinäissuhteita. Lisäksi tutkimustehtävän toteutusta tukevat erinäiset valtiopäiväasiakirjat, erityisesti uudistetun Metsähallituksesta annetun lain esityöt, joiden ohella huomioin myös eri intressiryhmiltä saadut lausunnot lakiuudistukseen liittyen.

¹³ Jyränki & Husa 2012, s. 73.

Lisäksi on huomioitava, että kilpailuneutraliteetin vaatimuksesta on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT), mikä on kansallisella tasolla Suomessa johdannut muun muassa kilpailulain (948/2011) uudistamiseen. Tutkielmassa ei tämän vuoksi pitäydytä pelkästään kansallisen sääntelyn tasolla, vaan luodaan katsaus myös sääntelyn taustalla vaikuttavaan Euroopan unionin kilpailunormistoon sekä komission sitä koskeviin linjauksiin. Myös oikeuskäytäntö sekä tuomioistuinratkaisut toimivat tutkielmassa suuntaa-antavina perusteina sille, miten Metsähallitusta koskevaa sääntelyä tulisi tulkita, jotta olisi mahdollista tehdä sekä taloudellisesti että myös ympäristönsuojelullisesti kestäviä ratkaisuja.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Johtuen aiheeni ajankohtaisuudesta ja käsitteiden, kuten kilpailuneutraliteetin, vakiintumattomuudesta erityisesti oikeudellisessa tutkimuksessa, on asianmukaista tehdä selkoa keskeisimmistä käsitteistä tutkielman alkupuolella. Kun käsitteistö ja sen taustalla vaikuttavat tekijät on esitelty, voidaan siirtyä pohtimaan ja problematisoimaan aihetta syvällisemmin. Aiheen kannalta ei ole kuitenkaan asianmukaista noudattaa perinteistä pinnallisemmasta syvällisempään tutkimukseen suuntaavaa menetelmää. Tarkoituksena on näin ollen esitellä tutkielman alkupuolella keskeisimmät käsitteeni mahdollisimman syväluotaavasti, jotta lukijalle syntyy ymmärrettävä kuva aiheen lähtökohdista. Tämän jälkeen on vasta asianmukaista tarkastella Metsähallituksesta annetun lain uudistamisesta koituvia oikeudellisia ongelmakohtia ja selvittää mahdollisia ratkaisuja kyseisiin ongelmiin.

Luvussa kaksi syvennyttään tarkastelemaan ympäristöperusoikeutta perusoikeutena ja selvittämään sen asemaa osana koko perusoikeusjärjestelmää. Keskeisimpinä tarkastelun kohteina ovat ympäristön itseisarvon tunnustamiseen sekä normin asettaman vastuun jakautumiseen liittyvät lähtökohdat. Tämän jälkeen on asianmukaista nostaa esiin kyseisen normin erityispiirteitä. Haasteita tutkimuksen toteuttamiselle voidaan nähdä aiheuttavan ympäristöperusoikeusnormin *sui generis* -luonteisuus sekä oikeussubjektin määrittelyyn liittyvä problematiikka. Toisen luvun lopussa esitellään ympäristöperusoikeuden tulkintalinjojen kehitystä sääätämisvaiheesta nykyhetkeen, jotta Metsähallitusta koskevan sääntelyn vaikutusten arviointi on mahdollista suorittaa ymmärrettävästi ja riittävän kokonaisvaltaisesti.

Tutkielman kolmas luku käsittelee kilpailuneutraliteetin vaatimusta, jota pohjustetaan aluksi esittelemällä Euroopan unionin vallitsevan kilpailupolitiikan yleisiä linjauksia, jotka koskevat tervettä ja toimivaa kilpailua. Tämän jälkeen esitellään pääpiirteittäin kilpailua ja erityisesti kilpailuneutraliteettia koskevat säädökset, jotka sisältyvät sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta. Tämän voidaan katsoa johdattavan myös kansallisen kilpailulainsäädännön asettamia reunaehtojen tarkasteluun. Luvun lopussa nostetaan esiin myös Metsähallituksen organisaatiomuutoksen tarpeen taustalla vaikuttavan Destia-tapaus¹⁴, jota pidetään eräänlaisena käännekohtana Suomen koko valtioneuvostojärjestelmän soveltamisessa.

Neljännessä luvussa tarkoituksena on nostaa esiin Metsähallituksen läpikäymät organisatoriset muutokset sekä sitä koskeva sääntely. Muutoksia arvioidaan julkisen vallan käytön osalta ympäristöperusoikeuden toteuttamismahdollisuuksien näkökulmasta sekä lisäksi luvussa otetaan kantaa siihen, miksi kilpailuneutraliteetin edistämistä ei tule liikaa korostaa lakimuutoksen perusteluissa. Erääksi ongelmakohtaksi nousee Metsähallituksen yhtiöittämisestä koituneet muutokset PL 20 §:ssä turvattujen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien soveltamisen suhteen, kun osa asioista siirtyy yhtiöittämisen myötä liikesalaisuuksien piiriin. Näin ollen on selvitettävä, missä määrin yhtiöittäminen tosiasiallisesti vaikuttaa osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi on syytä huomioida myös organisaation sisäisen tiedonkulun merkitys kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta.

Viidennen lukuun on sisällytetty edellisen Metsähallitusta käsittelevän luvun johdattelemana keskeisimpiä ristiriitoja erityisesti ympäristöperusoikeuden toteuttamisen osalta, jonka avulla lukijalle muodostuu kokonaisvaltainen kuva aiheesta. Luvun alussa käsitellään sitä, missä määrin perusoikeussuojaa ympäristöperusoikeuden osalta voidaan rajoittaa kilpailun edistämistarkoitusten puitteissa ja miten korostunut taloudellinen vastuu ympäristöasioissa soveltuu ylipäätään osaksi perusoikeusjärjestelmää. Tämä edellyttää myös sanktiojärjestelmässä esiintyvien puutteiden esille tuomista. Tämän ohella tarkastelu kiinnittyy keinoihin, joilla voidaan turvata kestävä metsätalous Suomessa myös pidemmällä aikavälillä. Edellä mainittu tarkastelu puolestaan edellyttää myös valtion omistajuuteen ja ohjausvastuuseen liittyvien näkökulmien esiin nostamista. Luvun lopuksi vastataan kysymykseen siitä, mahdollistaako uudistettu Metsähallitusta koskeva sääntely ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan heik-

¹⁴ Komission päätös valtioneuvosta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008.

kenemisen pidemmällä aikavälillä esimerkiksi organisaation sisäisiä omaisuudensirtoja koskevan sääntelyn puitteissa.

Viimeisessä luvussa, eli luvussa kuusi, nostetaan esiin keskeisimmät päätelmät, joissa tukeudutaan vahvasti vaikutusanalyysin keinoihin. Tarkoituksena on tuoda ilmi ne kohdat Metsähallituksesta annetusta laista, joiden kohdalla lainsäätäjän voidaan katsoa epäonnistuneen tehtävässään ja joiden voidaan nähdä aiheuttavan epätoivottuja vaikutuksia yhteiskunnassa. Tarkastelu kiinnittyy vahvasti ympäristöperusoikeuden turvaamisen näkökulmaan ja lopuksi on syytä esittää de lege ferenda -tyyppisiä kannanottoja siihen, kuinka kyseisestä laista olisi voitu laatia sekä EU:n kilpailunormistoa vastaava, mutta myös perustuslainmukainen kokonaisuus.

2. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS

Jotta ympäristöperusoikeudesta eli PL 20 §:stä kyettäisiin luomaan riittävän kattava mielikuva, on alkuun tutustuttava perusoikeusjärjestelmään yleensä. Tarkoitukseni ei ole tämän luvun alussa tarkastella perusoikeusjärjestelmää kokonaisuudessaan tyhjentävästi, vaan luoda ymmärrettävä pohjustus ympäristöperusoikeuden hahmottamiseksi. Vasta tämän jälkeen on asianmukaista tarkastella ympäristöperusoikeutta syväluotaavasti ja tyhjentävästi sekä luoda tulkintoja kyseisen normin sisällöstä, erityispiirteistä tai asemasta osana perusoikeusjärjestelmää.

Perusoikeuksien nähdään yleensä turvaavan universaaleja perusarvoja¹⁵, joilla suojataan yksilöä niin julkisen vallan kuin toisten yksilöiden toimilta. Perusoikeudet on näin ollen turvattu jokaiselle luonnolliselle henkilölle oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä, sekä välillisesti ne kuuluvat myös oikeushenkilöille nykyisen tulkinnan mukaan. Perusoikeudet toimivat valtiosäännön ohella eräänlaisena runkona koko oikeusjärjestelmälle Suomessa. Niiden varaan voidaan katsoa rakentuvan lakien säätämisen ja soveltamisen ohella myös koko oikeusjärjestyksen toimivuuden.¹⁶ Perusoikeusjärjestelmää uudistettiin vuonna 1995 ja se muotoiltiin vastaamaan monelta osin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.¹⁷

Uudistuksen tavoitteena oli, että *”uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia”*¹⁸. Tämän tyyppisen laaja-alaisen muutoksen voitiin nähdä vaikuttavan perus- ja ihmisoikeusajattelun painoarvon lisääntymiseen ja tätä kautta myös koko oikeuskulttuuriin Suomessa¹⁹. On huomioitava, että myös nykyisin perustuslaki, mukaan lukien perusoikeudet, on tapana mieltää kansallisen lainsäädännön normihierarkian huipulle, millä käytännössä tarkoitetaan sitä, että alemmanasteisten säädösten on oltava perusoikeuksien kanssa saman suuntaisia. Tämä puolestaan kuvastaa perusoikeuksien erityistä asemaa oikeusjärjestelmässä.

Perusoikeusjärjestelmä nähdään usein ristiriitaisena ja alati tulkintalinjoiltaan muuttavana

¹⁵ Husa & Pohjolainen 2009, s. 134.

¹⁶ Hallberg 2010. Perusoikeuksien tarkoitus.

¹⁷ Jyränki & Husa 2012, s. 376.

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 1.

¹⁹ Jyränki & Husa 2012, s. 375.

kokonaisuutena. Tämän vuoksi perusoikeudet on jaoteltu yleensä kolmeen sukupolveen perusoikeusjärjestelmän hahmottamiseksi, mutta jaottelulla ei voida katsoa olevan oikeudellista merkitystä²⁰. Kehitysvaiheiksi on tapana määritellä *vapausoikeudet*, *TSS-oikeudet* sekä niin sanotut *kollektiiviset oikeudet*. Erityisesti tutkielmassani tarkastelemani ympäristöperusoikeutta ei voida kuitenkaan kategorisoida edellä mainitsemiä kehitysvaiheiden mukaan, mitä tarkastelen lähemmin luvussa 2.1. Myös muun tyyppisiä kategorisointeja on laadittu perusoikeusjärjestelmän hahmottamiseksi, mutta niitä voidaan pitää yhtä soveltumattomina ympäristöperusoikeuden tarkasteluun.

Perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu suurelta osin eduskuntatasolla perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on abstraktin normikontrollin mukaisesti varmistaa lakiehdotusten perustuslainmukaisuus jo säätämisvaiheessa, eli valvonnan voidaan katsoa olevan etukäteistä eli preventiivistä.²¹ Poikkeuslakimenettely kuitenkin mahdollistaa myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain säätämisen, mikä vahvistaa menettelytavan valvonnan merkitystä, vaikka perusoikeusuudistuksen jälkeen onkin ollut havaittavissa kyseisen menettelyn välttämisen käytäntö.²² Perustuslakivaliokunnan ohella eduskunnan puhemiehellä on velvollisuus kontrolloida perustuslainmukaisuutta eduskunnan täysistunnossa, mistä on säädetty myös perustuslain 42 §:ssä. Jälkikäteisestä valvonnasta puolestaan vastaavat eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri, jotka perusoikeusuudistuksen myötä saivat velvollisuudekseen sisällyttää toimintakertomuksiinsa erilliset jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.²³ Myös tuomioistuimilla voidaan katsoa olevan välillinen valvontavelvollisuus, mikä käytännössä ilmenee perustuslain etusijaperiaatteen soveltamisvelvollisuutena.

Perusoikeuksia on kuitenkin mahdollista rajoittaa, koska ne eivät takaa yksilölle absoluuttista suojaa. Voidaan nähdä, että yksittäisten perusoikeuksien välillä ilmenee vaihtelevuutta sääntelytarkkuuden ja sitovuuden osalta.²⁴ Vaikka perustuslakivaliokunta totesikin perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa mietinnössään, että kunkin perusoikeuden sallitut rajoitukset tarkentuvat lainsäädäntökäytännössä, voidaan yleisenä ohjenuorana perusoikeuksien rajoitustilanteessa soveltaa tiettyjä perusteita, joiden on täytyttävä. Yleisinä perusteina ovat

²⁰ Hallberg 2010. Perusoikeuksien ryhmittely ja ulottuvuus.

²¹ Viljanen 2011. Suomalaisen perusoikeusvalvonnan yleinen luonne.

²² Viljanen 2011. Suomalaisen perusoikeusvalvonnan yleinen luonne.

²³ Husa & Pohjolainen 2009, s. 206.

²⁴ Saraviita 2011, s. 135.

muun muassa seuraavat seikat: rajoitusten tulee perustua lakiin, oltava riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisiä, hyväksyttäviä sekä suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Lisäksi rajoitukset eivät saa ulottua perusoikeuden ytimeen ja ne eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta. Myös oikeusturva näkökohta on otettava perusoikeuksia rajoitettaessa huomioon.²⁵ Tosiasiallisesti on kuitenkin huomioitava, että perusoikeuksien suojan ja vaikutusten tason vaihtelevuus ehdottomista kielloista julkisen vallan velvollisuuteen edistää tiettyjen perusoikeuksien toteutumista vaikuttavat rajoitusedellytyksiin.²⁶

Tässä tutkielmassa tarkastelemani PL 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden osalta on käyty keskusteluja siitä, kuinka hyvin se soveltuu perusoikeuksien yleisten määritelmien piiriin. Vaikka ympäristöperusoikeuden osalta on havaittavissa lukuisia poikkeuksia perusoikeuksien yleisiin määritelmiin verrattuna, voidaan sen asemaa osana perusoikeusjärjestelmää perustella esimerkiksi eri oikeusteorioiden pohjalta tai tyytyä toteamaan sen olevan ainakin elimellinen osa perusoikeusjärjestelmää. On asianmukaista tiedostaa, että perusoikeuksien, mukaan lukien ympäristöperusoikeuden, tarkastelu yksittäisenä normina vaatii kykyä ymmärtää normi abstraktina kokonaisuutena, jota ei voida käytännössä soveltaa tai tulkita irrallisena osana oikeusjärjestelmästä. Lainsäätäjän kannalta on kuitenkin asianmukaista ymmärtää taustalla vaikuttavan ympäristöperusoikeuden perimmäinen luonne, jotta myös lainsäädäntötyössä on mahdollista ottaa huomioon perustuslainmukaisuus riittävän kokonaisvaltaisesti. Jotta olisi mahdollista pohtia Metsähallitusta koskevan sääntelyn uudistusten vaikutuksia ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon, on nostettava esiin ympäristöperusoikeuden tämän hetkiset tulkintalinjat, erityispiirteet sekä vaikuttavuus perusoikeutena.

²⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁶ Saraviita 2011, s. 136.

2.1 Ympäristöperusoikeus osana perusoikeusjärjestelmää

2.1.1 Ympäristön itseisarvon tunnustaminen

Suomen perustuslain 20 § kuuluu seuraavasti:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Perusoikeussäännökset, jotka koskevat ympäristöä ovat keskimäärin varsin myöhäsyntyisiä, mutta niiden säätämisen merkittäviä yhteiskunnallisia ja oikeudellisia vaikutuksia²⁷. Niiden katsotaan kehittyneen kansainvälisesti sen myötä, kun ympäristöongelmia on alettu tunnustaa ja on nähty tarpeelliseksi luoda ympäristönsuojelulle vähimmäisvaatimuksia myös perustuslain tasolla.²⁸ Kansainvälisellä tasolla lisääntyneet ihmisoikeuksia ja ympäristön suojelua koskevat velvoitteet edellyttivät muutoksia myös Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, vaikka kyseiset velvoitteet eivät suoraan velvoita kyseisistä asioista säätämistä kuitenkaan perustuslain tasolla.²⁹ Lisäksi on huomioitava, että ihmisoikeussäännöksillä voidaan katsoa olevan varsin vähäinen merkitys nykyisessä PL 20 §:n tulkinnassa³⁰, vaikka niitä voidaan pitää PL 20 §:n säätämisen taustalla vaikuttavina tekijöinä.

Perusoikeustulkinnassa ympäristöarvoja alettiin ottaa huomioon Suomen perustuslakivaliokunnassa 1980-luvulta lähtien, jolloin lähtökohtana nähtiin kuitenkin nykyinen PL 15 §, joka koskee omaisuudensuojaa ja sen rajoittamista.³¹ Kansainvälisen kehityksen vaikutuksia ei voida vähätellä ja niitä pidetään perusteena PL 20 §:n säätämiseksi³², vaikka kansallisella tasolla olikin odotettavissa niin kutsuttuja perusoikeuskonflikteja esimerkiksi maa- ja vesialueiden omistajien sekä luonnonsuojelun edistäjien keskuudessa³³. Kansainvälinen kehitys johti lopulta nykyisen PL 20 §:n säätämiseen ja erottamiseen omaisuudensuojan turvaavasta nor-

²⁷ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 28.

²⁸ Vihervuori 2009. Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat.

²⁹ OKa 18.8.1992. D 7/20/92. (Finlex)

³⁰ Vihervuori 2009. Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat.

³¹ Saraviita 2011, s. 275.

³² Vihervuori 2009. Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat.

³³ Saraviita 2011, s. 276.

mista, mikä puolestaan on saanut aikaan muutoksia arvojen etusijajärjestyksessä kokonaisuudessaan.³⁴

PL 20 §:n säätämistä edeltävä hallituksen esitys perusteluineen luo pohjaa sille, että ympäristön itseisarvo tunnustetaan. Ympäristön itseisarvon tunnustamisella tarkoitetaan sitä, että oikeussuojaa annetaan näin ollen myös yleisesti miellettyjen oikeussuhteiden ulkopuolisille tekijöille.³⁵ Ympäristö itseisarvona on nähtävissä filosofisemmin ei-inhimillisen elämän hyvinvointina, johon ei liity inhimillisten tavoitteiden asettamaa välineellistä hyötyä.³⁶ Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskeva mietintö puoltaa näkökulmaa siitä, että PL 20.1 § oli muotoiltava *kaikkien* vastuuksi ympäristöstä, mikä nostaa esiin kyseisen normin ympäristön itseisarvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia koskevat ulottuvuudet. Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen vaatimus on myös kytkettävissä ajatukseen luonnon eri osien itseisarvosta.

Ympäristön itseisarvon tunnustaminen tulee ilmi myös PL 20.2 §:stä, jonka aineellisen tavoitteena on turvata yksilölle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä menettelyllisenä tavoitteena turvata mahdollisuus vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöstä huolehtimien ja sen monimuotoisuuden säilyttämisen nähdään olevan edellytyksenä terveelliselle ympäristölle elää. Kuten yleensä on tapana ajatella, vain ihmisillä on erilaisia arvoja toisin kuin eläimillä tai kasveilla. Inhimillisten arvojen edellytyksenä nähdään usein pyrkimys johonkin hyvään, kuten hyvinvointiin.³⁷ Tästä voidaan johtaa päättelyketju, joka puoltaa ympäristön itseisarvon tunnustamista myös perusteena yksilölle turvattuun oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä.

Kansainvälisellä tasolla on kuitenkin otettava huomioon, että kaikkien kehittyneiden maiden valtiosääntö ei sisällä ympäristöperusoikeussäännöstä, eikä sitä voida näin ollen pitää indikaattorina esimerkiksi luonnonsuojelun tasolle.³⁸ Vastakkainen näkemys taas puoltaa ajatusta siitä, että valtiot, joiden perustuslakiin sisältyy ympäristöä suojaava perusoikeus, omaavat paremman ympäristönsuojelutason kuin ne valtiot, joilta kyseinen säännös puuttuu.³⁹ Mi-

³⁴ Kuusiniemi 1998, s. 82.

³⁵ Hollo 2008, s. 84.

³⁶ O'Neill 1997, s. 267.

³⁷ O'Neill 1997, s. 266.

³⁸ Vihervuori 2009. Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen tausta ja lähtökohdat.

³⁹ Viljanen ym. 2014, s. 19.

käli ympäristöperusoikeutta ei olisi säädetty Suomessa, olisi ympäristöä koskeva aineellinen lainsäädäntö mahdollisesti vieläkin sirpaloituneempaa kuin nykyisin. Vaikka vieläkin myös Suomessa on havaittavissa esimerkiksi osallistumisoikeuksien kannalta epäjohtonmukaisuuksia eri ympäristön osia koskevissa laeissa, voidaan perusoikeuksille tyypillisellä tulkintavaikutuksella nähdä olleen vaikutusta aineellisen lainsäädännön uudistamiseen. Tulkintavaikutuksen on voitu katsoa lisäävän ympäristöä koskevan normiston koheesiota sekä sillä voidaan nähdä olevan myös lainopille tyypillisen systematisointitehtävän kannalta merkitystä.⁴⁰

Kuten perusoikeudet yleensäkin on myös PL 20 § eli ympäristöperusoikeus laadittu kirjallisen asunsa osalta abstraktiotasoltaan korkeaksi, mikä mahdollistaa sen soveltamisen tulkinnan avulla.⁴¹ Koska perusoikeudet toimivat oikeusjärjestelmän runkona sekä yhteiskunnallisia perusarvoja tiivistävänä kokonaisuutena, on ollut tarkoituksenmukaista laatia lain tekstistä lyhyttä ja ytimekästä.⁴² Lyhyt ja ytimekäs ilmaisutapa ympäristöperusoikeutta tarkasteltaessa mahdollistaa sisällöltään hajanaisen ja moniulotteisen normin periaatteiden kiteyttämistä kirjalliseen muotoon, eikä rajaa pois vain tulkinnan avulla saavutettavia tavoitteita.

Ympäristöperusoikeutta, kuten joitain muitakin perustuslain taseisia säädöksiä, leimaa kuitenkin tietyn asteinen julistuksenomaisuus. Ympäristöperusoikeuden osalta julistuksenomaisen ilmaisun merkitys nähdään erityisen korostuneena ja lain säätämisvaiheessa onkin todettu, että *”Säännös olisi luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Se ei voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä”*⁴³. Edellä mainittua näkökulmaa on perusteltu sillä, että ympäristöön liittyy sellaisia arvoja, joita ei voida palauttaa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi, vaan kyse on niin sanotusta jakamattomasta oikeudesta tai luonnonitseisarvosta.⁴⁴ Ympäristön itseisarvon tunnustaminen on vaikuttanut vahvasti myös normin kirjoitettuun asuun ja voidaankin nähdä, että juuri ympäristön itseisarvon tunnustaminen on luonut haasteita muotoilla pykälä perusoikeusjärjestelmään soveltuvaksi eli riittävän avoimeksi, mutta samalla velvoittavaksi säädökseksi. Julistuksenomaisuus leimaa erityisesti PL 20 §:n 1. momenttia, jonka johdosta luvuissa 2.1.2 sekä 2.1.3 tarkastellaan lähemmin pykälän momenttien välistä velvoittavuuden astetta.

⁴⁰ Kuusiniemi 1998, s. 78.

⁴¹ Jyräki & Husa 2012, s. 84.

⁴² Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 28.

⁴³ HE 309/1993 vp, s. 66.

⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 66.

Lisäksi on huomioitava, että ympäristöperusoikeuden asema osana perusoikeusjärjestelmää muotoutuu myös kyseisen normin vaikuttavuuden ja ehdottomuuden perusteella, mikä tulee ilmi lain kirjoitetussa muodossa. Perusoikeusjärjestelmässä voidaan havaita niin kutsuttuja ehdottomia kieltoja, kuten syrjäntäkielto (PL 6.2 §), joista ei voida poiketa tavallisen lain säätämällä.⁴⁵ Tällöin kyseeseen tulee poikkeuslakijärjestelmä, jos perusoikeutta on välttämätöntä rajoittaa. Oikeuksiksi muotoiltujen perusoikeuksien rajoittaminen puolestaan on mahdollista yleisiä perusoikeuksien rajoitusperiaatteita noudattaen. Vaikka ympäristöperusoikeus ei turvaa varsinaisesti 1. momenttinsa osalta yksilölle oikeuksia, eikä sitä ole kirjallisen asunsa puolesta muotoiltu oikeudeksi edes otsikkotasolla, voidaan yleisiä rajoitusperiaatteita soveltaa siihen. Ympäristöperusoikeuteen ei näin ollen sisälly niin kutsuttuja kvalifikoituja lakivarauksia tai erillistä rajoituslauseketta, jotka vaikuttaisivat kyseisen perusoikeuden rajoitus edellytyksiin rajoitusmahdollisuuksia kaventavasti.

Ympäristöperusoikeuden osalta viittauksenomaisena elementtinä nähdään PL 20.2 §:n sanamuoto ”*julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan...*”, joka ilmentää julkiselle vallalle asetettuja positiivisia toimintavelvoitteita. Tällaisia säännöksiä pidetään velvoittavuudeltaan vahvempina, kuin esimerkiksi joihinkin perusoikeuksiin sisältyviä lakiviittauksia. Ympäristöperusoikeuden osalta ei kuitenkaan voida tehdä selvää jakoa sen osalta, onko pykälän toisen momentin sanamuoto tosiasiallisesti lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuden piirissä, mikä johtuu epä määräisestä *pyrkimys*-ilmauksesta. Ainakin voidaan katsoa, että ympäristöperusoikeus asettaa lainsäätäjälle edistämismahdollisuuden, joka täydentää perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta⁴⁶.

2.1.2 Kaikkien vastuu

Perustuslain 20.1 §:ssä säädetään kaikille kuuluvasta vastuusta, joka koskee luontoa ja sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä. Pykälää voidaan pitää julistuksenomaisena ja näin ollen sen velvoittavuuden aste on heikompi kuin esimerkiksi ehdottomien kieltojen kohdalla. Näin ollen on huomioitava, että se ei varsinaisesti perusta rangaistusvastuuta tai

⁴⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

⁴⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

oikeudellisia velvoitteita ylipäättään, vaan kyse on ennemminkin sen perustamista tulkintavai-
kutuksista.⁴⁷

On asianmukaista tarkastella, mitä *kaikilla* kyseisessä säädöksessä käytännössä tarkoitetaan. Voidaan katsoa, että julkinen valta ja yksilöt lukeutuvat PL 20.1 §:n velvoittavuuden piiriin. Tässä luvussa en katso tarkoituksenmukaiseksi erotella luonnollisia henkilöitä ja oikeushenki-
löitä, vaan pidän oletuksena asetelmaa, jossa oikeushenkilöt koostuvat luonnollisista henki-
löistä eli yksilöistä, joiden oikeuksiin on mahdollista kajota⁴⁸. Perusoikeusuudistuksen myötä
perusoikeuksien on katsottu lähtökohtaisesti suojaavan jokaista Suomen lainkäyttöpiirissä
olevaa myös kansalaisuudesta riippumatta.⁴⁹

Kaikille osoitettu vastuu ymmärretään seurauksena myös normin taustalla vaikuttavasta kes-
tävän kehityksen periaatteesta, jota ei PL 20.1 §:ään ole kuitenkaan erikseen kirjattu. Kaikki-
en vastuu esimerkiksi kulttuuriperinnöstä turvaa näin ollen myös tulevien sukupolvien oike-
uksia, mutta ei velvoita aktiivisesti vaikuttamaan jo olemassa olevien käyttäytymiseen tietyllä
tavalla. Edellä mainitun perusteella on mahdollista vetää johtopäätöksiä siitä, mikä vastuu
lainsäätäjällä on tilanteessa, jossa punnitaan säädettävän lain yhdensuuntaisuutta suhteessa
ympäristöperusoikeuteen.

Kaikille osoitetulla vastuulla on myös kääntöpuolensa; kaikkien vastuu luo myös kaikille oi-
keuksia. Tämä nähdään selvimmin osallistumisoikeuksien laajentamisena ympäristöasioissa.
Osallisuus ei näin ollen ole riippuvainen esimerkiksi asuinpaikasta vaan myös intresseistä.
Kaikkien vastuu ilmenee usein tilanteissa, joissa niin sanottu kolmannen sektorin toimija,
kuten yhdistys tai järjestö, ajaa jotakin asiaa oikeusteitse, vaikka siihen kuuluvia yksilöitä ei
voitaisi pitää osallisina kyseessä olevassa tapauksessa. Ympäristöasioissa vaikutusmahdolli-
suuksia on laajennettu ja Århusin sopimuksen⁵⁰ 2. artikla turvaakin osallistumis- ja vaikutus-
mahdollisuuksia myös ”yleisölle, jota asia koskee” tai ”yleisölle, jonka etua asia koskee”.
Näin ollen heikosti velvoittavan PL 20 §:n ensimmäisen momentin katsotaan välillisesti vai-
kuttavan myös päätöksenteossa, luoden samalla oikeuksia eri intressiryhmille, kuten luonnon-
suojeluyhdistyksille.

⁴⁷ Kuusiniemi 1998, s. 66.

⁴⁸ Jyränki & Husa 2012, s. 390.

⁴⁹ Saraviita 2011, s. 125.

⁵⁰ SopS 122/2004.

2.1.3 Julkisen vallan vastuu

PL 20.2 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeuspykälän toista momenttia pidetään velvoittavuuden asteeltaan korkeampana kuin ensimmäistä, mikä johtuu sen julkiselle vallalle kohdistetusta aktiivisesta toimintavelvoitteesta. Lisäksi se luo rajoituksia ympäristöä koskevan päätöksenteon kannalta.

Julkinen valta ei ole kuitenkaan käsitteenä yksiselkoinen, vaan on asianmukaista pohtia ketä julkisella vallalla PL 20 §:ssä tarkoitetaan. Julkinen valta on tapana ymmärtää käsitteenä, jonka avulla voidaan hahmottaa vallankäytön intensiteettiä sekä valtiollisen toiminnan niitä muotoja, jotka ovat sallittuja.⁵¹ Ympäristöperusoikeutta tulkittaessa puolestaan julkinen valta tulisi ymmärtää subjektina. Kun julkinen valta ymmärretään oikeuden subjektina, voidaan subjektin käsitteeseen sisällyttää kaikki julkisyhteisöt, viranomaiset sekä myös välillinen julkishallinto.⁵²

Huomiota on kiinnitettävä lakitekstin muotoiluun, josta käy ilmi, että julkisen vallan on *pyrittävä* turvaamaan tietyt oikeudet. Tämän vuoksi PL 20.2 §:ää ei voida pitää yhtä velvoittavana kuin esimerkiksi PL 22 §:ää, joka on muotoiltu selkeästi julkisen vallan velvollisuudeksi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ankarampi velvoittavuuden aste ilmenee julkisen vallan velvollisuutena *turvata* tietyt oikeudet, jolloin kyse ei ole vai *pyrkimyksestä* turvata oikeuksia. Tämän näkökulman voidaan katsoa nousseen esiin jo lainvalmisteluvaiheessa. Perustuslakivaliokunta esitti yhdensuuntaisen mielipiteen hallituksen esityksen osalta siitä, että myös ympäristöä koskevia perusoikeuksia laadittaessa on otettu huomioon tosiasiallisista voimavaroista johtuvat rajoitukset ja myös mahdollisuudet perusoikeuksien toteuttamiseen.⁵³ Tämän johdosta on nostettava esiin, että pyrkimys turvata oikeuksia, ei luo täsmällisiä rajoituksia lainsäädäntövallan käytölle⁵⁴ ja mahdollistaa näin ollen voimavarojen punninnan lakeja säädettäessä.

⁵¹ Koivisto 2014, s. 677.

⁵² Koivisto 2014, s. 681.

⁵³ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁵⁴ Saraviita 2011, s. 280.

Säännös sisältää kuitenkin toimeksiannon toteuttaa ympäristöä koskevan sääntelyn kehitys niin, että PL 20.2 §:ssä säädetyt oikeudet pystytään turvaamaan.⁵⁵ Kyseisen normin aineellisenä tavoitteena voidaan nähdä terveellinen ympäristö, mikä edellyttää julkiselta vallalta toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi muun lainsäädännön välityksellä. Menettelyllisenä tavoitteena voidaan puolestaan nähdä julkisen vallan velvollisuus pyrkiä edistämään mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksen tekoon. PL 20.2 § luo julkiselle vallalle aktiivisen velvoitteen huomioida kyseisen pykälän tulkintavaikutukset muuta lainsäädäntöä uudistettaessa tai yleensä tulkittaessa. Lisäksi ei voida sivuuttaa tosiseikkaa, että riippuu siitä, missä valossa ympäristöperusoikeutta tulkitaan, jotta voidaan tehdä päätelmiä kyseisen normin velvoittavuudesta. Mikäli ympäristöperusoikeutta tulkitaan esimerkiksi PL 22 §:n valossa, voidaan sitä pitää vahvistikin julkista valtaa velvoittavana normina.⁵⁶

2.2 Ympäristöperusoikeuden erityispiirteet

Jotta olisi mielekästä tutkia Metsähallituksesta annetun lain uudistamisen aikaansaamia vaikutuksia ympäristöperusoikeuden toteutumiseen Suomessa, on oltava tietoinen ympäristöperusoikeuteen liittyvistä erityispiirteistä. Ympäristöperusoikeuden kiistelty rooli osana perusoikeusjärjestelmää perustuu useampaan kuin yhteen seikkaan, mitkä tekevät kyseisestä normista omaa laatuaan olevan eli *sui generis*-luonteisen. Tämän johdosta ympäristöperusoikeutta on mahdotonta kategorisoida vain yhteen perusoikeuskategoriaan. Vaikka usein PL 20 § on tapana rinnastaa TSS-oikeuksiin, on siitä löydettävissä muitakin ulottuvuuksia sekä eroja tyyppillisten TSS-oikeuksien suhteen. Tilanne on haastava, mikäli asiaa pohditaan lainopille tyyppillisen systematisointitehtävän pohjalta, joten on asianmukaisempaa tyytyä toteamaan normin olevan niin sanotusti *sui generis*.

Ympäristöperusoikeus on mielletty *sui generis*-luonteiseksi eli omaa laatuaan olevaksi. *Sui generis*-tyyppiset normit ovat yleisiä esimerkiksi Euroopan unionin oikeudessa.⁵⁷ Ympäristöperusoikeuden *sui generis*-luonne muotoutuu niin oikeussubjektiproblematiikan kuin avointen julistuksenomaisten sanavalintojen perusteella. Lisäksi *sui generis*-tyyppisyyttä korostaa ympäristöperusoikeusnormin tietyn asteinen vakiintumattomuus.

⁵⁵ Kuusiniemi 1998, s. 66.

⁵⁶ Viljanen ym. 2014, s. 15.

⁵⁷ Raitio 2016, s. 225.

Jotta Metsähallituksesta annetun lain uudistuksen aikaansaamat vaikutukset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon voitaisiin perusteellisesti selvittää, on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka sui generis -tyyppisenä normina ympäristöperusoikeutta voidaan tosiasiallisesti pitää. On kuitenkin huomioitava, että ympäristöarvojen esiin nousu yhteiskunnassa tapahtui varsin myöhäisessä vaiheessa ja muokkaantuu edelleen, minkä voidaan nähdä vaikuttavan perustavanlaatuisuuden asteeseen ja tätä kautta normin velvoittavuuteen edelleen. Pysyväluonteisuuden arvioinnissa on syytä suunnata katse tulevaan ja pohtia ympäristönäkökulmien roolia yhteiskunnassa muun muassa ilmastonmuutoksen edetessä. Näin ollen ympäristöä koskevan sääntelyn merkityksen kasvua ei voida olla ottamatta huomioon jo nykytilanteessa. Toisaalta ei voida sulkea pois näkökulmaa, että ympäristöperusoikeus mielletään jossain määrin vakiintumattomana normina perusoikeusjärjestelmässä, mutta esimerkiksi sen tulkintaan on muodostunut jo tietyn tyyppisiä vakiintuneita linjoja. Kansainvälinen kehitys, kehittyvät arvot yhteiskunnassa ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset heijastelevatkin normin pysyväluonteisuuden kehitystä ja tätä kautta vakiintumista ajan saatossa.

Perusoikeuksien pysyväluonteisuus ei ole kuitenkaan absoluuttista, vaan voidaan katsoa, että perusoikeusjärjestelmää ei voida tarkastella ajattomana tai suljettuna kokonaisuutena.⁵⁸ Ympäristöperusoikeutta on pidetty varsin arvoväritteisenä perusoikeutena, johtuen monelta osin myös sen varsin nuoresta iästä perusoikeusjärjestelmässä. Lisäksi on esitetty, että ympäristöarvojen huomioiminen avoimissa ratkaisutilanteissa on niin poliittisesti väritynyttä, että eri tietosisältöjen tulkinnat vaihtelevat⁵⁹, mitä ei voida pitää positiivisena seikkana ratkaisukäytännön ennustettavuuden kannalta. On kuitenkin otettava huomioon, että perusoikeuksien tarkoituksena on tiivistää oikeudelliseksi säännöiksi yhteiskunnassa vallitsevia perusarvoja, minkä pohjalta ne toimivat koko oikeusjärjestelmän runkona.⁶⁰ Jo nykyisin ympäristöperusoikeusnormi sisältää kuitenkin pysyväluonteisia piirteitä, jotka turvattiin jo ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä muun lainsäädännön välityksellä, joten vakiintumattomuutta ei tule korostaa tarkastelussa liikaa.

Sui generis -tyyppisyyteen viittaavat erityispiirteet nousevat esiin, kun tarkastellaan perusoikeuksille tyypillisiä piirteitä yleensä ja verrataan niitä ympäristöperusoikeuden piirteisiin.

⁵⁸ Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 19.6.1997, Sepon asiantuntijalausunto URL: <http://www.eduskunta.fi/fakta/vk/tuv/astulau/seppo.htm>. (viitattu 13.7.2016)

⁵⁹ Hollo 2008, s. 85.

⁶⁰ Neuvonen & Rautiainen 2015, s. 28.

Erityispiirteitä nousee esiin, kun tarkastellaan perusoikeuksille tyypillisiä piirteitä, kuten perustavanlaatuisuutta, oikeudellisuutta, perustuslaintasoisuutta ja yleisyyttä⁶¹. Ympäristöperusoikeuden asemaa osana perusoikeusjärjestelmää onkin kritisoitu johtuen kyseisen normin erityispiirteistä ja keskustelua on käyty siitä, kuinka hyvin kyseinen normi soveltuu ylipäätään perusoikeusjärjestelmään. En ota tässä tutkielmassa kantaa, onko kyseessä todellinen perusoikeus vai ei, vaan tyydyn toteamaan, että ympäristöperusoikeusnormi on perusoikeusnormiston elimellinen osa, mikä oikeuttaa puhumisen vähintäänkin perusoikeusäännöksestä.⁶²

Edellä mainitun arvioinnin ohella on huomionarvoista nostaa esiin näkökulma, jossa ympäristöperusoikeutta voidaan arvioida myös sen alapuolelle sijoittuvan varsin sirpaloituneen aineellisen lainsäädännön puitteissa. Edellä esitetyn käsittelyn pohjalta voidaan johtaa keskustelu niin kutsuttuihin ”*kattoperusoikeuksiin*”, mikä edesauttaa ympäristöperusoikeuden systematisointia osaksi koko oikeusjärjestelmää. Kattoperusoikeudella voidaan nähdä tarkoittavan perusoikeutta, joka ylläpitää edes jonkin asteista koherenssia sen alle sijoittuvan aineellisen lainsäädännön keskuudessa.⁶³ Näin ollen on huomioitava, että myöhemmin tutkielmassa käsittelemääni Metsähallituksen toimintaa määrittävät lait, erityisesti julkisten hallintotehtävien hoidon osalta, voidaan monelta osin lukea ympäristöperusoikeuden kuvaannollisen katon alle.

Ympäristöä koskevan sääntelyn haasteellisimpana osa-alueena pidetään oikeussubjektin määrittelyyn liittyvää problematiikkaa, mikä vaikuttaa niin lakitekstin kirjoitettuun muotoon kuin myös sen tulkintaan. On haastavaa tehdä selkoa siitä, kuka toimii oikeussubjektina, mikäli oikeussuojaa annetaan ympäristölle perinteisesti miellettyjen oikeussubjektien sijasta, mikä nostaa esiin myös perusoikeuksien oikeussuojan alan määrittelyyn liittyviä kysymyksiä.⁶⁴

⁶¹ Karapuu 1988, s. 88.

⁶² Vihervuori 2009. Ympäristöä koskevan perusoikeusäännöksen tausta ja lähtökohdat.

⁶³ Neuvonen & Rautiainen 2013, s. 1024.

⁶⁴ Hollo 2008, s. 87.

2.2.1 Oikeussubjektin määrittelyn problematiikka

Perusoikeuksien oikeussubjektiksi on määritelty yksilö, jolla tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Näin ollen perusoikeuden oikeussubjektina ei voi toimia eläin tai kasvi. Jos huomio kiinnitetään PL 20.1 §:ään, herää kuitenkin kysymys siitä, kenelle kyseinen säännös oikeuksia tosiasiallisesti turvaa. Mikäli ympäristö tai kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti tulevat sukupolvet, eivät voi nauttia perusoikeussuojaa, on turvauduttava oikeusteorian keinoihin selvittää, mikä taho nauttii ympäristöperusoikeuden turvaamista oikeuksista. Tämän luvun tarkoituksena on selventää erityisesti PL 20.1 §:n oikeussubjektin määräytymistä, koska vastaavaa haastetta ei PL 20.2 §:n osalta ilmene.

Yleisesti ottaen perusoikeussuojan nähdään alkavan henkilön synnyttyä ja päättyvän hänen kuoltuaan riippumatta esimerkiksi hänen sukupuolestaan, varallisuudestaan tai muista vastaavista tekijöistä. Myös oikeushenkilöillä on tietynasteinen, ainakin välillinen, perusoikeussuoja johtuen siitä, että oikeushenkilön taustalla vaikuttavat aina yksilöt. Lisäksi on huomioitava, että oikeushenkilöiden rajaaminen perusoikeussuojan ulkopuolelle ei ole tiettyjen perusoikeussäännösten tarkoituksenkaan kannalta perusteltua. Hallituksen esityksessä eduskunnalle, joka koskee perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, on kuitenkin erillinen maininta koskien valtiota, kuntia sekä julkisoikeudellisia yhteisöjä ja laitoksia, jotka jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁶⁵

Perusoikeussuojan alkamis- ja loppumisajankohdat vaativat tarkempaa tarkastelua, johtuen tietyistä poikkeuksista, jotka tulee huomioida määriteltäessä perusoikeuksien oikeussubjektia. Esimerkiksi tiettyihin perusoikeuksiin liittyy ikärajoituksia⁶⁶ sekä syntymättömällä lapsella on myös tietyn tyyppisiä oikeuksia. Ikään liittyvät rajoitukset liittyvät useimmiten vaikutusmahdollisuuksiin, kuten äänioikeuteen vaaleissa, eikä niiden tarkastelu näin ollen ole tutkimuskysymykseni keskiössä. Puolestaan tulevat sukupolvet ja heidän oikeutensa kytkeytyvät myös tarkastelemaani PL 20 §:ään eli ympäristöperusoikeuteen, mikä nostaa puolestaan esiin kysymyksen myös syntymättömän lapsen perusoikeussuojasta.

Esimerkiksi lääketieteellisten kokeilujen katsotaan loukkaavan syntymättömän lapsen ihmisarvoa, mikä voidaan nähdä perusoikeussuojan ulottumisena myös ajalle ennen syntymää. Toi-

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁶⁶ Husa & Pohjolainen 2008, s. 135.

saalta on kuitenkin todettava, että ihmisarvon loukkaamattomuus ei ole varsinainen perusoikeus, vaikka se onkin turvattu valtiosäännössä. Lisäksi on huomioitava jo syntyneen lapsen oikeudet tämän ollessa vajaavaltaisessa asemassa. Vaikka perusoikeussuoja ei lähtökohtaisesti oli sidoksissa henkilön ikään, on huomioitava, että tietyissä asioissa, kuten uskontoon liittyvissä vapauksissa, on holhoojalla niin kutsuttu puhevalta.⁶⁷ Poikkeuksia ei voida puolestaan nähdä olevan samassa määrin henkilön kuoltua, vaan yleinen määrittely perusoikeussuojan loppumisesta voidaan nähdä asianmukaisena.

Tulevien sukupolvien lukeminen ympäristöperusoikeuden oikeussubjektiksi vaatii tarkempaa käsittelyä, koska hallituksen perusoikeusuudistusta koskeneessa esityksessä on myös tulevat sukupolvet määritelty PL 20 §:n luomien oikeuksien kohteeksi.⁶⁸ Mikäli perusoikeudet turvaavat oikeuksia vain olemassa oleville yksilölle, on asianmukaista kysyä kysymys, miksi esimerkiksi kulttuuriperinnön säilyttäminen on turvattu perustuslain tasolla. Tulevien sukupolvien mukaan lukeminen, sekä kestävän kehityksen periaate yleensä, on ylikansallisessa oikeudessa määritelty avoimeksi ja poliittisluontoiseksi periaatteeksi. Vaikka ei ole selvää voidaanko kyseisen periaatteen kaikkia ulottuvuuksia säännellä, on huomioitava, että kestävän kehityksen periaate turvaa myös välillisesti jo olemassa olevien yksilöiden oikeuksia.⁶⁹ Sääntelyä ei voida kuitenkaan seuraavaksi esittelemani Hohfeldin analyysin perusteella ulottaa koskemaan tulevia sukupolvia, jos oikeuksien vastinparina pidetään yksilölle asetettuja velvollisuuksia.

On kuitenkin mielenkiintoista nostaa esiin syitä sille, miksi esimerkiksi ympäristö itsessään ei voi toimia perusoikeuden oikeussubjektina. Wesley Hohfeld on luonut teorioita oikeuksista, joita voidaan pitää länsimaisen oikeusteorian olennaisena osana ja perintönä.⁷⁰ Hohfeldin tarkoituksena oli osoittaa, että abstraktit suhteet ihmisten välillä luovat, sen mistä oikeudessa on kyse. Hänen jaottelunsa mukaan oikeus voi ilmetä neljän tyyppisenä tilanteena. Oikeuden voidaan nähdä ilmenevän kiellon puuttumisena, jonkun muun velvollisuutena, toimivaltana sekä immuniteettinä. Edellä mainitut tekijät voidaan näin ollen jaotella niin kutsuttuihin vastinpareihin, joilla kuvataan oikeussuhteita. Yksinkertaistetusti vastinpareina nähdään velvollisuus ja odotusoikeus sekä vapaus ja ei-oikeus.⁷¹

⁶⁷ HE 309/1993 vp, s. 23-24

⁶⁸ HE 309/1993 vp, s. 66.

⁶⁹ Hollo 2009, s. 53-55.

⁷⁰ Niemi 1996, s. 1.

⁷¹ Kurki 2015, s. 436-437.

Edellä mainittu vastakohta-ajattelu vaatii toteutuakseen mahdollisuuden saattaa oikeus voimaan, mikä puolestaan vaatii reaktiovaltaa.⁷² Reaktiovalta kiteytyy mahdollisuuteen viedä asioita tuomioistuimeen ja vaatia omien oikeuksien toteutumista. Kun kuullaan puhuttavan ympäristön oikeuksista ajaudutaan monella tapaa oikeudellisen keskustelun ulkopuolelle, koska ympäristöllä tai sen osilla, olipa kyse sitten eläimistä, kasveista tai rakennetusta ympäristöstä, ei ole kyseistä reaktiovaltaa. Ne eivät kykene ilmaisemaan itseään viranomaisissa, eivätkä ajamaan asioitaan tuomioistuimissa toisin kuin ihmisyksilöt. Ympäristön itseisarvo ja sen tunnustaminen kuitenkin vaatii, että ympäristöä suojataan ihmisen toimilta, mutta itse ympäristölle ei voida antaa oikeuksia Hohfeldin analyysin puitteissa.

Hohfeldin analyysin perusteella voidaan tehdä päätelmä, että oikeussubjektilla voi olla tosiasiallisesti oikeuksia vain silloin, kun sillä on myös velvollisuuksia. Ympäristöä ei voida velvoittaa toimimaan tietyllä tavalla, mikä johtaa tilanteeseen, että oikeudellisen sääntelyn on koskettava ainoastaan ihmisiä, joilla on kyky käyttää reaktiovaltaansa. PL 20 §:n osalta on huomionarvoista nostaa esiin näkökulma, jonka mukaan juuri ihmisillä on velvollisuus turvata ympäristön turmeltumattomuus, mikä puoltaa väitettä siitä, että oikeudessa on kyse ihmisten välisistä suhteista ja ympäristö tulisi nähdä ainoastaan oikeuden objektina. Juridisen oikeuden ytimen voidaankin katsoa muotoutuvan sen perusteella, että jokin instanssi voi panna sen toimeen.⁷³

Cristopher Stonen klassikkoteoksessa *Should trees have a standing? - Toward legal rights for natural objects*, 1972, on kuitenkin esitetty myös toisen tyyppisiä näkökohtia. Mikäli oikeuden edellytyksenä pidettäisiin pelkkää reaktiovaltaa tulisi kyseenalaistaa myös ajatus siitä, että yrityksillä tai valtioilla ei olisi oikeuksia, puhumattakaan esimerkiksi asioitaan hoitamaan kykenemättömästä vanhuksesta.⁷⁴ Sama kysymys voidaan rinnastaa myös ympäristöasioihin, koska lopulta oikeudessa on kyse ihmisen luomasta abstraktista kokonaisuudesta, jota tulisi aina arvioida kriittisesti. Tiettyjä systematisointeja on kuitenkin tehtävä, jotta oikeussysteemi voisi toimia edes jollain tapaa. Hohfeldin analyysiä on kuitenkin kritisoitu sen suoraviivaisesta joko - tai -tyyppisestä lähestymistavasta, jota ei pidetä täysin soveltuva joustavien perusoikeusnormien analyysissä.⁷⁵ Tutkielman aiheen tarkastelussa tukeudutaan kuitenkin Hohfeldin analyysin asettamiin reunaehtoihin muilta osin, paitsi ympäristöperusoikeuden sisällön ym-

⁷² Aarnio 2005, s. 7.

⁷³ Aarnio 2005, s. 9.

⁷⁴ Stone 1972, s. 464-465.

⁷⁵ Kurki 2015, s. 457.

märtämistä laajennetaan kestäväen kehityksen periaatteen ja myös kulttuuriperinnön vaalimiseen liitettyjen tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimisen suuntaan.

Vaikka ympäristöperusoikeuteen liittyy oikeussubjektiin liittyvää problematiikkaa, voidaan kyseisen normin nähdä turvaavan myös yksilön oikeuksia. PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan tulisi turvata jokaiselle oikeus muun muassa terveelliseen (elin)ympäristöön, minkä voidaan nähdä luovan juuri yksilölle oikeuksia. Kun punnitaan oikeutta terveelliseen ympäristöön, on myös huomioitava julkisen vallan velvollisuus edistää kyseisen oikeuden toteutumista. Ympäristöperusoikeusnormin voidaan myös muilta osin nähdä olevan erityisesti julkista valtaa velvoittava normi, mitä ei voida nähdä poikkeuksellisenä piirteenä perusoikeusjärjestelmässä, mikäli perusoikeudet ymmärretään yksilöä julkisen vallan toimilta suojaavina oikeusnormeina. Näin ollen myös lakia Metsähallituksesta uudistettaessa tulee ottaa huomioon yksilön oikeudet esimerkiksi retkeilyn ja luonnon virkistyskäytön kannalta.

2.2.2 Suhde muihin perusoikeuksiin

Kun kilpailunäkökulma huomioidaan ympäristöperusoikeuden tulkinnassa, on aihetta nostaa esiin lyhyesti myös muut samalla tasolla normihierarkiassa vaikuttavat normit. Käsittely rajataan koskemaan pääsääntöisesti omaisuudensuojaa (PL 15 §) sekä tiettyssä määrin elinkeinovapautta (PL 18 §), joiden suhde ympäristöperusoikeuteen voidaan nähdä erityisen problemattisena. Tarkastelu on aiheellista rajata kuitenkin lyhyeksi ja vain keskeisimpiä ristiriitoja painottavaksi, koska aiheen kannalta keskeisin kilpailua ja kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely perustuu Euroopan unionin kilpailunormistoon, erityisesti SEUT-sopimukseen. Näin ollen, tarkasteluun ei sisällytetä kyseisten normien sisältöä tai vaikutuksia kattavammin, kuin tutkimustehtävän toteutuksen kannalta on tarpeen. Lisäksi on huomioitava, että edellä mainittujen perusoikeuksien vaikutukset ja vaikutusten väliset suhteet ilmenevät välillisesti luvussa 5. siinä määrin, että teoreettisemmän tason kokonaisvaltaisempi tarkastelu ei ole edellytyksenä tutkimuskysymykseen vastaamiselle.

Ympäristöperusoikeuden lähtökohtana pidetään nykyistä PL 15 §:ää, jolla turvataan omaisuuden suoja. Ympäristöarvot vaikuttivat alkuaan omaisuuden käyttörajoitusten muodossa.⁷⁶ Nykyisin ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden välillä on

⁷⁶ Saraviita 2011, s. 275.

havaittavissa normikollisioita. Kollisioita ilmenee erityisesti tilanteissa, joissa omaisuuden käyttörajoitusten rajat eivät ole selviä. Kollisiotilanteissa ratkaisu on tehtävä punninnan ja tulkinnan avustuksella niin, että minkään perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia ei tehdä. Keskeisenä periaatteena on, että maanomistajien maankäyttövapautta ei kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeuteta elinkeinotoiminnan mahdollistamiseksi ja jatkumiseksi ympäristövastuun perusteella ja päinvastoin.⁷⁷

Toisaalta PL 20 §:n ja 15 §:n välistä normikollisioita ei kuitenkaan tule korostaa liikaa. Kyseisten normien samansuuntaisuus ilmenee usein tilanteissa, joissa haitalliset vaikutukset ulottuvat yksityisen omaisuuden piiriin. Esimerkkinä tämän tyyppisestä tilanteesta voidaan nähdä esimerkiksi energiantuotannon aloittaminen tietyllä alueella, jolloin esimerkiksi omaisuuden suojan piiriin kuuluvien kiinteistöjen arvo voi laskea samalla, kun myös ympäristön tila mahdollisesti heikkenee.⁷⁸ Kilpailuneutraliteetin valossa asiaa lähestyttäessä onkin asianmukaista pohtia, missä määrin omaisuuden suojan ja ympäristönäkökulman samansuuntaisuus vaikuttavat PL 18 §:n eli elinkeinovapauden toteuttamiseen. Onkin asianmukaista huomata, että ympäristöperusoikeus asettaa tietyt rajat elinkeinovapauden toteuttamiselle muun muassa sen osalta minkälaisia menettelyjä elinkeinonharjoittajalla on lupa käyttää toiminnassaan. Taloudellisessa toiminnassa on otettava huomioon, että tehokkaan ja tuottavan toiminnan tavoittelu ei saa johtaa myöskään ympäristöperusoikeuden ytimeen ulottuviin rajoituksiin. Elinkeinovapauden sekä omaisuuden suojan alaan voidaan liittää myös keskustelu toimivista markkinoista ja kilpailusta yleensä.

On kuitenkin asianmukaista nostaa esiin lyhyesti myös muita perusoikeussäännöksiä, jotka ovat samansuuntaisia tai jopa sisältönsä puolesta yhteneviä ympäristöperusoikeuden suhteen. Keskeisimpänä perusoikeussäännöksenä voidaan nähdä PL 7 §, joka turvaa muun muassa oikeuden elämään. Ympäristöperusoikeus turvaakin tietyt edellytykset elämälle tällä hetkellä ja myös tulevien sukupolvien osalta. Saman tyyppisiä tulkintoja on mahdollista tehdä myös eräiden ihmisoikeuksien osalta. Lisäksi on otettava huomioon myös TSS-oikeuksiksi miellettyjen normien kytkeytyminen osaltaan ympäristöperusoikeuden sisällöllisiin piirteisiin. Esimerkiksi sivistykseen ja kulttuuriin liittyvät oikeudet edellyttävät toteutuakseen ottamaan vastuun ympäristöstä, johon kulttuuriperinnönkin voidaan katsoa sisältyvän. Aiheen kannalta onkin mielenkiintoista pohtia perusoikeuskonkurrenssin vaikutuksia ja tätä kautta nostaa esiin

⁷⁷ Vihervuori 2009. Ympäristöperusoikeussäännöksen vaikutustasot ja vaikutussuhteet.

⁷⁸ Kuusiniemi 1998, s. 81.

normikollisoiden lisäksi myös perusoikeusjärjestelmässä vallitsevia päällekkäisyyksiä. Ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa turvaavan edellytykset monen muun perusoikeuden toteuttamiselle, mikä on hyvä pitää mielessä otettaessa kantaa myös varsin poliittisiin kysymyksiin, jotka koskevat esimerkiksi kilpailun ja luonnonsuojelun välistä suhdetta.

2.3 Ympäristöperusoikeuden tulkinta ja soveltaminen

Tämän luvun tarkoituksena on tehdä selkoa ympäristöperusoikeuden vakiintuneista tulkintalinjoista sekä kyseisen normin soveltamisesta ja sovellettavuudesta yleensä. Perusoikeus uudistusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on totesi, että uudistuksen tavoitteena on lisätä perusoikeuksien sovellettavuutta niin tuomioistuimissa kuin viranomaisissakin sekä luoda yksilölle mahdollisuuden vedota suoraan perusoikeuksiin.⁷⁹ Ympäristöperusoikeuden osalta voidaan kuitenkin tehdä lähespäinvastaisia päätelmiä. Ympäristöperusoikeus onkin muotoiltu niin, että se ei sellaisenaan perusta rikosoikeudellista vastuuta vaan toteutuu lähinnä muun lainsäädännön välityksellä ja tuella.⁸⁰ Näin ollen on asianmukaista tarkastella ympäristöperusoikeuden erityyppisiä tulkintavaikutuksia.

Perustuslain tulkintavaikutuksessa ei ole kyse pelkästään aineellisen lainsäädännön tulkitsemisesta perustuslain valossa, vaan myös itse perustuslain tulkinnasta. Tulkintoja tehdessä on punnittava, miten erisuuntaiset perusoikeudet vaikuttavat tulkintatilanteessa ja voidaankin katsoa, että perusoikeudet toimivat niin sanotusti lähtökohtana lakien tulkinnalle. Aina niiden vaikutuksia tavallisten lakien tulkintaan ei voida kuitenkaan pitää merkityksellisinä.⁸¹ Lisäksi on huomioitava, että tulkintavaikutuksen voimakkuus ei aina riipu perusoikeussäännöksen avoimuuden asteesta.⁸²

Kun kyse on kiinteäsisältöisten tavallisten lakien tulkinnasta, on otettava huomioon ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutukset eri tavalla kuin esimerkiksi avointen säädösten osalta. Esimerkiksi joko–tai-tyyppisissä säädöksissä, jotka koskevat metsäalueen käyttölupien myöntämistä, on kyse kiinteäsisältöisestä sääntelystä. Lupa-asioissa metsäalueen omistaja lukeutuu PL 20 §:ssä säädetyn jokaisen vastuun ympäristöstä piiriin, mikä edellyttää häneltä eräänlai-

⁷⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁸⁰ Ks. Saraviita 2011, s. 277-278 tai HE 309/1993 vp, s. 66.

⁸¹ Kuusiniemi 1998, s. 68.

⁸² Vihervuori 2009. Ympäristöperusoikeussäännöksen vaikutustasot ja vaikutussuhteet.

sen tulkinnan perusteella aktiivisuutta torjua luonnolle koituvaa haittaa, mikä puolestaan voidaan nähdä perusteena kyseessä olevan luvan epäämiseen. Maanomistajan mahdollisuus hakea lupaa toimia ympäristölle mahdollisesti haitallisella tavalla tai jättää lupa hakematta, ei kuitenkaan vastaa ympäristöperusoikeuden tavoitetta. Tämän tyyppisessä tilanteessa on pohdittava, mikä ympäristöperusoikeuden tosiasiallinen merkitys on nykyisin tilanteessa, jossa maanomistajan käyttövapaus ei ole säädöksen varsinainen lähtökohta, toisin kuin ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä.

Nykyisten tulkintalinjojen perusteella voidaan tehdä ennemminkin päätelmiä PL 15 §:n eli omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden sekä ympäristöperusoikeuden välisistä normikollisioista kuin niiden vahvasta kiinnittymisestä toisiinsa tulkintoja tehtäessä. Ympäristöperusoikeuden valossa lupa-asioita punnittaessa on kuitenkin asianmukaista nostaa nykyisinkin esiin kielto turmella arvokkaita luontokohteita ilman rationaalisia perusteluita.⁸³

Joustavien normien osalta ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutukset ilmenevät eri tavalla. Tavoitteiden ja arvojen muutokset on mahdollista ottaa selkeämmin huomioon tilanteissa, joissa on kyse joustavien normien soveltamisesta. Intressivertailun avulla voidaan myös huomata tiettyjä tulkintalinjojen muutoksia ajan saatossa. Esimerkiksi taloudellisten hyötyjen ja ympäristönäkökulman vertailu on muuttunut suuntaan, jossa ympäristönäkökulmia korostetaan enemmän. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (1997:143) Hirviojan alaosan perkauksesta toimii suuntaa-antavana esimerkkinä siitä, kuinka sovellettavien säännösten sisältö ei ole muuttunut, mutta tulkintalinja on muuttunut varsin radikaalistikin.

Kari Kuusiniemen mukaan kyseinen tapaus olisi mahdollisesti saanut saada hyvin erityyppisen päätöksen KHO:lta vielä 1970-luvulla.⁸⁴ Kyseinen tapaus käsittelee jokiympäristön perkausta maanviljelyskäyttöön, mikä olisi muuttanut oleellisesti jokiympäristön maisemakuvaa sekä vaikuttanut heikentävästi vesi- ja rantaeliöiden elinympäristöön, jonka vuoksi perkausta ei saatu suorittaa. Päätös ilmentää selvästi intressivertailun avoimia lähtökohtia tulkita muun muassa vesilain joustavia normeja. Onkin selvää, että jatkuva ympäristötietoisuuden lisääntyminen on vaikuttanut myös KHO:n ratkaisukäytäntöön ympäristönäkökulman painoarvon

⁸³ Kuusiniemi 1998, s. 70-72.

⁸⁴ Kuusiniemi 1998, s. 73.

kasvuna⁸⁵, mikä näkyy ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksina nykyisin myös laajemmin.

PL 20.2 §:n tulkintavaikutukset heijastuvat puolestaan monelta osin osallistumisoikeuksiin koskien esimerkiksi yhdistyksiä. Laajennettu asianosaisuus ympäristöasioissa ja sen perustuslaillinen vastine ympäristöperusoikeuden sisällöllisenä ulottuvuutena heijastuu myös tilanteissa, joissa aineellinen lainsäädäntö on aukollista tai tulkinnanvaraista, jolloin tulkinnan on oltava vaikutusmahdollisuuksia edistävää.⁸⁶ Suomessa on kuitenkin huomattavia eroja esimerkiksi hallintovalitusten ja kunnallisvalitusten asianosaispiirin määrittelyn välillä, mikä mahdollisesti vaatisi yhdenmukaisempaa tulkintalinjaa. Tämä puolestaan lisäisi ratkaisutoiminnan ennakoitavuutta.

On huomionarvoista todeta, että tulkintavaikutuksia voidaan löytää ratkaisutoiminnasta myös ilman erillistä viittausta ympäristöperusoikeuteen.⁸⁷ Radikaalit muutokset tulkintalinjassa saattavat vaatia alemman asteisten lakien muuttamista, mutta ratkaisutoiminnan ennakoitavuuden säilyttämisen rajoissa on tulkintalinjoja mahdollista kuitenkin muuttaa. Ympäristöperusoikeuden osalta merkittävimpana muutoksena tulkintavaikutuksia pohdittaessa voidaan mainita *Tapaus Vuotos* (KHO 2002:86), joka voidaan nähdä käännekohtana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinjoille tilanteissa, joissa omaisuudensuojanormi on ristiriidassa ympäristöperusoikeusnormin kanssa. Tämän voidaan katsoa vahvistavan ympäristöperusoikeuden asemaa perusoikeusjärjestelmässä ja luoden mahdollisuuksia soveltaa kyseistä säännöstä tuomioistuimissa tehokkaammin ja asianmukaisemmin. Edellä mainittu kehityskulku edellyttääkin, että myös Metsähallitusta koskevan sääntelyn uudistuksissa otetaan riittävästi huomioon perustuslain 20 §:n asettamat reunaehdot alemmanasteiselle sääntelylle.

Lopuksi on syytä nostaa esiin myös perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintalinja kyseisen perusoikeuden osalta. Esimerkiksi Tuomas Ojanen on kuvaillut perustuslakivaliokunnan ympäristöperusoikeutta koskevia tulkintalinjoja perustuslakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossaan, joka koski ympäristönsuojelulain muuttamista. Lausunnossaan Ojanen totesi, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on sen tyyppistä, jossa vakiintuneesti hyväksytään ympäristöä koskevan lainsäädännön yhteydessä, että ympäristösäädösten sovel-

⁸⁵ Kuusiniemi 1998, s. 74.

⁸⁶ Kuusiniemi 1998, s. 76.

⁸⁷ Vihervuori 2009. Ympäristöperusoikeussäännöksen vaikutustasot ja vaikutussuhteet.

tamisessa ilmenee vaihtelua toimialoittain, toiminnoittain ja myös tapauskohtaisesti.⁸⁸ Tästä on mahdollista tehdä päätelmä, että perustuslakivaliokunnan tulkintalinjat ympäristöperusoikeuden osalta eivät ole täysin vakiintuneet ja tulkinnassa annetaan ympäristöperusoikeudelle painoarvoa tapauskohtaisesti.

Toisaalta nykyisin perustuslakivaliokunta on antanut ympäristöperusoikeudelle entistä enemmän painoarvoa tulkinnassaan. Esimerkiksi ympäristösuojelullisiin syihin perustuvien omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla on perustuslakivaliokunnalle muotoutunut linja, jonka mukaan omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa ympäristönsuojelullisin perustein, kunhan rajoitukset ovat oikeasuhteisia, hyväksyttäviä ja oikeusturvan kannalta asianmukaisia.⁸⁹ Erityisesti on huomioitava, että PL 20 §:n ja PL 15 §:n välisiä kollisiotilanteita tarkastellessaan perustuslakivaliokunta on linjannut, että kummallakin perusoikeudella tulee olla vaikutusta toisen tulkintaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut edellä mainitun yhteydessä, että perusoikeuksien vaikutukset toistensa tulkintaan on huomioitava silloin, kun lainsäädännöllä pyritään ihmisen ja luonnon välisen tasapainon edistämiseen.⁹⁰ Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta on ollut ympäristöperusoikeuden tulkinnassa sen mukainen, että PL 20 § ei perusta kuitenkaan yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, jolloin maanomistajiin ei voida kohdistaa erityisiä sietämisvelvoitteita.⁹¹

Näin ollen voidaan päätellä, että perustuslakivaliokunta antaa lausuntokäytännössään myös tosiasiallista merkitystä ympäristöperusoikeuden perustamille velvoitteille. Riippuu kuitenkin käsillä olevasta sääntelystä, missä määrin perustuslakivaliokunta ottaa ympäristöperusoikeuden huomioon lausunnoissaan.

Ympäristöperusoikeuden sisällöllisten piirteiden systematisoinnin sekä oikeudellisen aseman määrittelyn myötä tutkielman lukijalle rakentuu kattava ja monipuolinen kuva ympäristöperusoikeuden ominaispiirteistä. On kuitenkin todettava, että edellä esiin nostamani oikeusteoriat, Hohfeldin oikeussubjektin määrittelyä jäsentävästä tarkastelukehikosta kattoperusoikeuksiin, eivät ole keskenään vertailukelpoisia ja toimivat erilaisilla abstraktiotasoilla. Tämän johdosta on tyydyttävä toteamaan, että niillä on merkitystä vain lukijan aiheeseen perehdyttämisen kannalta. Varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastausta luvuissa 5-6 etsittäessä, on lukijan

⁸⁸ Ojanen 2016, s. 2.

⁸⁹ Esim. PeVL 25/2014 vp, s. 2, PeVL 10/2014 vp, s. 2 tai PeVL 36/2013 vp, s. 2.

⁹⁰ PeVL 36/2013 vp, s. 2.

⁹¹ PeVL 36/2013 vp, s. 2 tai PeVL 6/2010 vp, s. 2.

kuitenkin ymmärrettävä ympäristöperusoikeusnormin perimmäinen luonne. Vasta tämän jälkeen on asianmukaista nostaa esiin uudistetun Metsähallitusta koskevan sääntelyn epäkohdat kokonaisvaltaisemmin.

3. KILPAILUNEUTRALITEETIN VAATIMUS

Tässä luvussa tehdään selkoa siitä, miksi neutraaleihin kilpailuolosuhteisiin pyritään ja mitä tekijöitä pyrkimyksen taustalla vaikuttaa. Aihetta lähestytään oikeudellisesti, mutta tiettyjä taloustieteellisiä näkökohtia sivuuttamatta. On asianmukaista pohjustaa ympäristöperusoikeuden ja kilpailuneutraliteetin vaatimuksen välistä suhdetta pureutumalla tarkastelemaan aluksi Euroopan unionin alueella vallitsevia kilpailupoliittisia yleisiä linjoja ja johtaa tarkastelu tätä kautta kilpailuneutraliteettia koskevaan sääntelyyn myös kansallisella tasolla. Luvun lopuksi esitellään Euroopan komission antama Destia-päätös, jonka katsotaan antaneen suunnan myös muiden valtion liikelaitosten uudelleenorganisoinnin tarpeelle Suomessa.

Kilpailulainsäädännön pitkäaikaisena huolena on nähty kilpailun vääristyminen, mihin on reagoitu esimerkiksi jo vuonna 1958 voimaan tulleessa Euroopan unionin perustamissopimuksessa. 1990-luvun alusta alkaen lisääntynyt julkisten tuotanto-organisaatioiden ja yksityisten yritysten välinen kilpailu on aiheuttanut uuden tyyppisiä kilpailun vääristymiä⁹², joihin tässä luvussa paneudutaan tarkemmin. Kokoavaksi käsitteeksi on muotoiltu niin kutsuttu *kilpailuneutraliteetti*, johon yleensä mielletään kuuluvan julkisen ja yksityisen tuotannon väliset kysymykset, vaikka tosiasiallisesti kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia voi ilmetä myös pelkästään yksityisten tai julkisten toimijoiden keskuudessa.

Kilpailuneutraliteetin käsitteen määrittely ei ole yksiselkoista, mutta sen voidaan katsoa olevan ensisijaisen tärkeää, jotta sen vaikutuksia voitaisiin nostaa asianmukaisesti esiin. Tässä tutkielmassa käytän kilpailuneutraliteetin määritelmänä sitä, että mitään markkinatoimijaa ei syrjitä tai suosita, eikä millekään toimijalle anneta sellaisia velvoitteita, jotka ovat epäsuhtas- sa muiden toimijoiden velvoitteiden suhteen⁹³. Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus näkökulmaa on lisäksi tuettu erilaisilla huomioilla siitä, että kilpailuneutraliteetti ymmärretään yhdenvertaisuusperiaatteen laajentumana markkinoiden tarkastelutilanteessa. Tämä puolestaan edellyttää toimijoiden yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamista esimerkiksi toiminnan laajentamisen tai supistamisen osalta markkinoilla.⁹⁴

⁹² Valkama & Virtanen 2008, s. 77.

⁹³ Määttä ym. 2001, s. 74.

⁹⁴ Valkama 2004, s. 60-61.

3.1 Terve ja toimiva kilpailu

Aluksi on tehtävä selkoa Euroopan unionin kilpailupoliittisista linjoista, jotta olisi mahdollista ymmärtää, miksi pyrkii luomaan neutraalimmat kilpailuolosuhteet myös Suomen markkinoille. Lähtökohtana pidetään Euroopan unionin linjauksia, jotka koskevat kilpailun vapauttamista ja uusien toimialojen avaamista kilpailulle. Euroopan unionin toimenpiteet ovat koskeneet monelta osin juuri sektoreita, joilla valtion roolia on perinteisesti pidetty keskeisenä esimerkiksi palvelujen yleishyödyllisyyden tai strategisen merkityksen perusteella.⁹⁵ EU:n keskeisenä periaatteena onkin pyrkimys siihen, että yritykset toimivat tasavertaisesti ja reilusti omien ansioidensa mukaisesti. Tässä luvussa yrityksen käsitteen määrittelyn piiriin luen myös julkisen määräysvallan alaiset yritykset, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla.

Lähtökohtina neutraalien kilpailuolosuhteiden luomiseen ovat terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen sekä vahingollisten kilpailunrajoitusten poistaminen. Tällä puolestaan pyritään ylläpitämään taloudellista tehokkuutta, ottamaan huomioon kuluttajien etu sekä suojelemaan kilpailijoita väärinkäytöksiltä.⁹⁶ Keskusteluun terveestä ja toimivasta kilpailusta on liitetty niin kutsuttu ”*tasaisen pelikentän vaatimus*”, mikä voidaan monilta osin rinnastaa kilpailuneutraliteetin käsitteeseen. Tasaisella pelikentällä tarkoitetaan yritysten yhtäläisiä mahdollisuuksia toimia markkinoilla oman kilpailukykyensä ja markkinavoimansa mukaisesti ilman kilpailua vääristäviä kiellettyjä esteitä toiminnalle.

Toisaalta on nostettava esiin myös näkökulma, jonka mukaan Euroopan unionin kilpailusääntöjen tavoitteena ei itsessään ole toimiva kilpailu, vaan se tulee nähdä edellytyksenä vapaiden ja dynaamisten markkinoiden toteutumiseksi. Kilpailupoliittisilla linjauksilla pyritäänkin edistämään yleistä taloudellista hyvinvointia EU:n alueella.⁹⁷

Kilpailupolitiikan linjauksilla on näin ollen yhteiskunnallisia vaikutuksia, mikä johtuu siitä, että toimiva kilpailu yksinkertaistetusti kannustaa yrityksiä tarjoamaan parhaan mahdollisen tuotteen parhaaseen mahdolliseen hintaan. Toimivassa kilpailussa kuluttajalla on mahdollisuus hankkia tarvitsemansa palvelut tai hyödykkeet muualta eli kilpailevalta yritykseltä. Ku-

⁹⁵ Wikberg 2011, s. 20-21.

⁹⁶ Alkio & Wik 2004, s. 7-9.

⁹⁷ Honnefelder 2016. URL:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.1.html. (viitattu 5.12.2016)

luttajien valinnoilla voidaankin katsoa olevan vaikutusta yritystenkilpailukykyyn ja tätä kautta myös kuluttajien elintasoon. Kuluttajien roolia EU:n kilpailupolitiikassa ei voidakaan korostaa liikaa.⁹⁸

Euroopan unionin kilpailupoliittisten linjausten toteutumista jäsenmaissa on tehostettu luomalla erilaisia periaatteita, joiden avulla EU:n kilpailunormiston soveltaminen on ennustettavampaa ja muiltakin osin asianmukaisempaa koko unionin alueella. Keskeisimpinä periaatteina toimivat EU-oikeuden etusijaperiaate sekä niin kutsuttu subsidiariteettiperiaate. EU-oikeuden etusijaperiaate perustuu ajatukseen, jonka mukaan kansallista sääntelyä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa unionin oikeuden suhteen. Subsidiariteettiperiaate puolestaan keventää unionin toimielinten taakkaa, koska se edellyttää, että ongelmat ratkaistaan siellä, missä niitä ilmenee eli ensin kansallisella tasolla.

Lojaliteetti- ja tehokkuusperiaatteen avulla pyritään puolestaan turvaamaan yhdenvertaiset kilpailuolosuhteet yritysten oikeussuojan kannalta.⁹⁹ EU:n laajuisesti onkin ensisijaisen tärkeää varmistaa, että jäsen valtiot toimivat vilpittömässä yhteistyössä suhteessa EU:iin, jolloin käytännössä jäsenvaltioiden tulee noudattaa allekirjoittamiensa sopimusten määräyksiä. Tehokkuusperiaate toimii osaltaan oikeussuojakeinoja tehostavana periaatteena, jolla turvataan kansallisella tasolla mahdollisuus vedota välittömästi vaikuttavaan EU-tason säännökseen.¹⁰⁰ Edellä mainituilla oikeusperiaatteilla nähdään olevan merkittävää vaikutusta myös neutraalimpien kilpailuolosuhteiden tavoittelun kannalta. Niiden avulla pyritään takaamaan se, että valtiot eivät esimerkiksi aja omia valtiollisia etujaan markkinoilla, niin että muut heikommassa asemassa olevat jäsenvaltiot kärsivät kohtuuttomasti. Tällä tavoin varmistetaan, että myös EU:n kilpailupoliittiset linjaukset on mahdollista toteuttaa.

Terveen ja toimivan kilpailun kannalta ongelmalliseksi ovat osoittautuneet kansainvälisellä tasolla valtiontukijärjestelmä sekä siihen liittyvät verohelpotukset sekä kansallisella tasolla valtion tukitoimet, sääntely koskien julkisia yrityksiä ja julkisia hankintoja. Lähtökohtaisesti kysymys onkin siitä, missä määrin valtion on mahdollista puuttua markkinoiden toimintaan.

⁹⁸ Wikberg 2011, s. 85.

⁹⁹ Raitio 1999, s. 408.

¹⁰⁰ Raitio 1999, s. 404.

Kilpailua koskevan sääntelyn eräänä päämääränä onkin pyrkimys varmistaa, että valtiot eivät aiheuttomasti puutu markkinoiden toimintaan.¹⁰¹

Tutkimuksen aiheen kannalta olennaista on tarkastella valtiontukien osin ristiriitaistakin asemaa terveen ja toimivan kilpailun kannalta. EU:ssa kilpailupolitiikan keskeisenä osa-alueena on valtiontukien sääntely, mitä pidetään yhtenä EU:n sisämarkkinaoikeuden kulmakivistä. Valtiontukia koskevan sääntelyn nähdään kehittyneen varsin hitaasti, vaikka jo 1950-luvulla EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöihin kirjattiinkin määräyksiä, jotka koskivat kiellettyjä valtiontukia sekä tukien valvontaa. Vasta 1980-luvun jälkeen valtiontukien katsottiin selkeämmin olevan esteenä kilpailulle yhteismarkkinoilla.¹⁰²

Valtiontukien valvonta kehittyi entistä tärkeämmäksi muiden kaupan esteiden vähentyessä. Euroopan komissiota ja yhteisöjen tuomioistuinta pidetään tärkeimpinä tahoina aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn kehittämisessä. Myöhemmin sääntelyä täydennettiin EU:n neuvoston antamilla asetuksilla, jotta valtiontukien valvonta olisi avoimempaa ja tehokkaampaa.¹⁰³ EU:n komissio on luonut periaatteita erityyppisten valtiontukien arviointiin, jotka ilmenevät käytännössä komission antamissa tiedonannoissa, puitesäännöissä ja muissa *soft law* -tyyppisissä tulkintaohjeissa. *Soft law* -tyyppinen sääntely ymmärretään yleensä sääntelynä, joka ei ole oikeudellisesti pakottavaa tai sitovaa, mutta käytännössä sen tyyppisen sääntelyn voidaan nähdä olevan myös tehokasta, kiistämätöntä ja harmonisoivaa.¹⁰⁴ Myös valtiontukien kohdalla voidaan katsoa, että komission antamilla tulkintaohjeilla on tosiasiallisesti suurta merkitystä EU:n jäsenvaltioiden valtiontukipolitiikan ohjaukselle.¹⁰⁵

Valtiontukien valvonnassa on syytä säilyttää näin ollen tietyn asteinen joustavuus, mikä johtuu siitä, että jäsenmaiden kansallisissa valtiontukijärjestelmissä on eroja, kuten kilpailuoikeudellisessa sääntelyssä muutoinkin. Valtiontukien kilpailupoliittisen valvonnan katsotaan kuitenkin osoittautuneen menestyksekkääksi ja tarpeelliseksi mekanismiksi Euroopan unionin alueella, mitä on perusteltu esimerkiksi yhteisöoikeuden ainutlaatuisella rakenteella. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että kilpailupoliittisten kysymysten sääntely ei ole täysin ongelm-

¹⁰¹ Alkio & Wik 2004, s. 5.

¹⁰² Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000, s. 57.

¹⁰³ Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000, s. 58.

¹⁰⁴ Pohjolainen 1998. S. 438.

¹⁰⁵ Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000, s. 60.

tonta kansainvälisten sopimusten avulla.¹⁰⁶ Tämä johtuu siitä, että myös EU:ssa on ollut ongelmallista luoda riittävän kattava ja tehokas valvonta- ja sanktiojärjestelmä oikeusjärjestelmiltään heterogeenisten jäsenmaiden keskuuteen.

Valtiontukijärjestelmää on kuitenkin lähestyttävä myös toisenlaisesta näkökulmasta, minkä avulla on perusteltua pohtia niiden oikeutusta ja tarpeellisuutta. Tukien tarkoituksena on edistää yritysten kilpailukykyä, toimivat houkutteena saada alueelle ulkomaalaisia yrityksiä sekä ehkäistä ja tasapainottaa teollisuuden rakennemuutosta.¹⁰⁷ Positiivisilla vaikutuksilla on kuitenkin myös kääntöpuolensa. Euroopan unionin jäsenvaltiot saattavat käyttää valtiontukijärjestelmää tarkoituksiin, joihin sitä ei varsinaisesti ole tarkoitettu. Väärinkäytöksiä on ilmennyt tilanteissa, joissa valtio on myöntänyt tukia strategisesti edistääkseen omia kansallisia etujaan ja lisätäkseen investointeja alueellaan sen kustannuksella, että muut yleensä heikommassa taloudellisessa asemassa olevat jäsenvaltiot kärsivät.¹⁰⁸

Tuet saattavat olla tasapuolisen kilpailun ja markkinamekanismin kannalta hyvin haitallisia, mutta poikkeuksena voidaan mainita sellaiset valtion tuet, jotka korjaavat oletettua markkinavirhettä. Esimerkkinä voidaan mainita ympäristönsuojelu, jota kohtaan ei markkinoilla ole halua välttämättä kehittää toimintaa riittävässä määrin markkinaehtoisesti. Tämän johdosta voidaan pitää hyväksyttävänä, että kyseistä toimintaa tuetaan.¹⁰⁹ On kuitenkin huomioitava, että valtiontuet eivät ole ilmaisia, eivätkä myöskään automaattisia ratkaisuja käsillä oleviin ongelmiin. Ei voida myöskään sivuuttaa sitä seikkaa, että valtiontukien rahoittajina toimivat veronmaksajat. Tämä puolestaan hankaloittaa päätöksentekijöiden työtä sen osalta, että tukien antaminen yrityksille vähentää varoja muilta valtion toimintalohkoilta, joihin voidaan lukea myös lakisääteisiä palveluja.¹¹⁰

Valtiontukien yhtenä muotona pidetään niin kutsuttuja verohelpotuksia, joihin sovelletaan samaa sääntelyä kuin valtiontukiin yleensäkin. Verohelpotukset toteutetaan yleensä seuraavilla keinoilla: veron perusteita alennetaan, veron määrää alennetaan täydellisesti tai osittaisesti tai verovelkoja lykätään, niistä luovutaan tai niille suoritetaan tilapäinen uudelleenjärjest-

¹⁰⁶ Huttunen & Rihto-Kekkonen 2000, s. 84.

¹⁰⁷ Alkio 2010, s. 9.

¹⁰⁸ Alkio 2010, s. 11.

¹⁰⁹ Alkio 2010, s. 10.

¹¹⁰ Valtiontuen toimintasuunnitelma, COM (2005) 107 lopullinen, kohdat 107-108.

ly.¹¹¹ Näillä seikoilla voidaan katsoa olevan vaikutusta Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliin kauppaan kilpailuneutraliteettia heikentävästi.

Kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena pidetään verotuksen selektiivisyyttä, jolloin on olennaista turvata jokaiselle yritykselle yhtäläinen mahdollisuus saada helpotuksia verotukseen. Yleisellä tasolla voidaankin huomata, että valtioneuvoston sääntely rajoittaa jäsenvaltioiden veropolitiikan itsenäisyyttä merkittävästi.¹¹² Verotusta koskevan sääntelyn avulla pyritään kuitenkin turvaamaan Euroopan unionin sisämarkkinoiden toiminta moitteettomasti, mistä on hyötyä esimerkiksi tasapuolisen kilpailun turvaamisen kannalta. Toisaalta on huomioitava myös sääntelyn taustalla vaikuttavat laajemmat poliittiset tavoitteet, kuten verotukseen suhtautumisen yhdenmukaistaminen EU:n jäsenvaltioissa.

Terveen ja toimivan kilpailun kannalta on asianmukaista nostaa esiin yleishyödylliset palvelut, joista on yleistä yhteiskunnallista hyötyä ja joille on asetettu julkisyhteisön toimesta erityinen julkisen palvelun velvoite. Tämän tyyppisillä palveluilla ei useinkaan ole markkinoilla riittävästi kannustimia ja niiden organisointi jäsenvaltioissa vaihtelee monin tavoin historiallisista, kulttuurisista ja maantieteellisistä syistä johtuen.¹¹³ Ongelmia on tuottanut muun muassa se, että tietyillä aloilla, joilla valtiolla on merkittävä rooli, ei ole kilpailua riittävästi. Keskeisenä kysymyksenä on, kuinka palveluista maksetun hinnan tulisi määräytyä, koska liialliset korvaukset voidaan lukea valtiontuiksi valtion ollessa kyseisten palvelujen rahoittajana. Ongelmaan on pyritty vastaamaan avaamalla markkinoita kilpailulle.¹¹⁴

Kilpailusääntöjen kiertäminen määrittelemällä jokin palvelu yleishyödylliseksi ei ole sallittua. Näin ollen jäsenvaltion on näytettävä toteen, että yleishyödyllisyyden kriteerit täyttyvät. Esimerkkinä perusteettomista yleishyödyllisyyden määritelmistä palveluiden osalta voidaan mainita tilanteet, joissa markkinoille asetetaan tiettyjä sääntöjä valtion taloudellisten tarpeiden vuoksi tai kaupallisen toiminnan edellytykseksi vaaditaan valtiolta lupa.¹¹⁵ Tämän tyyppinen toiminta on selkeästi ristiriidassa neutraalien kilpailuolosuhteiden turvaamisen periaatteen suhteen.

¹¹¹ Komission tiedonanto valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen EUVL (1998) C 384/3, kohta 9.

¹¹² Alkio 2010, s. 79.

¹¹³ Alkio 2010, s. 91-92.

¹¹⁴ Alkio 2010, s. 92-93.

¹¹⁵ Alkio 2010, s. 104.

Ongelmakohtiin on etsitty vastausta asettamalla rajoja sille, toimiiko esimerkiksi jokin valtion liikelaitos tosiasiallisesti tilanteessa, jossa ei ole kilpailua. Mikäli liikelaitos tai muu vastaava organisaatio laajentaa toimintaansa kilpailluille markkinoille, joilla niillä ei voida katsoa olevan julkista palvelutehtävää, on toteutettava uudelleen organisointi, jota kiellettyjä valtion tukia ei maksettaisi. Luvussa 3.3 tarkastellaan lähemmin erään valtion liikelaitoksen uudelleen organisoinnin taustoja ja lähtökohtia terveen ja toimivan kilpailun edistämiseksi Euroopan unionin alueella.

3.2 Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely

Käsittelyni keskiössä on valtion liikelaitosten oikeudellinen merkitys sekä niiden mahdollisen kilpailulle vapauttamisen oikeudelliset rajanvedot. Aiheeni kannalta on näin ollen asianmukaista pidättää tämän alaluvun tarkastelu koskemaan julkisen ja yksityisen välistä kilpailuneutraliteettia. Valtion liikelaitosten toiminta voidaan usein nähdä monopolityyppisenä, minkä purkamiseksi Euroopan unionin taholta on esitetty kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi seuraavia perusteluita. Kilpailua vapauttamalla palvelujen hinnat laskevat, niiden laatu paranee ja kuluttajille annetaan mahdollisuus nauttia suuremmasta valikoimasta palveluja sekä löytää uusia työpaikkoja. Kilpailun vapauttamista on perusteltu sisämarkkinoiden synnyttämällä kilpailuhyödyillä ja koko EU:n kilpailukyvyyn vahvistumisella. Valtion liikelaitosten olemassa oloa on puolestaan puolustettu yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa muun muassa vetoamalla julkisen palvelun tavoitteisiin, kuten tasapuoliseen kohteluun sekä yhtenäiseen ja kohtuulliseen hinnoitteluun. Lisäksi on huomioitava skaalaedut sekä sektoreiden strateginen merkitys valtiolle.¹¹⁶

Nykyinen sääntely on monilta osin EU-lähtöistä, mikä näkyy muun muassa kansallisen kilpailua koskevan lain uudistuksena vuonna 2011 Suomessa. Kilpailua koskevaa sääntelyä on pyritty harmonisoimaan EU:ssa, mikä on puolestaan vaikuttanut kilpailuoikeuden kehittymiseen ja sen merkityksen jatkuvaan korostumiseen koko unionin alueella kuin yksittäisissä jäsenmaissakin.¹¹⁷ EU:n kilpailusääntöjen toteuttamisesta vastaa Euroopan komissio, joka tekee yhteistyötä myös kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa. Seuraavaksi esittelen Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaatteen mukaisessa järjestyksessä keskeisimmät kilpailua koske-

¹¹⁶ Alkio & Wik 2004, s. 747.

¹¹⁷ Wikberg 2011, s. 18.

vat säädökset, jotka vaikuttavat Suomen markkinoiden toimintaan kilpailuneutraliteetin turvaamisen näkökulmasta.

3.2.1 SEUT neutraalien kilpailuolosuhteiden taustalla

Kilpailunormiston normihierarkian huipulla vaikuttaa Euroopan unionin primäärioikeus. Kilpailua koskevat säännöt olivat alun perin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa, mutta nykyisin ne on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT). SEUT-sopimuksen artikloja on lisäksi täsmennetty asetuksilla, joita antavat Euroopan unionin neuvosto sekä neuvoston antamin valtuuksin komissio. SEUT-sopimuksen toteuttamisen tueksi on myös laadittu komission taholta tiedonantoja ja suuntaviivoja *soft law* -tyyppisesti.¹¹⁸ Seuraavaksi esittelen pääpiirteittäin kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta keskeisimmät SEUT-sopimuksen artikkelit. Artikloissa ei ole nimenomaista mainintaa kilpailuneutraliteetista, mutta niiden nähdään välillisesti turvaavan kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumista.

SEUT 101-107 artikloissa asetetaan yleisiä kieltoja ja ohjeita, jotka koskevat niin määräävää markkina-asemaa, kartelleja, julkisia yrityksiä sekä valtiontukea. SEUT 101 artiklassa eritellään sisämarkkinoille soveltumattomat ja kielletyt päätökset ja menettelytavat, joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Lisäksi on asianmukaista kiinnittää huomiota kyseisen artiklan 3 kohdassa esiin nostettuihin poikkeuksiin, joiden perusteella tietyt kilpailun rajoitukset ovat sallittuja esimerkiksi teknisen tai taloudellisen kehityksen tehostamiseksi. Määräävää markkina-asemaa säännellään tarkemmin artiklassa 102.

SEUT 103 artiklassa säädetään valtuuksista antaa asetuksia ja direktiivejä SEUT 101 ja SEUT 102 artiklojen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. SEUT 103 artiklan nojalla hyväksytyt säädökset on asetettu turvaamaan kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista, kilpailusääntöjen rikkomisesta koituvien seuraamusten toteuttamista sekä määrittämään kansallisten kilpailuviranomaisten toimivallan rajoja.¹¹⁹ Vuonna 2003 tehtiin merkittäviä muutoksia toimivaltasuhteisiin Euroopan unionin sisällä neuvoston antaessa uuden täytäntöönpanoasetuksen 1/2003, jolla pyrittiin vähentämään komissiolle koitunutta ylikuormitusta käsiteltävien tapaus-ten osalta. Asetuksen myötä annettiin tuomioistuimille ja kansallisille kilpailuviranomaisille

¹¹⁸ Wikberg 2011, s. 156.

¹¹⁹ Wikberg 2011, s. 163.

täysimääräinen mahdollisuus soveltaa SEUT 101 ja 102 artikloja. Ennen tätä kyseinen mahdollisuus oli pysytetty ainoastaan komission toimivaltaan.

SEUT 104 artikla puolestaan kytkeytyy vahvasti SEUT 103 artiklan tavoitteisiin. SEUT 104 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuudesta arvioida sopimusten ja menettelytapojen luvallisuutta ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä sisämarkkinoilla. Käytännössä tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että kansallisella viranomaisella on velvollisuus kansallisen kilpailulainsäädännön puitteissa arvioida käsiteltävää tapausta SEUT 101 ja 102 artiklan näkökulmasta SEUT 103 artiklan mukaisesti.¹²⁰ SEUT 105 artiklassa säännellään yksityiskohtaisemmin komission toimivallasta antaa asetuksia ja siitä, kuinka komission tulee menetellä tilanteessa, jossa Euroopan unionin kilpailuperiaatteita on rikottu.

Aiheeni kannalta keskeisimpinä voidaan pitää SEUT 106 ja 107 artikloja, joissa säännellään yksityisten yritysten ohella erityisesti julkisten toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia unionin sisämarkkinoilla. Näin ollen on asianmukaista tarkastella kyseisiä artikloja perusteellisemmin. SEUT 106 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltio olemaan toteuttamatta ja pitämättä voimassa sellaisia toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä yleensä, joille jäsenvaltio myöntää erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia SEUT-sopimuksen määräysten vastaisesti. Voidaankin katsoa, että jäsenvaltiolla on velvollisuus huolehtia, että ne eivät toimillaan vaikeuta sisämarkkinoiden toimintaa tai estä neutraalien kilpailuolosuhteiden luomista tai ylläpitoa ilman asianmukaisia syitä.

SEUT 106 artiklan 2 kohdassa puolestaan nostetaan esiin, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä, mikä koskee myös niin kutsuttuja fiskaalisia monopoleja. Niihin sovelletaan erityisesti kilpailusääntöjä, siltä osin kuin ne eivät estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti. Lisäksi SEUT 106 artiklan 2 kohtaan on lisätty määräys olla vaikuttamatta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa unionin etujen kanssa. Tällä pyritään varmistamaan, että myös julkiset toimijat noudattaisivat perussopimuksen kilpailusääntöksiä. Ilman kyseistä sääntelyä valtiot voisivat pitää julkisten yritysten toimintaa keinona hankkia kohtuuttomia etuja tai esimerkiksi markkinaosuuksia kyseisille yrityksille.¹²¹

¹²⁰ Wikberg 2011, s. 164-165.

¹²¹ Wikberg 2011, s. 167.

Sopimuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä julkisella yrityksellä tarkoitetaan. EY:n tuomioistuimien määritteli *Avoimuuksidirektiivi*-tapauksessa¹²² julkisen yrityksen tavalla, jota sovelletaan vielä nykyisinkin. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden osalta julkiset viranomaiset käyttävät määräysvaltaa suoraan tai välillisesti omistuksen, rahoituksen tai yrityksen omien sääntöjen perusteella. EY:n tuomioistuimen tarkennuksessa keskeisenä tekijänä voidaan nähdä valtion kontrolli, joka voi ilmetä monella eri tavalla, kuten omistuksellisten, sopimuksellisten tai rakenteellisten siteiden nojalla.¹²³ Myös julkiset laitokset luetaan julkisten yritysten ohella SEUT 106 artiklan soveltamisalaan.¹²⁴

Huomionarvoista on nostaa esiin se seikka, että SEUT 106 artiklaa ei voida soveltaa ilman viittausta muihin perussopimuksen artikloihin, kuten SEUT 101 ja 102 artikloihin. Lisäksi on huomioitava, että kyseinen artikla velvoittaa jäsenvaltiota, eikä näin ollen luo suoria velvoitteita kyseessä oleville yrityksille. SEUT 106 artiklaa on pidetty vaikeaselkoisena johtuen myös sen erityispiirteellisestä täytäntöönpanosääntöjen puuttumisesta.¹²⁵ Täytäntöönpanosääntöjen puuttumisen aiheuttamaan vaikeaselkoisuuteen on kuitenkin tehty selkeyttäviä tarkennuksia jälkikäteen.

Esimerkiksi komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvon on selkiyttänyt SEUT 106 artiklan täytäntöönpanomenettelyä. Voidaan katsoa, että tietyissä tapauksissa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin palveluja tuottaville yrityksille annettavaan valtioneuvon ei sovelleta SEUT 108 artiklan 3 kohdan ilmoitusvaatimusta, mikäli palveluntuottaja täyttää tietyt edellytykset. Päätöksen mukaan edellytyksenä kyseiselle vapaudelle on, että valtion antama tuki on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa muilla kuin liikenteen ja infrastruktuurin aloilla. Alakohtaisia tarkempia säännöksiä on annettu myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskien.¹²⁶

¹²² Asiat 188/80, Ranska, Italia ja Iso-Britannia v. Komissio, (1982) ECR 2545, EYVL (1980) L 195/35.

¹²³ Alkio & Wik 2004, s. 719.

¹²⁴ Wikberg 2011, s. 167.

¹²⁵ Wikberg 2011, s. 168.

¹²⁶ Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvon K (2011) 9380, 20.12.2011, 2012/21/EU, EUVL L 7/3, 11.1.2012, art. 1-2.

Kyseisen päätöksen 4 artiklassa on lisäksi määritelty vähimmäisvaatimukset niille seikoille, jotka valtion tulee kirjata toimeksiantosopimukseen valtion ja yleishyödyllisiä palveluita tuottavan yrityksen välillä. Lisäksi päätöksessä säännellään korvauksen määrää mitä, valtio voi antaa yritykselle kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti sekä tietojen saataville asettamisesta avoimuusperiaatteen mukaisesti.¹²⁷

SEUT 107 artikla voidaan liittää vahvasti SEUT 106 artiklan toteuttamiseen. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki, missä tahansa muodossa, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, ei sovellu sisämarkkinoille, mikäli sen voidaan katsoa vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Neutraalien kilpailuolosuhteiden turvaamisen periaatteen voidaankin katsoa sisältävän SEUT 107 artiklassa määritellyt kiellettyjen tukien muodot ja olevan ylipäättään varsin samansuuntainen.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan vakiintunut tulkintalinja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määrittelee kielletyksi valtion tueksi ne toimenpiteet, mitä artiklaan on kirjattu sekä sisällöllisenä elementtinä myös valikoivuuden, mikä saattaa asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan myös kyseisen valtion sisällä. Huomionarvoista on kuitenkin nostaa esiin, että kyseinen artikla velvoittaa valtioita vain silloin, kun perussopimuksissa ei toisin määrätä.

SEUT 107 artiklan 2 kohdassa on puolestaan määritelty ne valtion myöntämän tuen muodot, jotka soveltuvat sisämarkkinoille. Tutkielman aiheen kannalta on asianmukaista tyytyä mainitsemaan sisämarkkinoille soveltuvien tukien koskevan sosiaalista tukea yksityisille kuluttajille, jolloin kuluttajan on saatava määrätä itse mistä palvelunsa hankkii, tämän vaikuttamatta tuen myöntämisen edellytyksiin. Kyseisessä kohdassa on huomioitu myös ne tuet, jotka liittyvät luonnonmullistuksiin sekä muihin poikkeuksellisiin tapahtumiin, mutta kyseistä poikkeusta tulisi oikeuskäytännön perusteella soveltaa suppeasti.¹²⁸ Lisäksi SEUT 107 artiklan 2 kohdassa on määritelty Saksan jakoon liittyvät tuet.

¹²⁷ Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtion tukeen K (2011) 9380, 20.12.2011, 2012/21/EU, EUVL L 7/3, 11.1.2012, art. 5-8.

¹²⁸ Alkio 2010, s. 118.

SEUT 107 artiklan 3 kohdassa on puolestaan määritelty sallittuja valtion tukia, joiden viimesijaisesta sallittavuuden arvioinnista vastaa pääsääntöisesti komissio ja jäsenvaltion hakeuksen perusteella yksittäistapauksissa myös Euroopan unionin neuvosto. Komission harkinta- ja päätösvaltaan voidaan nähdä lukeutuvan muun muassa tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, minkä voidaan katsoa linkittyvän vahvasti myös Suomen perustuslain 20 §:n suojan alaan. Toisena esimerkkinä komission arviointipiiriin kuuluvista valtion myöntämistä tuista on asianmukaista mainita kyseisen artiklan c-kohta, jonka perusteella tukea voidaan myöntää taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehitykseen. Tuen tarkoituksena tulee olla kilpailua edistävää ja epäedullisessa asemassa olevia alueita kehittävää, josta komissio on antanut myös sektorikohtaisia suuntaviivoja.¹²⁹

On kuitenkin otettava huomioon, että useampaan SEUT 7 artiklan 3 kohdan sallittujen tukien määritelmiin on liitetty huomautus siitä, että tuki ei saa vaikuttaa kilpailuun tai muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun suhteen ristiriitaisella tavalla. Tämän takaamiseksi komissiolle on osoitettu toimivalta arvioida tuen saannin edellytyksiä.

Lopuksi on kuitenkin hyvä nostaa esiin komission antamat keskeisimmät asetukset liittyen SEUT-sopimuksen soveltamiseen. Eräänä keskeisimpänä valtioneuvostojärjestelmän käytännön toteuttamisen ohjenuorana voidaan pitää komission *de minimis* -asetusta¹³⁰, joka koskee vähämerkityksellisiä tukia. Sen keskeisimpänä tehtävänä on rajojen asettaminen sille, minkä euromäärän alittavia tukia ei voida arvioida SEUT 107 ja 108 artiklojen valossa. Tuen enimmäismäärää, joka vaihtelee taloustilanteen mukaan, sovelletaan tuen tarkoituksesta ja muodosta riippumatta. Tämän tulee nähdä valtion omaa harkintavaltaa lisäävänä elementtinä markkinoilla, kunhan tuki ei ylitä tiettyä enimmäismäärää ja on näin ollen vähämerkityksinen.

Toisena merkityksellisenä komission antamana asetuksena voidaan nähdä niin kutsuttu ryhmäpoikkeusasetus¹³¹, jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa valtioneuvostoa ja kohdentaa niitä paremmin.¹³² Ryhmäpoikkeusasetuksella vähennetään komission taakkaa kilpailuasioissa, koska asetuksessa säännellään niitä tukimuotoja, joita komissiolle ei tarvitse ilmoittaa. Ase-

¹²⁹ Alkio 2010, s. 124.

¹³⁰ Komission asetus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, 18.12.2013, (EU) N:o 1407/2013, EUVL L 352, 24.12.2013.

¹³¹ Komission asetus tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 17.6.2014, (EU) N:o 651/2014, EUVL L 187, 26.6.2014.

¹³² Alkio 2010, s. 135.

tuksessa määritellyt sallitut tuet kohdistuvat esimerkiksi PK-yritysten tai muutoin heikommassa asemassa olevien yritysten tukeen ja kehittämiseen sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan.

3.2.2 Suomen kilpailulainsäädäntö

Tämän luvun tarkoituksena on nostaa esiin Suomen kansallisen lainsäädännön edellytyksiä kilpailuneutraliteetin periaatteen toteuttamiselle Suomessa, jolloin tarkastelu kiinnittyy erityisesti valtion rooliin kilpailluilla markkinoilla. Alkuun on huomionarvoista todeta, että EU-oikeudella on suuressa määrin vaikutusta myös kansalliseen kilpailulainsäädäntöön. EU-oikeuden vaikutukset kansallisessa lainsäädännössä näkyvät niin normien implementointina kuin myös tuomioistuinkäytännössä.¹³³ Kuitenkin on asianmukaista tuoda ilmi myös tiettyjä eroja sääntelyssä erityisesti valtion roolin osalta. Lisäksi on otettava huomioon, että edellä esitelty EU-tason sääntely kohdistuu jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen yrityksen kotimaasta riippumatta koko Euroopan unionin alueella.

Suomen kansallisen tason sääntelyn normihierarkian huipulla voidaan nähdä perusoikeudet, joista PL 15 § eli omaisuuden suoja koskeva perusoikeus sekä PL 18 § eli oikeus työhön ja elinkeinovapauteen voidaan nähdä kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta keskeisimpinä. Kilpailuneutraliteetin kannalta on asianmukaista tarkastella sitä, missä määrin tavoitteet kilpailun edistämiseksi ja sitä koskeva sääntely vaikuttavat omaisuudensuojan rajoittumiseen. Rajoittuminen koskee yleensä sitä, kuinka yksilöllä on mahdollisuus toteuttaa, jonkin esineen käyttöoikeutta ja luoda sopimuksia toisten toimijoiden kanssa.

Kilpailuneutraliteetin kannalta on olennaista nostaa esiin myös sopimusvapaus, joka sisällöllisesti viittaa monilta osin niin PL 15 §:ään kuin myös sitä sääntelevään kilpailulain normeihin. Vaikka sopimusvapautta ei ole erikseen kirjattu perustuslakiin, sen voidaan nähdä nauttivan välillistä perusoikeussuojaa ja toimivan samalla edellytyksenä koko perusoikeusjärjestelmän toimivuudelle.¹³⁴ Onkin todettava lyhyesti, että kilpailuneutraliteetin periaatteen toteuttamisen edellytyksenä on jokaisen oikeus päättää omaisuutensa käytöstä. Mikäli omaisuudensuojaa ei olisi, olisivat kaikki esineet jokaisen saatavilla, eikä vaihdanta näin ollen kannattaisi.

¹³³ Wikberg 2011, s. 6.

¹³⁴ Aine 2001, s. 262.

PL 18 §:ssä turvataan puolestaan jokaiselle oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämän voidaan sisällöllisesti katsoa olevan edellytyksenä kilpailun syntymiselle erityisesti elinkeinonharjoittajien saadessa valita toimenkuvansa ja toimintatapansa alemman asteisen lainsäädännön, kuten kilpailulain asettamissa rajoissa. Kilpailuneutraliteetin kannalta on olennaista nostaa esiin PL 18 §:ää koskevat rajoitukset, joilla neutraaleja kilpailuolosuhteita voidaan edistää. Kilpailuoikeudellisella sääntelyllä rajataan yksilön mahdollisuuksia toteuttaa yritystoimintaansa haluamallaan tavalla, jotta muiden toimijoiden elinkeinovapaus sekä toimintavapaus säilyvät markkinoilla.¹³⁵ Kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta onkin ensisijaisen tärkeää huolehtia PL 18 §:n toteutumisesta ilman epäasianmukaisia rajoituksia, joista on säädetty yksityiskohtaisemmin seuraavaksi käsiteltävässä kilpailulaissa.

Suomen kilpailulainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2011, jolloin vanha kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) korvattiin uudella kilpailulailla (948/2011). Uudistamisen lähtökohdina oli luoda kilpailurajoituksista annetusta laista selkeämpi ja loogisempi kokonaisuus, mikä seurauksena myös lain nimi muutettiin lain tavoitteita kuvastavammaksi eli kilpailulaiksi.¹³⁶ Aiheeni kannalta keskeisimpänä muutoksena voidaan nähdä se, että elinkeinonharjoittajan määritelmää tarkennettiin EU-oikeuden määritelmää vastaavaksi. Näin ollen elinkeinonharjoittajalla voidaan nykyisin tarkoittaa luonnollista henkilöä, yksityistä oikeushenkilöä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Lain keskeisimpänä tavoitteena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen niin, että yritykset voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti markkinoilla ja myös kuluttajat hyötyvät tilanteesta, mikä on turvattu myös kilpailulain 1 §:ssä. Edellä mainittu tavoite kuvastaa samalla kansallisen tason kilpailuneutraliteetin turvaamisen merkitystä.

Määräävän markkina-aseman ja sen väärinkäytön määrittelyllä on aiheeni kannalta merkittävä rooli Suomen kilpailulaissa. Seuraavassa luvussa tarkastelemani metsähallituksen organisatiomuutoksen taustalla on myös määräävään markkina-asemaan liittyviä ongelmakohtia, jotka ilmenevät siirryttäessä osakeyhtiömuotoon. On mahdollista, että metsähallituksen markkinaehtoisempi toiminta synnyttää markkinoille uusia kilpailunrajoituksia kyseisen yhtiön saadessa yksinoikeuden hyödyntää valtion maa- ja metsäalueita, mikä saattaa puolestaan johtaa määräävän markkina-aseman syntymiseen. Kilpailulaissa on säädetty määräävästä markkina-

¹³⁵ Aine 2001, s. 262.

¹³⁶ Wikberg 2011, s. 27.

asemasta, joka ei itsessään ole kielletty, mutta sitä koskeva sääntely voidaan nähdä tiukempaina kuin muita yrityksiä koskeva sääntely yleensä.

Kilpailulain 4 §:ssä on määritelty, mitä määrävällä markkina-asemalla tarkoitetaan. Määrävällä markkina-asemalla tarkoitetaan sitä, että yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla tai heidän yhteenliittymällään on koko maan tai tietyn alueen kattava yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka ohjaa merkittävästi hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja. Lisäksi määrävän markkina-aseman katsotaan olevan sillä toimijalla, joka edellä mainitun ohella vaikuttaa vastaavasti muulla tavalla kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Kilpailuneutraliteetin toteuttamisen kannalta voidaan nähdä, että EU-tasolla kilpailun edistäminen esimerkiksi valtion liikelaitoksia yhtiöittämällä voi omata piirteitä kilpailuneutraliteetin heikentämisestä kansallisella tasolla. Vaikka valtiontukiongelmien ratkaisivatkin tämän tyyppisellä muutoksella, on mahdollista, että kilpailuille markkinoille siirtyvällä toimijalla on lähtökohtaisesti etuoikeutettu asema verrattuna muihin elinkeinonharjoittajiin.

Mikäli kansallisella tasolla halutaan turvata valtion sisäinen kilpailuneutraliteetti, on huomioitava yhtiöittämissituaatioissa se, jääkö yhtiötetylle valtion entiselle liikelaitokselle yksinoikeuksia, jotka saattavat johtaa määrävän markkina-aseman syntymiseen joko koko maassa tai joillakin sen alueilla. Tämä puolestaan voi estää uusien yritysten tuloa alalle, mikä puolestaan rajoittaa kilpailua kyseisillä markkinoilla. Kilpailulain 7 §:ssä on säädetty kielto käyttää määrävää markkina-asemaa väärin. Määrävässä markkina-asemassa oleva yritys ei kyseisen pykälän mukaan saa määrätä kohtuuttomia osto- tai myyntihintoja taikka muita kohtuuttomia kauppaehtoja riippumatta siitä, ovatko ne määrätty suoraan vai välillisesti. Määrävässä markkina-asemassa oleva yritys ei myöskään saa rajoittaa markkinoiden, tuotannon tai teknisen kehityksen toteutumista kuluttajien vahingoksi. Yritys ei myöskään saa asettaa kauppakumppaneita eriarvoiseen asemaan käyttämällä erilaisia kauppaehtoja samankaltaisiin suoriin tai määrätä sopimuksen syntymisen ehdoksi lisäsuorituksia, joilla ei ole yhteyttä kauppankohteeseen.

Määrävän markkina-aseman väärinkäytön osalta on asianmukaista nostaa esiin se, että väärinkäyttö ei aina edellytä moraalista tuomittavuutta. Tällä voidaan nähdä tarkoitettavan sitä, että yritys saattaa syyllistyä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön, vaikka se ei toimisi

tahallisesti tai vilpillisesti.¹³⁷ Kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta onkin nostettava esiin kilpailulain 7 §:n ilmaisu siitä, mitä väärinkäyttö voi *erityisesti* olla. Näin ollen on huomioitava kyseisen normin kattavan tosiasiallisesti myös muita väärinkäytön muotoja ja niiden yhdistelmiä, joita ei ole ollut mahdollista kirjata tyhjentävästi kyseiseen pykälään.

Toinen kilpailulain keskeinen osa-alue tutkielman aiheen kannalta sääntelee yrityskauppaa. Kilpailuneutraliteetin turvaaminen kansallisella tasolla edellyttää, että kilpailulain 4. luvun säännösten toteuttamista. Yrityskauppalvonnalla tarkoituksena on turvata markkinoiden kilpailullinen rakenne etukäteisesti puuttamalla yrityskauppoihin, jotka saattavat estää olennaisesti kilpailun Suomen markkinoilla tai sen osalla.¹³⁸ Kun valtion liikelaitoksia yhtiöitetään, on asianmukaista huomioida kilpailuneutraliteetin kannalta tulevaisuuden näkymiä ja sitä, kuinka todennäköisenä voidaan yrityskauppoja pitää. Tätä arvioitaessa täytyy kuitenkin pitää mielessä, että kaikki yrityskaupat eivät ole kilpailun kannalta haitallisia, vaan niillä voi olla myös kilpailua edistäviä vaikutuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä onkin arvioida kaupan vaikutuksia markkinoiden rakenteeseen ja kieltää kilpailua rajoittavat kaupat tai asettaa niille erityisiä ehtoja. Mahdollisten yrityskauppojen yhteiskunnallisiin tai ympäristöllisiin vaikutuksiin otetaan kantaa tutkielman luvussa 5.

Kilpailulain 4 a luku voidaan nähdä kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta keskeisimpänä, mikäli kilpailuneutraliteettia lähestytään julkisen ja yksityisen välisen kilpailutilanteen näkökulmasta. Sääntelyn keskiössä voidaan pitää kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa puuttua myös julkisen määräysvallan alaisuudessa toteutettavaan taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain 30a §:ssä onkin säädetty, että julkisen määräysvallan alainen taloudellinen toiminta ei saa väaristää kilpailua markkinoilla tai olla omiaan väaristämään sitä. Mielenkiintoista on nostaa esiin kyseisen säädöksen kiellettyjen toimenpiteiden luettelon 2. kohta, jossa kiellään toiminnan tai menettelyn rakenne, jonka voidaan katsoa olevan omiaan estämään terveen ja toimivan kilpailun syntyminen ja kehittyminen. Erityisesti tilanteessa, jossa valtion liikelaitos yhtiöitetään, täytyy ottaa riittävästi selvää toimenpiteiden vaikutuksista jo olemassa olevaan kilpailuun kyseisellä alalla.

Kilpailuneutraliteetin toteuttamisen kannalta ongelmallisena voidaan pitää kilpailulain 30b §:ssä mainittuja poikkeuksia koskien 30a §:n soveltamista. Kilpailulain 30b §:ssä säädetään

¹³⁷ Wikberg 2011, s. 264-265.

¹³⁸ Wikberg 2011, s. 311.

julkisen määräysvallan alaisen kaupallisen toiminnan poikkeuksista, joiden kohdalla 30a §:n soveltaminen ”estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvien tehtävien hoitamisen”. Näin ollen kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi puuttua kilpailun vääristymiin tai esteisiin silloin, kun vääristymät tai esteet ovat välttämättömiä merkittävän yleisen edun turvaamisen takaamiseksi. Talousvaliokunta on säädöksen esitöissä kuitenkin linjannut, että yleisen edun toteuttamisen tulee olla mahdotonta ilman kilpailuneutraliteetin heikentämistä ja yleisen edun mukaisia tavoitteita ei voida saavuttaa kilpailua vähemmän rajoittavin keinoin.¹³⁹

Säädöksen voidaan nähdä jättävän tulkinnan varaan sen, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan, mikä puolestaan edellyttää tehokasta valvontaa asian suhteen. Talousvaliokunnan antamasta mietinnöstä käy kuitenkin ilmi, että yleisen edun tarkkarajaisempi määrittely ei ole asianmukaista, johtuen käytännön tilanteiden moninaisuudesta, mikä vaatii tilannekohtaista arviointia.¹⁴⁰

Selkeämpänä kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavana kokonaisuutena voidaankin nähdä ne poikkeukset kilpailulain 30a §:n soveltamisessa, jotka johtuvat lainsäädännöstä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei säädöksen mukaan ole toimivaltaa puuttua kilpailuneutraliteettia heikentäviin toimintoihin ja menettelyihin, mikäli niistä on säädetty lailla. Onkin selvää, että tämän tyyppinen toiminta ei jätä kyseessä olevalle julkisen määräysvallan alaiselle toimijalle harkintavaltaa menettelytapojen järjestämisen kannalta, eikä luo kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivaltaa puuttua menettelyihin, vaikka ne rajoittaisivatkin kilpailua. Talousvaliokunta on kyseistä sääntelyä koskevassa mietinnössään tarkentanut sääntelyn tulkintaa niin, että tilanteessa, jossa vain toiminta perustuu lakiin, mutta menettelyistä ei ole erikseen säädetty, on kilpailu- ja kuluttajavirastolla kuitenkin toimivaltaa puuttua menettelyihin, vaikka itse toiminta ei voidakaan kieltää.¹⁴¹

Kilpailuneutraliteetin turvaamisvelvoite lisättiin kilpailulakiin varsin myöhäisessä vaiheessa eli vasta vuonna 2013. Tällöin katsottiin, että kilpailluilla markkinoilla on runsaasti vääristymiä, jotka johtuvat julkisten toimijoiden oikeudesta hyödyntää muun muassa konkurssisuoja ja tiettyjä verotuksellisia etuja palveluntarjonnassaan. Tämän katsottiin asettavan yksityiset

¹³⁹ TaVM 19/2013 vp, s. 4.

¹⁴⁰ TaVM 19/2013 vp, s. 4.

¹⁴¹ TaVM 19/2013 vp, s. 4.

toimijat eriarvoiseen asemaan. Näin ollen kilpailulakiin tehdyillä lisäyksillä pyrittiin vastamaan kilpailuneutraliteettia koskeviin kysymyksiin myös kansallisella tasolla, jolloin pystyttiin ottamaan huomioon Euroopan unionin oikeuden tavoitteet kattavammin kansallisessa kilpailua koskevassa lainsäädännössä.

3.2.3 Valvonta ja sen merkitys

Tutkielman aiheen kannalta on asianmukaista tarkastella erityisesti kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa Suomessa ja Euroopan komission roolia EU-tason kilpailun toteutumista valvovana elimenä, jolloin tulee kiinnittää huomiota myös niiden keskinäiseen yhteistyöhön. Lisäksi on huomionarvoista tuoda lyhyesti ilmi myös tuomioistuinten rooli kilpailuasioissa kilpailuneutraliteetin turvaamisen näkökulmasta. Alkuun on syytä pohtia kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa yleensä sekä erityisesti asioissa, joissa julkisen määräysvallan alainen kaupallinen toiminta vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Tässä luvussa tulen käyttämään vuonna 2012 yhdistetystä kilpailu- ja kuluttajavirastosta yksinkertaistettua nimitystä *kilpailuvirasto*, vaikka otan tarkastelussani tosiasiallisesti huomioon kilpailu- ja kuluttajanäkökulmien keskinäisen sidonnaisuuden terveen ja toimivan kilpailun turvaamisen kannalta.

Suomessa keskeisimmiksi kilpailuviranomaisiksi voidaan luokitella kilpailuviraston ohella myös aluehallintovirastot sekä tuomioistuimista markkinaoikeus sekä korkein hallinto-oikeus. Lisäksi on otettava huomioon myös yleisten tuomioistuinten rooli esimerkiksi vahingonkorvausasioissa.¹⁴² Kilpailuviraston keskeisimpiin valvontatehtäviin kuuluu kilpailuvirastosta annetun lain 2 §:n nojalla velvollisuus tutkia kilpailuolosuhteita, ottaa selvää kilpailun rajoituksista ja puuttua niihin toimenpiteillä kiellettyjen rajoitusten poistamiseksi sekä yleensä edistää terveen ja toimivan kilpailun toteutumista.

Kun tarkastellaan julkisen määräysvallan alaista kaupallista toimintaa ja siinä mahdollisesti ilmeneviä kilpailun rajoituksia, on suunnattava katse kilpailulain 4a lukuun. Mikäli toiminnan voidaan nähdä vääristävän kilpailua tai olevan muutoin terveen ja toimivan kilpailun kehittymistä estävää, on kilpailuviraston pyrittävä ensisijaisesti neuvotteluteitse poistamaan tämän tyyppinen toiminnan tai menettelyn rakenne. Kuitenkin tilanteessa, jossa neuvottelu ei johda

¹⁴² Wikberg 2011, s. 100.

tulokseen, on kilpailuvirastolla kilpailulain 30c §:n nojalla toimivalta kieltää julkista toimijaa käyttämästä kiellettyä menettelyä tai toiminnan rakennetta. Lisäksi kilpailuvirasto voi asettaa velvoitteita menettelyn tai toiminnan jatkamisen osalta, joilla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteetin toteutuminen markkinoilla. Kilpailuvirastolla ei ole kuitenkaan toimivaltaa määrätä toimintaa kokonaan lopetettavaksi, mikäli kyseisen tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Niin julkisia kuin yksityisiäkin toimijoita koskee sama tietojenantovelvollisuus. Myös julkisessa määräysvallassa olevan toimijan tulee kilpailulain 33 §:n mukaisesti kilpailuviraston pyynnöstä toimittaa kilpailuvirastolle kaikki kilpailunrajoituksen kannalta merkittävät tiedot. Sama velvollisuus koskee myös määräävää markkina-asemaa koskevaa kilpailuviraston suorittamaa selvitystyötä. Kilpailuvirastolla on oikeus kutsua elinkeinonharjoittajan edustaja kuultavaksi hallintolaissa (434/2003) säädetyin reunaehdoin. Saman tyyppisten menettelyjen soveltaminen niin yksityisiin kuin julkisiin elinkeinonharjoittajiin kuvastaa monelta osin kilpailuneutraliteetin toteuttamisen periaatetta. Kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta onkin välttämätöntä, että kilpailuvirasto toimii riippumattomana ja itsenäisenä hallintoviranomaisena.

Kilpailuvirastolla on kuitenkin mahdollisuus priorisoida käsiteltäväksi otettavia tapauksia. Tämä johtuu siitä, että sen ei olisi asianmukaista käsitellä tapauksia, joiden kohdalla ei ole todennäköistä, että kyseessä on kielletty kilpailun rajoitus tai markkinoita pidetään mahdollisesta rajoituksesta huolimatta toimivina. Mikäli kilpailuvirasto ottaa epäillyn kilpailun rajoitusta koskevan tapauksen käsiteltäväksi, on sen toimivaltaa laajennettu niin, että nykyisin se voi tehdä tarkastuskäyntejä myös muihin elinkeinonharjoittajan tiloihin kuin pelkästään liike-tiloihin.¹⁴³ Tätä voidaan pitää oikeudellisesti problemaattisen kysymyksenä esimerkiksi yksityisydensuojan kannalta.

Tutkielman aiheen kannalta on asianmukaista nostaa esiin myös kilpailuun liittyvää sääntelyä koskeva preventiivinen eli etukäteinen valvonta kansallisella tasolla. Lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan varsin suuri toimivalta sen osalta, että mitä lakiin lopulta kirjataan. Näin ollen myös kilpailupoliittisilla linjauksilla on suuri vaikutus säädettävän lain sisältöön. Esimerkiksi tämän tutkielman luvussa 5.2.1 tarkastellaan lainsäätäjän mahdollisuuksia turvata perustus-

¹⁴³ Wikberg 2011, s. 29.

laissa säädetyn ympäristöperusoikeuden toteuttamismahdollisuudet samalla, kun lain on tarkoitus täyttää Euroopan unionin kilpailunormiston vähimmäisvaatimukset kilpailuneutraliteetin turvaamisen osalta.

Euroopan unionin tasolla kilpailun toimivuutta valvovana elimenä toimii Euroopan komissio, jolla on laajat valtuudet kilpailuasioissa. Komission toimivallasta kilpailuasioissa on säädetty muun muassa asetuksella.¹⁴⁴ Komissiolla on toimivalta tutkia yritysten toimintaa, järjestää kuulemisia ja myöntää tiettyjä poikkeuksia, vaikka edellä mainitulla asetuksella lisättiin kansallisten kilpailuviranomaisten sekä tuomioistuinten toimivaltaa. Kilpailusäännösten toimeenpanon kannalta keskeisimpänä toimijana on kilpailun pääosasto eli *DG Competition*, jonka vastuulla on ryhtyä toimiin, kun sillä on todisteita kilpailusääntöjen rikkomisesta. Kilpailun pääosasto voi puuttua rajat ylittävään kauppaan, mikäli siinä ilmenee kilpailun rajoituksia.¹⁴⁵

On huomioitava, että komissio sekä kansalliset kilpailuviranomaiset tekevät jatkuvaa yhteistyötä kilpailun rajoitusten poistamiseksi markkinoilta. Jotta kilpailusääntöjä sovellettaisiin johdonmukaisesti koko Euroopan unionin alueella, voidaan yhteistyö nähdä välttämättömänä. Euroopan unionin jäsenmaiden kilpailulainsäädännöllinen heterogeenisyys sekä kulttuurilliset erot markkinoilla toimiessa luovat haasteita toteuttaa kilpailuneutraliteetin periaatetta, jonka vuoksi komissiolla on erityinen rooli kilpailuasioita Euroopan unionin laajuisesti valvovana elimenä.

Tutkielman aiheen kannalta ei ole merkityksellistä paneutua komission menettelyihin tai toimintaan syvemmin, koska nostan seuraavaksi esiin ne komission asettamat suuntaviivat, joilla on merkitystä Metsähallitusta koskevaa lakia uudistettaessa. Näitä seikkoja esitellään seuraavaksi komission aikaisemmin antaman Destia -päätöksen pohjalta. Lainsäätäjän kannalta onkin asianmukaisempaa tarkastella niitä kilpailuneutraliteettiin liittyviä seikkoja, joihin sillä on mahdollisuus vaikuttaa sääntelyn kautta kansallisella tasolla. Tämä on tärkeää, jotta erityisesti valtion tai muun julkisen tahon toiminta täyttäisi tulevaisuudessa Euroopan unionin kilpailunormiston kriteerit.

¹⁴⁴ Neuvoston asetus perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002, (EY) Nro. 1/2003, EUVL L 1, 4.1.2003.

¹⁴⁵ Wikberg 2011, s. 114.

3.3 Komission Suomea koskevat päätökset uudelleenorganisoinnin lähtökohtana

Viime vuosina on käyty kiivasta keskustelua yleishyödyllisistä palveluista sekä valtionliikelaitoksista, mikä johtuu niiden laajentumisesta kilpailuille markkinoille. On todettu, että kilpailuilla markkinoilla toimivien valtion liikelaitosten toiminta tulisi yhtiöittää kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi. Edellä mainittu tavoite vaati muutoksia lainsäädäntöön, josta esimerkiksi voidaan mainita Kuntalain (410/2015) 15. lukuun kirjatut säädökset koskien kunnan toimintaa markkinoilla ja näin ollen myös yhtiöittämisvelvollisuutta. Myös valtion tasolla on käyty läpi sekä pistetty alkuun uudelleenorganisointiprosesseja, jotka koskevat valtion liikelaitoksia, kuten Ilmailulaitosta, Senaatti-kiinteistöjä ja Metsähallitusta. Laaja-alaisen valtion liikelaitoksia koskevan muutoksen taustalla vaikuttaa komission *Destia*-päätös¹⁴⁶, joka antoi suuntaa uudelleenorganisoinnin tarpeelle Suomessa.

Jotta olisi mahdollista tehdä selkoa Metsähallitusta koskevan lakiuudistuksen vaikutuksista ympäristöperusoikeuden toteutumiseen, on asianmukaista luoda pohjaa metsähallitusta koskevien muutosten tarkastelulle tutustumalla sitä edeltävään *Destia*-päätökseen. *Destia*-päätökseen perehtymällä saadaan kuva Euroopan unionin yleisistä linjoista, jotka koskevat kilpailuneutraliteetin vaatimusta.

Alun perin *Destia*, eli silloinen Tielaitos, oli valtion virasto, jolla ei ollut omaa oikeushenkilöstä, vaan se katsottiin kuuluvan osaksi valtiota. Sen tehtävänä oli teiden ja tieliikenneolosuhteiden ylläpito sekä kehittäminen. Vuonna 2000 Tielaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi ja nimettiin Tieliikelaitokseksi. Samalla toimintaa avattiin vapaalle kilpailulle, mikä johti vuonna 2004 tienpitomarkkinoiden täysimääräiseen vapauttamiseen.¹⁴⁷ Komissio teki päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta alkuvuonna 2006, koska kaksi suomalaista tienpitoalan järjestöä kantelivat Suomen viranomaisten toiminnasta. Kanteluiden mukaan Suomen viranomaiset olivat sivuuttaneet liikelaitosta perustettaessa useita EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, joihin voidaan katsoa lukeutuvan myös valtioneukia koskevat määräykset. Komission yhtenä keskeisistä tutkimuksen kohteista oli selvittää oliko Tieliikelaitokselle eli nykyiselle *Destialle* kompensoitu liikaa julkisen palvelun velvoitteen toteut-

¹⁴⁶ Komission päätös valtioneukista C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/*Destialle*, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008.

¹⁴⁷ Alkio 2010, s. 108.

tamista. Lisäksi oli aiheellista tehdä selkoa erityisestä verokohtelusta sekä konkurssilainsäädännön soveltumattomuudesta kyseiseen tapaukseen.

Komission päätöksen mukaan siirtymäkaudella, joka koski siirtymistä vapaisiin kilpailuolosuhteisiin vuosina 2001-2004 kyseessä olevilla markkinoilla, Tieliikelaitokselle annettu tuki ei ollut perustamissopimuksen vastainen. Komissio katsoi tuen soveltuvaksi yhteismarkkinoille viitaten päätöksessään SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan.¹⁴⁸ Yhteismarkkinoille sopimattomana komissio kuitenkin piti päätöksensä 2 artiklassa konkurssilainsäädännön soveltumattomuutta, tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuutta ja Tieliikelaitoksen maa-alueiden ostoon liittyviä verotuksellisia toimenpiteitä. Tämän pohjalta komission kanta oli, että konkurssilainsäädännön sekä tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus tämän tyyppisiin tilanteisiin on kumottava Suomen viranomaisten sitoumuksen mukaisesti.

Komission päätöksellä voidaan katsoa olevan laajempiakin vaikutuksia Suomen valtion liikelaitosmalliin. Ensinnäkin Suomi yhtiöitti komission päätöksen johdosta Tieliikelaitoksen, joka tunnetaan nykyisin nimellä Destia Oy. Päätöksen voidaan katsoa johtaneen hallituksen pidättyvyyteen uusien liikelaitosten luomisen osalta.¹⁴⁹ Lisäksi Suomessa aloitettiin uusia hankkeita ja tehtiin selvityksiä koskien myös useiden muiden valtion liikelaitosten yhtiöittämistä. Toimien nimenomaisena tarkoituksena olikin edistää kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumista sisämarkkinoilla erityisesti silloin, kun kyse on yleishyödyllisten palvelujen tuottamisesta.¹⁵⁰

Destia-päätöksen luomat suuntaviivat Suomen valtion toiminnalle edesauttoivat myös seuraavassa luvussa tarkasteltavan Metsähallituksen organisatorista muutosta. Päätöksellä voidaan katsoa olevan merkitystä niin muutoksen tarpeen arvioinnissa kuin myös sen toteuttamisessa. Huomionarvoista on nostaa esiin Metsähallituksen kehittämisstrategia vuosilta 2005-2010, johon on kirjattu talouspoliittisen ministerivaliokunnan yhtiöittämiseen liittyvät kannanotot. Kannanotoissa keskeisenä elementtinä oli kilpailuneutraliteetin vahvistaminen kuitenkin sen nojalla, että toiminnot, jotka vaativat yhteiskunnallista ohjausta pysytetään yhtiöittämisen ulkopuolella.¹⁵¹ Seuraavassa luvussa tarkoituksena on pureutua niihin ongelmakohtiin, jotka

¹⁴⁸ Komission päätös valtioneudesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008, art. 1.

¹⁴⁹ Alkio 2010, s. 111.

¹⁵⁰ Alkio 2010, s. 113.

¹⁵¹ Valtiontalouden tarkastusviraston toimintakertomus 162/2008, s. 69.

aiheutuvat ympäristöperusoikeuden toteuttamisvelvollisuudesta tilanteessa, jossa valtion liikelaitos Metsähallitus yhtiötetään varsin saman tyyppisin perusteluin kuin edellä esitellyssä Destia-tapauksessa.

4. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN JA KILPAILUNEUTRALITEETIN PERIAATTEEN YHTEENSOVITTAMINEN METSÄHALLITUKSESTA ANNETUSSA LAISSA

Kilpailuneutraliteetin edistäminen sekä ympäristönsuojelulliset intressit vaativat keskinäistä punnintaa, koska erityyppiset arvolähtökohdat sekä niistä johtuvat konkreettiset tavoitteet asettavat lainsäätäjälle erinäisiä haasteita. Haasteet kiteytyvät lähtökohtaisesti siihen, että sääntelyä ei voida laatia Euroopan unionin kilpailunormiston vastaiseksi, eikä se voi sisältää perusoikeuksien ytimeen asti ulottuvia rajoituksia. Keväällä 2016 voimaan saatettu laki Metsähallituksesta (234/2016) toimii erinomaisena esimerkkinä siitä, missä määrin lainsäätäjällä on mahdollisuuksia vaikuttaa kansainvälisten velvoitteiden täyttämisen ohella perusoikeuksien toteuttamiseen Suomessa. Metsähallituksesta annettu laki sisältää kuitenkin lukuisia ristiriitaisuuksia ja puutteita niin kilpailuneutraliteetin periaatteen toteuttamisen kuin ympäristöperusoikeuden asettamien velvoitteiden täyttymisen osalta. Tämän johdosta on asianmukaista esitellä tässä luvussa keskeisimmät ongelmakohdat Metsähallituksen organisointia ja toimintaa määrittävässä sääntelyssä, jotta on mahdollista selvittää vaikuttavatko lainsäädäntöön tehdyt uudistukset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon heikentävästi. Lisäksi on huomioitava, että perustuslakivaliokunta ei ottanut lakiuudistuksen koskevassa lausunnossaan kantaa PL 20 §:n toteutumiseen.

Tässä luvussa nostan esiin ne Metsähallituksesta annettuun lakiin liittyvät ongelmakohdat, jotka johtuvat kilpailuneutraliteetin periaatteen ja ympäristöperusoikeuden yhteisvaikutuksesta. Ristiriitojen kautta pyrin selvittämään palveleeko uudistettu Metsähallituksesta annettu laki tosiasiallisesti kumpaakaan tutkielmani lähtökohtaa eli kilpailuneutraliteetin edistämiseen tai ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen liittyviä tavoitteita.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen arviointi on metsähallitusta koskevan lain säätämisen kannalta välttämätöntä, koska Metsähallituksen tehtäväpiiriin lukeutuu Metsähallituksesta annetun lain 6.1 §:n mukaan muun muassa luonnonvarojen kestävä hoito ja käyttö. Edellä mainittuun nähdään lukeutuvan myös biologisen monimuotoisuuden suojelun ja lisäämisen sekä luonnonvarojen käyttöön ja suojeluun liittyvät muut tavoitteet. Lisäksi on huomioitava, että myös kulttuurihistoriallista omaisuutta on keskitetty Metsähallitukselle. Toisaalta ei voida sulkea pois sitä tosiasiaa, että edellä mainitut niin kutsutut yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet on Metsähallituksen otettava Metsähallituksesta annetun lain 6.1 §:n puitteissa huomioon ai-

noastaan riittävästi, jota voidaan pitää hyvin epämääräisenä määreenä esimerkiksi kyseisen pykälän velvoittavuuden osalta.

Metsähallituksesta annetun lain 3. luvussa määriteltyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden katsotaan konkretisoivan ympäristöperusoikeusnormin tavoitteita, mutta mikäli Metsähallituksesta annettua lakia tarkastellaan kokonaisuutena, ei voida välttyä huomaamasta lakiin sisältyviä ristiriitoja. Ristiriitoja voidaan löytää esimerkiksi niin julkiseen vallan käyttöön kuin myös osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyen. Vaikka Metsähallituksesta annettuun lakiin tehtyjä muutoksia perusteltiin uudistusprosessin alkuvaiheessa kilpailuneutraliteetin edistämisyrittämisillä, on asianmukaista selvittää vaikuttaako uudistettu sääntely tosiasiallisesti kilpailuolosuhteisiin Metsätalouden markkina-alalla. Esimerkiksi ympäristövaliokunta on todennut jo lain esitöissä, että monimutkainen organisaatorakenne saattaa tulevaisuudessa johtaa Metsähallituksen organisaation hajautumiseen ei toivotulla tavalla¹⁵², mitä ei voida nähdä kilpailuneutraliteetin periaatteen ja siihen sisältyvien tavoitteiden mukaisena. Jotta kilpailuneutraliteetin edistämiseksi verhoillut mahdolliset heikennykset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon voidaan selvittää, on pystyttävä näyttämään toteen sääntelyn positiiviset vaikutukset kilpailuolosuhteisiin.

4.1 Julkisen vallan käyttö

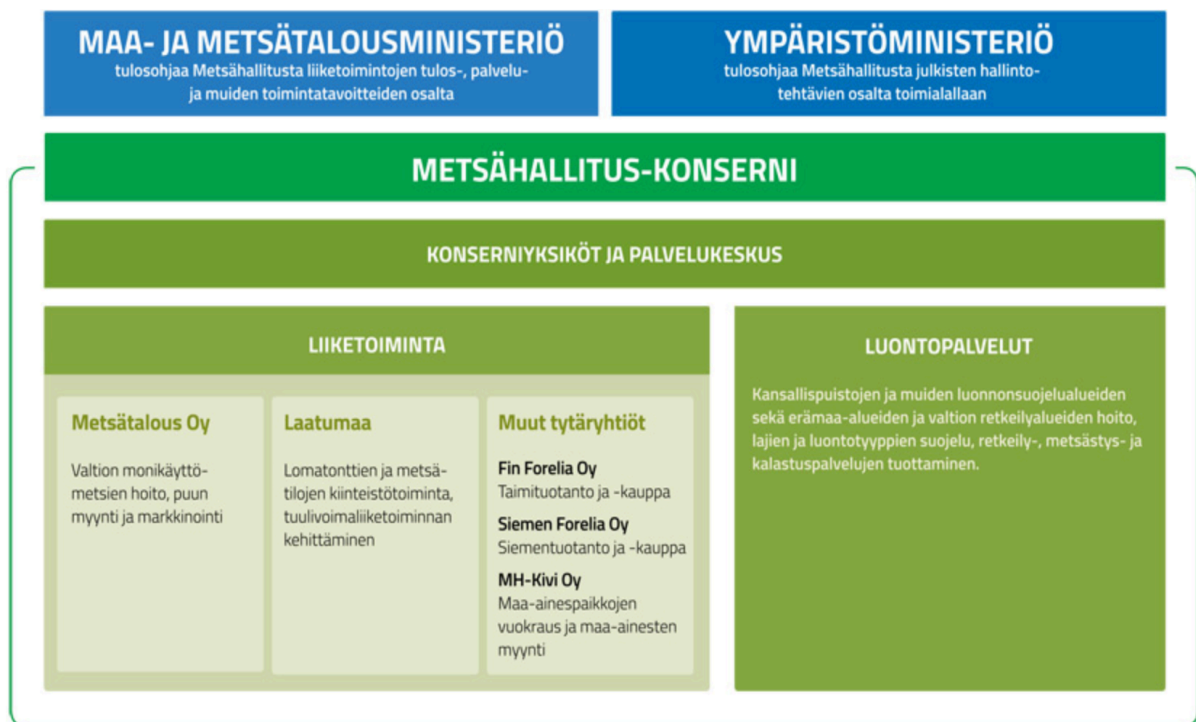
Ennen varsinaista julkisen vallan käytön käsittelyä on tehtävä selkoa Metsähallituksen organisaatorakenteesta, joka vaikuttaa vahvasti julkiseen vallan käyttöön liittyvän sääntelyn ongelmakohtiin. Aiheen käsittelyn kannalta on asianmukaista pitää mielessä Euroopan unionin sekä myös kansallisen tason kilpailunormiston soveltamiseen liittyvät lähtökohdat. Julkisyhteisöihin, jotka harjoittavat elinkeino- tai liiketoimintaa kilpailluilla markkinoilla, tulee soveltaa kilpailunormistoa, kun taas julkisyhteisöihin, jotka toimivat niin sanotusti julkisen vallan kantajina ei kyseistä normistoa voida soveltaa samoin edellytyksin.¹⁵³ Edellä mainitut lähtökohdat luovat lainsäätäjälle haasteita luoda koko Metsähallitusta koskevasta sääntelystä toimivaa ja organisaation tavoitteita vastaavaa molempien näkökulmien linkittyessä osaksi yhtä ja samaa organisaatiota.

¹⁵² YmVL 2/2016 vp, s. 13.

¹⁵³ Aine 2001, s. 279.

Jotta organisaatiota koskevan sääntelyä arviointi voitaisiin suorittaa niin, että lukijalle muodostuisi kattava mielikuva myös organisaation sisäisten suhteiden osalta, on selkeintä esittää Metsähallituksen organisaation rakenne kaaviokuvan muodossa (kuvio 1). Erityisesti julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön asettuminen osaksi koko organisaation rakennetta voidaan nähdä mielenkiintoisena niin toiminnan läpinäkyvyyden kuin toisaalta myös mahdollista kilpailuetua aiheuttavan tiedonkulun kannalta.

154



KUVIO 1 Metsähallituksen uudistettu organisaatorakenne mukaan luettuna ohjausvastuun omaavat ministeriöt

Metsähallituksen läpikäymä organisaatiomuutos muutti suurelta osin organisaation rakennetta, mutta kuten Metsähallituksesta annetun lain 1 §:ssä säädetään on Metsähallitus edelleen valtion liikelaitos. Siihen ei kuitenkaan sovelleta lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010). Huomionarvoinen näkökohta organisaatiomallin oikeutukselle ja oman erityislain säätämislle on perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että nykyinen järjestely on mahdollinen myös perustuslain 84 §:n puitteissa.¹⁵⁵ Perustuslain 84.4 §:ssä säädetään valtion liikelaitosten budjetti-rahoitteisuuden reunaehdoista sekä siitä, että eduskunta hyväksyy liikelaitosten keskeisimmät

¹⁵⁴ Metsähallituksen organisaatio. URL: <http://www.metsa.fi/organisaatiojatoimintatapa>. (viitattu 5.10.2016)

¹⁵⁵ PeVL 1/2016 vp, s. 2.

palvelu- ja toiminta tavoitteet talousarvion käsittelyn yhteydessä. Tästä ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan johdu esteiteitä sille, että budjettirahoitteisten julkisten hallintotehtävien hoito on sisällytetty saman organisaation sisään liiketoiminnan kanssa.

Metsähallitus tuleekin ymmärtää konsernina, joka hoitaa markkinaehtoisia toimintojaan metsätalousosakeyhtiön ja muiden tytäryhtiöidensä välityksellä. Julkisten hallintotehtävien hoito eli niin kutsutut luontopalvelut puolestaan on eriytetty omaan yksikköön, kuten edellä olevasta kaaviokuvasta (kuvio 1) käy ilmi. Julkisen vallan käytön kannalta onkin asianmukaista luoda katsaus julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön toimintaan.

Erillistä ja riippumatonta julkisia hallintotehtäviä hoitavaa yksikköä on kuitenkin kritisoitu jo vuonna 2004, jolloin Metsähallituksesta annettua lakia uudistettiin edellisen kerran. Perustuslakivaliokunnan mukaan suuntaus, jossa perustetaan valtion liikelaitoksille erillisiä hallintotehtäviä hoitavia yksiköitä ei ole suuntauksena hyvä¹⁵⁶, mikä tulee ilmi perustuslakivaliokunnan lausunnosta myös vuonna 2016 lakia Metsähallituksesta uudistettaessa. Metsähallituksen uudistusprosessissa vuonna 2016 nouseekin esiin edelleen ongelmallisia piirteitä johtuen erillisestä yksiköstä, jossa julkisia hallintotehtäviä olisi tarkoitus hoitaa.

Ongelmien voidaan nähdä kumpuavan siitä, että yksikön ohjaaminen on jaettu maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön vastuulle. Lakiin Metsähallituksesta on ohjausvastuu kirjattu epäselvästi, eikä siitä käy ilmi, onko julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön ohjaaminen kaikilta osin ympäristöministeriön vastuulla.¹⁵⁷ Epäselväksi ja osin ristiriitaiseksikin laadittu sääntely ei myöskään vastaa perustuslain 119.2 §:ssä säädettyä velvoitetta säätää lailla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista, kun niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.¹⁵⁸

On asianmukaista nostaa esiin Metsähallituksen markkinaehtoisia toimintoja toteuttavien yksiköiden ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön päämäärien tietyn asteinen jännittyneisyys. Mikäli julkisia hallintotehtäviä hoitaisi esimerkiksi erillinen virasto, ei tämän tyyppisiä ongelmia kohdattaisi. Kun julkiset hallintotehtävät on koottu saman organisaation sisäiseen erilliseen yksikköön, tulee tarkastella yksikön tosiasiallista riippumattomuutta tarkemmin.

¹⁵⁶ PeVL 38/2004 vp, s. 2.

¹⁵⁷ PeVL 1/2016 vp, s. 3.

¹⁵⁸ Kumpula 2016, s. 5.

Tämä johtuu siitä, että valtion yleinen etu vaatii huomioimaan taloudelliset vaikutukset, mutta myös sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriperinnöstä huolehtimiseen liittyvät seikat¹⁵⁹. Edellä esitetty kannanotto valtion yleisen edun määritelmään perustuu kuitenkin ympäristövaliokunnan kantaan Metsähallituksesta annetun lain esitöissä, joka ilmentää kyseisen lain tavoitteiden ristiriitaisuutta. Lain ristiriitaisten tavoitteiden vaikutuksia riippumattomuuden arvioinnissa ei tule kuitenkaan vähätellä.

Kun pohditaan lainsäätäjän velvollisuutta ja mahdollisuuksia laatia laki Metsähallituksesta samansuuntaiseksi perustuslain 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden osalta, on arvioitava erillisen hallintotehtäviä hoitavan yksikön tarpeellisuutta. Voidaan nähdä, että ympäristöperusoikeuden velvoittavuuden aste on korkeampi sen toisessa momentissa, joka koskee julkisen vallan velvollisuuksia edistää jokaisen oikeutta terveelliseen elinympäristöön sekä siihen liittyviä vaikutusmahdollisuuksia. Onkin asianmukaista nostaa esiin kysymys siitä, kuinka hyvin Metsähallituksesta annettu laki palvelee Metsähallituksen ympäristön suojeluun, monimuotoisuuden ja kulttuuriperinnön vaalintaan liittyvien tehtävien toteutusta.

Metsähallituksesta annetun lain 5 §:ssä säädetään julkisista hallintotehtävistä, joita hoitaa oma erillinen yksikkönsä Metsähallitus-organisaatiossa. Julkisten hallintotehtävien hoitoon kuuluvilla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta, vaan ne lukeutuvat niin kutsuttuihin yleishyödyllisiin palveluihin, joita ei voida saattaa kilpailuille markkinoille. Keskeisimpinä perusteluina tuottovaateen määräytymiseen toimivat julkisen vallan käyttöön liittyvät rajoitukset, joista säädetään muun muassa perustuslain 124 §:ssä. PL 124 §:n esitöiden perusteella voidaan tehdä tulkintoja siitä, että lain Metsähallituksesta 5 §:ssä säädettyjen tehtävien hoito vaatii oman erillisen viranomaisyksikön olemassa oloa.¹⁶⁰ Tämä johtuu siitä, että kyseinen yksikkö tekee päätöksiä, joilla on merkitystä niin yksilön oikeusturvan, perusoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteuttamiseen siinä määrin, että tehtävää ei voida luovuttaa muulle kuin viranomaiselle.

Metsähallituksesta annetussa laissa määriteltyt julkiset hallintotehtävät voidaan lukea kokonaisuudessaan ympäristöperusoikeutta välillisesti toteuttavaksi sääntelyksi. Metsähallituksesta annetun lain 5 §:ssä säädetäänkin muun muassa siitä, että Metsähallituksen tehtäväpiiriin kuuluu luonnonsuojeluun, luonnon virkistyskäyttöön sekä kalastus- ja metsästyslupien myöntä-

¹⁵⁹ YmVL 2/2016 vp, s. 4-5.

¹⁶⁰ HE 1/1998 vp, s. 179.

miseen liittyvät tehtävät. Lisäksi on huomionarvoista nostaa esiin kyseisessä pykälässä ilmevät lakiviittaukset, jotka kattavat monelta osin juuri niitä lakeja, joiden välityksellä ympäristöperusoikeus tosiasiallisesti toteutuu.

Ympäristöperusoikeuden toteuttamisen kannalta onkin lainsäätäjällä velvollisuus ottaa huomioon julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön riippumattomuuden turvaaminen. Kun asiaa lähestytään PL 124 §:n valossa, on asianmukaista nostaa esiin vahvat perusoikeuksiin liittyvät kytkökset. Kytköksillä tarkoitan tässä tapauksessa erityisesti PL 20.2 §:n asettamia velvoitteita, jotka julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan. Julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata jokaiselle oikeus terveelliseen elinympäristöön vaatii esimerkiksi luonnon virkistyskäytön osalta sääntelyä siitä, että kaikkia valtion maa- ja vesialueita ei aseteta tuottovaateen alaisuuteen. Toinen saman suuntainen näkökulma koskee Metsähallituksen lupa-asioita. Voidaan nähdä, että PL 20.1 §:ssä turvattu luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen edellyttää viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa esimerkiksi metsästyslupien myöntämisen osalta.

Metsähallituksesta annettua lakia voidaan kuitenkin kritisoida ympäristöperusoikeuden asettamien velvoitteiden täyttymisen osalta, kun tarkastellaan koko organisaation omaisuuden käsittelyä koskevaa sääntelyä. Uudistettu sääntely voi tuottaa ongelmia ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta pelkästään jo sen perusteella, että Metsähallituksen tulee saavuttaa tietyt tulostavoitteet Metsähallituksesta annetun lain 2.1 §:n mukaisesti. Metsähallituksesta annetun lain 25 §:ssä on säädetty Metsähallituksen omasta pääomasta, joka muodostuu peruspääomasta, muusta omasta pääomasta ja arvonkorotusrahastosta. Julkisten hallinto tehtävien hoitoon tarkoitettua pääomasta säädetään puolestaan erikseen lain 26 §:ssä, jonka mukaan julkisten hallinto tehtävien hoitoon tarkoitettu pääoma luetaan kuuluvaksi Metsähallituksen muuhun omaan pääomaan.

Metsähallituksesta annetun lain 25.3 §:ssä on säädetty, että muu oma pääoma voidaan siirtää peruspääomaan, mikä nostaa esiin kysymyksiä siitä, kuinka turvata julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön riippumaton toiminta myös tilanteessa, jossa muuta omaa pääomaa siirretään peruspääomaan. Mikäli asiaa pohditaan ympäristöperusoikeuden toteutumisen arvioinnin näkökulmasta, voidaan pitää huolestuttavana suuntausta, jossa koko organisaation tuloksellisuus määrittää myös julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön käytössä olevia resursseja. On kuitenkin huomattava, että Metsähallituksesta annetun lain esitöissä on määritelty tiettyjä ra-

joituksia omaisuuden siirtoja koskien.¹⁶¹ Tuottovaateen alaiseen pääomaan ei voida siirtää lakisääteisiä suojelualueita tai muita suojelulle varattuja alueita, jotka kuuluvat julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettuun pääomaan tai kansainvälisiin suojeluohjelmiin, kuten Natura 2000 -verkostoon.

Edellä mainitut rajoitukset, eivät kuitenkaan ratkaise kokonaisuudessaan ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisiä ongelmakohtia. Nykyisen sääntelyn puitteissa on mahdollista, että esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön tarkoitettut palvelut olisi mahdollista siirtää tuottovaateen alaiseen pääomaan, mitä ei voida nähdä ympäristöperusoikeusnormin tavoitteiden kannalta samansuuntaisena. Mikäli julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, nousee esiin kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi valtion retkeilyalueita siirtää tuottovaateen alaiseen pääomaan. Tämänlaisessa tilanteessa metsätaloutta voitaisiin harjoittaa samalla alueella kuin retkeilyä tai retkeilyn säilyminen maksuttomana olisi epävarmaa.

Koska PL 20.1 § asettaa jokaiselle velvollisuuden kantaa vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, voidaan pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena ajatusta siitä, että luonnosta nauttiminen olisi maksullista. Lisäksi kyseisen muutoksen voitaisiin nähdä olevan vastoin PL 20.2 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, jolloin esimerkiksi hakkuut alueella, joka on tarkoitettu virkistyskäyttöön saattaisivat estää muun muassa liikuntarajoitteisten pääsyn kyseiseen maastoon. Saman tyyppisiä ongelmia kohdataan myös silloin, jos retkeily- ja virkistyspalvelut muutetaan maksullisiksi, jolloin varallisuus määrittäisi sitä, kenellä on oikeus nauttia kyseisistä palveluista ja terveellisestä ympäristöstä.

Myös kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että julkiset hallintotehtävät on erotettu organisaation sisällä oman yksikkönsä hoidettavaksi. Mikäli Metsähallitus toimisi kokonaisuudessaan niin kutsutulla harmaalla alueella eli Metsähallituksen omaisuutta ja tehtäväjako ei olisi jaettu luontopalveluista huolehtimisen ja liiketoiminnan välillä, olisi mahdotonta toimia tasavertaisesti kilpailluilla markkinoilla. Uudistetulle organisaation rakenteelle ei kuitenkaan voida löytää suoria perusteluita Euroopan unionin kilpailunormistosta. Tämän johtuu siitä, että SEUT 106 artiklassa, ei ole määritelty yleishyödyllisiä eli niin kutsuttuja SGEI-palveluita. Määritelmää SGEI-palveluille ei voida

¹⁶¹ HE 132/2015 vp, s. 61.

löytää muustakaan EU-tason sääntelystä tyhjentävästi. On kuitenkin huomattava, että Metsähallituksen toiminnot jakautuvat sekä SGEI-palvelujen piiriin kuuluviin, että kuulumattomiin. Esimerkiksi luonnonsuojeluun ja erävalvontaan liittyvät palvelut voidaan lukea SGEI-palveluiksi, joille voidaan myöntää julkista tukea. Puolestaan liiketoiminnan muodossa toteutettu maa- ja vesialueiden hyödyntäminen ei kuulu SGEI-palveluihin.¹⁶²

Alkuun on asianmukaista nostaa esiin kilpailuneutraliteetin kannalta keskeisimmät muutokset, jotka liittyvät konkurssisuojan poistumiseen sekä verohelpotuksiin liittyviin muutoksiin. Konkurssisuojan osalta on katsottu, että ennen uudistuksia kyse oli implisiittisestä valtion takauksesta, joka on Euroopan unionin tasolla määritelty kielletyksi valtiontueksi esimerkiksi aiemmin tutkielmassani esittelemäni Destia-tapauksen yhteydessä luvussa 3.3. Yhtiöittämällä Metsähallituksen taloudelliset toiminnot kyetään talousvaliokunnan mukaan poistamaan rakenteellisen kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisia näkökohtia sekä luopumaan verohelpotuksista¹⁶³, jotka luetaan myös SEUT-sopimuksen perusteella kielletyksi valtiontuiksi.

Laki metsähallituksesta sisältää kuitenkin puutteita kilpailuneutraliteetin toteuttamisen kannalta, koska pelkästään rakenteellisen kilpailuneutraliteetin turvaaminen ei takaa tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kun tarkastelu kiinnitetään julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön asemaan koko organisaatiossa, tulee talousvaliokunnan kannan mukaisesti varmistaa, että yksiköiden toisiltaan saamat tukipalvelut ja suoritteet hinnoitellaan markkinaperusteisesti.¹⁶⁴ Liiketoiminta tulisi näin ollen erottaa selkeästi budjettirahoitteisesta toiminnasta, jotta kilpailuneutraliteetin periaatetta olisi mahdollista toteuttaa.

Mikäli kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien lähteitä pyritään etsimään Metsähallituksen organisaatorakenteen pohjalta, on asianmukaista suunnata katse julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön omaisuutta koskevaan sääntelyyn. Kuten aiemmin ympäristöperusoikeuden näkökulmasta asiaa käsitellessä, on huomioitava, että julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön omaisuutta ei ole täysin erotettu tuottovaateen alaisesta omaisuudesta. Tämä asettaa yksityiset elinkeinonharjoittajat eriarvoiseen asemaan markkinoilla, koska jo pelkästään lain tasolla asiasta sääntämisellä varmistetaan liiketoiminnan jatkuminen, vaikka konkurssisuojusta onkin luovuttu.

¹⁶² Kilpailu- ja hankintainstituutin lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä, s. 3.

¹⁶³ TaVL 3/2016 vp, s. 3.

¹⁶⁴ TaVL 3/2016 vp, s. 3.

Myös omistajaohjauksen kannalta voidaan nähdä ongelmallisena seikkana se, että maa- ja metsätalousministeriö hoitaa ympäristöministeriön ohella myös julkisten hallintotehtävien ohjausta ja valvontaa. Maa- ja metsätalousministeriö päättää lain Metsähallituksesta 9.2 §:n nojalla muun muassa metsähallituksen tulostavoitteesta, jonka laatimisessa voidaan joutua tekemään kompromisseja, jotta myös yhteiskunnalliset velvoitteet ja julkisiin hallintotehtäviin kuuluvat näkökulmat tulisivat huomioiduiksi. Tämä puolestaan voi hidastaa liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden mahdollisuuksia laajentumisen ja kansainvälistymisen osalta.¹⁶⁵ Onkin huomionarvoista todeta, että jo pelkästään liiketoiminta ja palvelutavoitteiden yhdistäminen, mikäli julkisia hallintotehtäviä hoitavaa erillistä virastoa tai muuta vastaavaa ei perusteta, toimii esteenä täydellisen kilpailuneutraliteettitilanteen luomisessa. Täydellisen kilpailuneutraliteetin luominen ei kuitenkaan ole lain säätämisen tavoitteena, vaan valtion strategiset lähtökohdat huomioiden riittää, että Euroopan unionin kilpailunormiston asettamat vähimmäisvaatimukset täyttyvät.

4.2 Kilpailuneutraliteetin toteutuminen uudistuksen seurauksena

Keskustelu Metsähallituksesta annetun lain säätämisen vaikutuksista tosiasialliseen kilpailuneutraliteetin toteutumiseen on käynyt vilkkaana. Kun syitä metsähallituksen liiketoiminnallisten palvelujen yhtiöittämiselle etsitään SEUT-sopimuksen artikloista, on asianmukaista verrata muutostarpeita myös aiemmin tutkielmassa käsiteltyyn Destia-tapaukseen. Kuten Destia-tapauksen käsittelyssä käy ilmi, konkurssisuoja, tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus sekä tietyt verotukselliset toimenpiteet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia komission kannan mukaan.¹⁶⁶ Vaikka kyseinen päätös koskeekin vain Destia-tapausta, on huomattava, että samat ongelmakohdat löytyvät myös Metsähallitusta koskevasta sääntelystä ennen vuoden 2016 uudistuksia.

Onkin asianmukaista pohtia, missä määrin uudistukset tosiasiallisesti vaikuttavat kilpailuneutraliteetin toteutumiseen Suomessa. Jotta ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tason mahdolliseen heikentymiseen voidaan jäljempänä tutkielmaa ottaa kantaa, on suljettava pois kilpailuneutraliteetin edistämiseen viittaavat perustelut lakiuudistusta arvioitaessa. Koska kil-

¹⁶⁵ Kilpailukatsaus 2, toim. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, s. 154.

¹⁶⁶ Ks. Komission päätös valtioneudesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, 11.12.2007, 2008/765/EY, EUVL L 270, 10.10.2008, art. 2.

pailuneutraliteetin periaatteen toteutumisen tarkastelu ei vaikuta tutkimus tuloksiini muutoin kuin välillisesti, on asianmukaista huomioida uudistusten vaikutukset vain tiivistetysti ja jättää kattavampi vaikutusten analysointi omaksi tutkimuskohteekseen.

Vaikka Metsähallituksen liiketoiminnot yhtiötetään, on alkuun esitettävä syitä sille, miksi koko liikelaitosta ei ole mahdollista yhtiöittää. Verotuslainsäädännön osalta on mahdollista poistaa poikkeava verokohtelu, joka koskee valtion liikelaitoksia, mutta konkurssisuojan osalta asia ei ole yhtä yksinkertainen. Valtiosääntöoikeudellisten syiden puitteissa ei koko Metsähallituksen toiminnoista voida muuttaa konkurssikelpoista¹⁶⁷, mutta liiketoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden kohdalla tämä puolestaan on välttämätöntä kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi. Näin ollen yhtiöittäminen on toimiva ratkaisu konkurssisuojaan liittyviin ongelmiin, koska liikelaitos osana valtiota ei voisi mennä konkurssiin. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että julkisia hallintotehtäviä aiotaan vastaisuudessakin rahoittaa valtion talousarviosta, eikä niitä tämän vuoksi voida asettaa konkurssikelpoisiksi.¹⁶⁸

Mikäli Metsähallitus halutaan säilyttää yhtenäisenä kokonaisuutena, voidaan uudistuksen puitteissa laadittua organisaatiomallia pitää asianmukaisena. Vaikka keskeisimmät kilpailuun liittyvät rakenteelliset esteet poistuisivatkin uuden Metsähallituksesta annetun lain säätämisen myötä, tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin kannalta on kuitenkin otettava huomioon myös muita seikkoja.

Kilpailuneutraliteetin periaatteen turvaamisen kannalta on nostettava esiin Metsähallituksen imago. Tämä voidaan nähdä kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena, koska koko organisaatio voidaan mieltää ”viralliseksi”, vaikka Metsähallituksen hallinnoima metsätalousosakeyhtiö toimisikin itsenäisenä oikeushenkilönä. Lisäksi viranomaistoiminnan voidaan katsoa hyödyttävän myös liiketoimintaa esimerkiksi tiedon ja asiakaskontaktien välityksellä. Metsätalousosakeyhtiön ja tytäryhtiöiden kohdalla onkin arvioitava sitä, ovatko niiden tarjontaan osoitetut tehtävät sellaisia, joista ei synny annettuja rakenteellisia kilpailuetuja.¹⁶⁹

¹⁶⁷ KKV 56/2016 vp, s. 1.

¹⁶⁸ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi 10.11.2015, s. 19.

¹⁶⁹ Kilpailu- ja hankintainstituutin lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä, s. 6-7.

Metsähallituksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään, että ” *Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen* -- “. Tätä voidaan pitää lakisääteisenä erityisoikeutena, minkä oikeutuksen edellytyksenä on SEUT 106 artiklan toteutuminen. Kyseisen artiklan on tulkittu sallivan yksinoikeuksien myöntämisen sillä edellytyksellä, että yksinoikeuden myöntäminen ei tee tyhjäksi SEUT-sopimuksen muita artikloja tai ole niiden vastainen. Keskeisimpänä periaatteena on, että toiminta ei saa vaikuttaa kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa Euroopan unionin etujen kanssa, mistä on säädetty myös SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa.

Mikäli Metsähallituksen uudelleenorganisointia pohditaan markkinoiden näkökulmasta, on huomioitava, että Metsähallituksella ei ole monopoliasemaa millään markkinoilla Suomessa tai määräävän markkina-aseman voidaan katsoa rajoittuvan vain pienille alueille ja vähäisille markkinoille. Näin ollen erityisoikeus hyödyntää valtion maa- ja vesiomaisuutta ei ole SEUT 106 artiklan vastaista toimintaa, vaikka tosiasiallisesti Metsähallitus hyötyykin siitä kilpailutilanteessa.¹⁷⁰ Metsätalouden osakeyhtiön kohdalla tämä takaa ”varman” liiketoiminnan ja luo niin kauppakumppaneiden kuin kuluttajienkin silmissä luotettavan oloisen vaikutelman koko organisaatiosta. Erityisoikeus hyödyntää valtion maita saattaakin erään kauhuskenaarion mukaan johtaa määräävän markkina-aseman tavoitteluun, mitä ei voida nähdä neutraalimpien kilpailuolosuhteiden tavoittelun kannalta positiivisena seikkana.¹⁷¹

Mikäli asiaa lähestytään oikeudellisemmasta näkökulmasta, tulee nostaa esiin kysymys siitä, miten Metsähallituksesta annettu laki toteutuu ja mitkä ovat sen vaikutukset kilpailuneutraliteetin kannalta. Lain toteutumista ja vaikutuksia voidaan arvioida *Jyrki Talan* laatiman tarkastelukehikon puitteissa, jossa määrittäviä tekijöitä ovat lain tavoitteenasettelu, lain sisältö, lain implementointi sekä tapa, jolla sääntelyt eri kohdetahot reagoivat lakiin.¹⁷² Kun pohditaan lain Metsähallituksesta tavoitteenasettelua, nousee lain esitöistä keskeisenä argumenttina esiin luvussa 3.2.1 esitellyn Euroopan unionin kilpailunormiston velvoitteiden täyttämisen tavoite. Euroopan unionin kilpailunormiston yhtenä keskeisenä tavoitteena puolestaan on kilpailuneutraliteetin periaatteen turvaaminen. Tästä voidaan vetää johtopäätös, jonka mukaan

¹⁷⁰ Kilpailu- ja hankintainstituutin lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä, s. 7.

¹⁷¹ Kilpailu- ja hankintainstituutin lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä, s. 8.

¹⁷² Tala 2005, s. 143.

lain Metsähallituksesta eräänä tavoitteena on parantaa kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumista metsätalouden markkina-alalla.

Metsähallituksesta annetun lain uudistaminen voidaan nähdä nykyisin omaksutun instrumentalistisen säädettyyn oikeuteen suhtautumisen mukaisena toimenpiteenä, koska uudistamisella pyritään saavuttamaan tiettyjä tavoitteita, kuten kilpailuneutraliteetin parempaa toteutumisasetta. Toisaalta on kuitenkin muistettava Euroopan unionin oikeuden etusijaperiaate, jolloin ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa oleva kansallinen sääntely on muutettava unionin oikeutta vastaavaksi. Näin ollen voidaan esittää kysymys siitä, onko kilpailuneutraliteetin turvaaminen tosiasiallisesti lain Metsähallituksesta uudistamisen tavoitteena vai onko kyse sittenkin Destia-tapauksen aikaansaaman paineenalaisesta muutosvaatimuksesta.

Mikäli kilpailuneutraliteetin turvaaminen nähdään lain Metsähallituksesta tosiasiallisena tavoitteena, jää epäselväksi, miksi edellä esittelemiini ongelmakohtiin, kuten mahdollisiin kilpailuetuihin tai ”viralliseen” asemaan liittyvää keskustelua ei ole huomioitu edes lain esitöiden tasolla. Toisaalta kilpailuneutraliteetin turvaaminen voidaan nähdä ainakin välillisenä tavoitteena uutta lakia Metsähallituksesta säädettyä. Lisäksi on huomioitava myös muiden intressinäkökohtien, arvojen ja ihanteiden vaikutukset siihen, minkä sisältöiseksi laki säädetään¹⁷³.

Metsähallituksesta annetun lain sisällön kannalta on kilpailuneutraliteetti otettu huomioon esimerkiksi lain 2.3 §:ssä, jonka mukaan Metsähallituksen tulee liiketoimintojensa osalta toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa (235/2016) on säädelty tarkemmin perustettavan metsätalousosakeyhtiön toiminnasta, jota määrittävät muun muassa Metsähallituksesta annetun lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettut yhteiskunnalliset velvoitteet.

Yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisvelvollisuuden ei voida kuitenkaan nähdä olevan kilpailuneutraliteetin kannalta yhtä merkittävässä määrin ongelmallinen piirre kuin esimerkiksi erityisoikeus hyödyntää valtion maa- ja vesialueita metsätalouden harjoittamiseen. Mikäli kilpailuneutraliteetin turvaaminen nähdään Metsähallituksesta annetun lain uudistamisen tavoitteena, ei lain tai muiden siihen liittyvien lakien sisällöstä voida löytää varsinaisia kilpai-

¹⁷³ Tala 2005, s. 144.

luneutraliteettia koskevia säännöksiä. Sääntelyn voidaankin nähdä olevan muutettu ainoastaan vastaamaan Euroopan kilpailunormistoa, mutta sen avulla ei tosiasiallista kilpailuneutraliteettia voida saavuttaa kansallisella tasolla. Huomionarvoinen seikka asian kannalta on, että myös SEUT-sopimuksessa ilmenee täydellisen kilpailuneutraliteetin kannalta epäsuotuisia artikloja¹⁷⁴, joilla puolestaan voi olla esimerkiksi yleiseen etuun liittyviä tavoitteita.

Metsähallituksesta annettua lakia implementoitaessa kilpailuneutraliteetin kannalta epäedulliset tekijät, kuten konkurssisuoja ja verotukselliset edut poistuvat Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittämisen myötä. On kuitenkin huomioitava, että lain implementoinnin vaikutuksista ei voida näin lyhyellä ajalla tehdä ratkaisevia johtopäätöksiä tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta, koska lainsäätäjän ja toteuttajan erillisuus luo aina tietynasteista liikkumavaraa lain soveltamiseen¹⁷⁵. Edellä tässä alaluvussa esiin nostamani kilpailua rajoittavat tekijät voidaan kuitenkin jo nyt ottaa huomioon, kilpailuneutraliteetin toteutumista lain Metsähallituksesta puitteissa tarkasteltaessa. Tähän keskusteluun voidaan liittää lain vaikutuksia määrittävänä tekijänä myös kohdetahojen reagointi. Keskeisimpänä kohdetahona tulee tietenkin nähdä Metsähallitus ja koko Metsähallituskonserni, joiden toimintaa Metsähallituksesta annettu laki sääntelee.

Uudistetun sääntelyn tarjoamat toimintamahdollisuudet tuovat Metsähallituksen liiketoimintoja harjoittaville yksiköille liikkumavaraa ja mahdollisesti mahdollisuuden laajentaa toimintaansa sitä ohjaavien ministeriöiden niin päättäessä. Kilpailuneutraliteetin kannalta tulee kuitenkin ottaa huomioon ohjauksen tosiasiallinen määrä ja vaikuttavuus, jotta metsätalousosakeyhtiön asemaa voidaan arvioida kilpailluilla markkinoilla. On kuitenkin nostettava esiin myös muun Metsähallituksen organisaation sekä sitä ohjaavien ministeriöiden reagointi kyseiseen lakiin, jotta voitaisiin selvittää, missä määrin kyseistä lakia noudatetaan tai sen luomia oikeuksia hyödynnetään. Toisaalta taas kohdetahona ovat myös esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöt, joiden intressejä sääntely koskee. Luonnonsuojelujärjestöt puolestaan voivat kokea osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiensa heikkenevän Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittämisen myötä. Tätä ei yhteiskunnallisesti voida pitää positiivisena seikkana, mutta neutraalien kilpailuolosuhteiden kannalta välttämättöminä muutoksina, jotka luovat Metsähallituksen liiketoimintoja harjoittaville yksiköille edellytykset toimia kannattavasti kilpailluilla markkinoilla.

¹⁷⁴ Ks. Esim. SEUT art. 106 kohta 2 tai SEUT art. 107 kohdat 2-3.

¹⁷⁵ Tala 2005, s. 145.

Kokonaisuudessaan voidaan uudistetun Metsähallitusta koskevan sääntelyn pohjalta tehdä päätelmä, että sääntely ei edistä kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumista kansallisella tasolla. Euroopan unionin kilpailunormiston vähimmäiskriteerien täytyminen uudistusten seurauksena edesauttaa kuitenkin neutraalimpien kansainvälisten kilpailuolosuhteiden luomista. Lopulta on kuitenkin todettava, että lainsäätäjän tavoitteena ei voida pitää tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin edistämistä, vaan sääntelyä uudistettiin vain siksi, että kilpailunormiston säädökset täyttyisivät ja Destia-tapauksen kaltaisia tapauksia ei enää käsiteltäisi EU:ssa Suomen osalta.

4.3 Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet PL 20 §:n valossa

Metsähallituksen läpikäymillä organisatorisilla muutoksilla on vaikutuksia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin, joiden merkitys PL 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on merkittävä. Tämä johtuu ympäristöperusoikeuden oikeussubjektiin liittyvästä problematiikasta, jonka keskiössä on ajatus siitä, että ympäristö ei voi edustaa itse itseään oikeusteitse. Tämän johdosta on asianmukaista nostaa esiin yksilöiden sekä niin sanotun kolmannen sektorin toimijoiden, kuten ympäristöjärjestöjen, mahdollisuudet vaikuttaa ympäristön tilaan vaikuttaviin toimintoihin ja päätöksiin. Tarkastelun tarkoituksena on erityisesti suunnata katse muutoksiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta tilanteessa, jossa osa toiminnoista yhtiöitetään ja toiminnan läpinäkyvyys kokonaisuudessaan heikkenee. Lisäksi on huomioitava, että laajennettu asianosaisuus rajoittuu ainoastaan viranomaispäätöksiin, eikä samoja periaatteita voida soveltaa esimerkiksi liiketoimintoja harjoittavien yksiköiden sisäiseen päätöksentekoon.

4.3.1 Laajennettu asianosaisuus ympäristöasioissa

Aluksi on asianmukaista tehdä selkoa siitä, kenellä on oikeus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Koska ympäristö oikeusjärjestelmässä on tapana nähdä turvattujen oikeuksien objektina, on asianmukaista nostaa esiin ne tahot, joilla on oikeus toimia asianosaisena ympäristöä koskevissa tapauksissa. Ympäristöperusoikeus asettaa jokaiselle velvollisuuden kantaa vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta sekä kulttuuri perinnöstä, mutta kyseinen momentti on tapana on tapana nähdä lähinnä julistuksenomaisena. Tätä on täydennetty pykä-

län toisessa momentissa velvoittavuuden asteeltaan korkeampana julkiselle vallalle asetettuna velvollisuutena turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Jotta on mahdollista nostaa esiin lain Metsähallituksesta uudistamisen aiheuttamia ongelmakohtia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien kannalta, on tehtävä selkoa siitä, mitkä mahdollisuudet yksilöllä on vastaisuudessa vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksen tekoon. Lisäksi on luon katsauksen ympäristöjärjestöjen vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiin ympäristöä koskevassa päätöksen teossa yleensä ja tilanteessa, jossa Metsähallituksen liiketoiminnot yhtiöitetään.

Perinteisesti on mielletty, että kansalaisten osallistumisoikeudet ovat kiistattomampia valtion mailla kuin yksityisessä omistuksessa olevilla mailla.¹⁷⁶ Tämän voidaan katsoa johtuvan PL 20 §:n ja PL 15 §:n tietyn asteisesta ristiriidasta sekä siitä, että valtiolla on velvollisuus toimia läpinäkyvästi myös ympäristön käyttöä koskevien päätösten osalta. Osallisuutta tarkasteltaessa on kuitenkin tehtävä katsaus historiaan, mikä selittää sitä, että Metsähallituksen toiminnassa on ollut tietyn asteisia ristiriitoja osallistumisoikeuksien kannalta myös ennen liiketoimintojen yhtiöittämistä. Keskeisimmät ristiriidat ovat juontaneet juurensa paikallisuuden periaatteesta. Esimerkiksi Malahvian alueen suojelukiistassa 1990-luvulla Metsähallitus katsoi, että Suomen luonnonsuojeluliiton paikallisyhdistys oli oikeampi toimija kuin Suomen luonnonsuojeluliiton valtakunnallinen keskusjärjestö, jonka mielipiteet Malahvian hakkuista erosivat paikallisyhdistyksen mielipiteistä.¹⁷⁷

Nykyisin ympäristöjärjestöjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista on säädetty kattavammin, mikä heikentää paikallisuuden periaatteen merkitystä. Erillisellä lailla Suomessa voimaan saatettu yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (122/2004) eli niin kutsuttu Århusin sopimus selkiyttää osallisuuden määritelmää ympäristöasioissa. Ensinnäkin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdassa on määritelty ”yleisö, jonka etua asia koskee”. Määritelmään lukeutuu yleisö, jonka etua asia koskee eli valtiosta riippumattomia kansallisen lainsäädännön täyttäviä ympäristönsuojelua edistäviä järjestöjä. Metsähallitus on puolestaan liiketoimintojen yhtiöittämisen jälkeenkin sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukainen viranomaisen, jonka viranomaispäätöksiin sopimuksen ehtoja sovelletaan.

¹⁷⁶ Raitio 2003, s. 196.

¹⁷⁷ Esim. Helsingin Sanomat 2.1.1999. A5.

Paikallisuuden periaatteen liudentuminen tulee ilmi siitä, että nykyisin esimerkiksi tiettyyn paikkaan kiinnittymättömillä ympäristöjärjestöillä on oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ilman kytköksiä kotipaikkaan, kansallisuuteen tai kansalaisuuteen. Kyseiset oikeudet on turvattu myös Århusin sopimuksen 3 artiklan 9 kohdassa. Järjestöllä tulee kuitenkin olla sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukainen kansallisessa lainsäädännössä määritelty oikeudellinen intressi, jotta se voi omata sopimuksessa määritellyt oikeudet osallistua ja vaikuttaa. Esimerkiksi ympäristövaliokunta on todennut Århusin sopimusta koskevassa mietinnössään vuonna 2004, että järjestöjen osallistumisoikeuksille tulee kuitenkin asettaa rajoituksia. Esimerkiksi ulkomaalaisen järjestön tulee osoittaa oikeudellinen liittymänsä Suomen alueeseen ja valituksenalaiseen toimintaan.¹⁷⁸ Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että edellä mainittu esimerkki Malahvian alueen hakkuista ei voisi nykyisen sääntelyn puitteissa toteutua, koska Suomen luonnonsuojeluliiton valtakunnallinen keskusjärjestö on Århusin sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukainen yleisö, jonka etua asia koskee.

Århusin sopimuksen keskeisin sisältö on tapana jaotella kolmeen osaan, jotka ovat: yleisön oikeudet tiedonsaantiin, osallistumisoikeus päätöksentekoon sekä määräykset, jotka koskevat muutoksenhakua.¹⁷⁹ Tiedonsaannin osalta sopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaisella ympäristöjärjestöillä voidaan katsoa olevan samat oikeudet kuin yksilöllä, joten käytän tarkastelussani määritelmää ”yleisö” kattamaan niin luonnolliset henkilöt kuin myös ympäristöjärjestöt. Keskeisimpänä periaatteena tiedonsaannin osalta on, että tiedonsaantipyynnön esittäjän ei tarvitse osoittaa, että asia koskee juuri häntä, mistä on säädetty Århusin sopimuksen 4 artiklan 1a kohdassa. Tämän katsotaan kuvastavan erinomaisesti laajennettua asianosaisuutta ympäristöasioissa. Ympäristöä koskeva tiedonsaantipyyntö voidaan kuitenkin evätä tietyin edellytyksin, joista on säädetty sopimuksen 3 ja 4 artikloissa. Mikäli ympäristötietoa koskeva pyyntö nähdään kohtuuttomana, tieto ei ole pyynnön saaneen viranomaisen hallussa tai pyyntö koskee esimerkiksi valmisteilla olevaa aineistoa, jonka epääminen on mahdollista kansallisen lainsäädännön nojalla, voidaan tiedonsaanti evätä sitä pyytäneeltä yleisöltä.

Tieto voidaan Århusin sopimuksen 4 artiklan 4b kohdan mukaan evätä yleisöltä myös siinä tapauksessa, jos se vaikuttaisi haitallisesti esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen tai kansainvälisiin suhteisiin. Aiheeni kannalta keskeisimmäksi tiedonsaannin epäämisen perusteeksi voidaan nostaa taloudellisten ja kaupallisten tietojen vaarantuminen sekä teollis- ja tekijänoike-

¹⁷⁸ YmVM 13/2004 vp, s. 4.

¹⁷⁹ Marttinen 2015, s. 44.

uksien mahdollinen vaarantuminen, joita käsittelen liikesalaisuuksien yhteydessä syvällisemmin. On kuitenkin huomioitava, että epäämisperusteita tulee sopimuksen mukaan tulkita suppeasti, mikä edellyttääkin kyseessä olevalta viranomaiselta hyvän hallinnon mukaisia menettelyitä, kuten neuvontavelvollisuutta saattaa pyynnön esittäjän tietoon se viranomainen, jonka hallussa pyydetty tieto on. Mikäli tietopyyntö evätään, on siitä ilmoitettava yleensä kirjallisesti, ainakin niissä tapauksissa, joissa tietopyyntö on esitetty kirjallisena tai pyynnön esittäjä sitä erikseen pyytää. Tietojen toimittamisesta voidaan periä maksu. Maksuista on etukäteen esitettävä luettelo tiedon pyytäneelle taholle. Edellä mainituista seikoista säädetään Århusin sopimuksen 4 artiklan 7-8 kohdissa.

Yleisöllä, jota asia koskee on mahdollisuus osallistua myös päätöksentekoon ympäristöä käsittelevissä asioissa. Århusin sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa on säädelty sitä, kuinka yleisölle tulee tiedottaa päätöksentekomenettelyn alkuvaiheessa päätöksentekoon liittyvistä seikoista. Asia tulee saattaa yleisön tietoon joko julkisella ilmoituksella tai henkilökohtaisesti. Tiedotuksen tulee sisältää päätöksenteon kannalta keskeisimmät asiat, mukaan lukien yleisölle turvatut osallistumismahdollisuudet ja esimerkiksi mahdollisuus julkiseen kuulemiseen. Århusin sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan osallistumismenettelyn joka vaiheessa on turvattava myös riittävät määräajat, jotta osallistumisoikeudet toteutuisivat asianmukaisesti.

Teknisiä ja menettelyllisiä seikkoja tärkeämpänä voidaan kuitenkin pitää sitä, kuinka yleisön mielipiteet vaikuttavat tosiasiallisesti päätöksenteossa. Ongelmallisena on pidetty asiantuntijoiden ja hallinnon saavuttamaa institutionaalista valtaa, jonka avulla voidaan määritellä ”totuuksia”.¹⁸⁰ Metsähallituksen toiminnassa on myös nähtävissä tämän tyyppisiä ”totuuksia”, kuten ajatus siitä, että hyvinvointi yhteiskunnassa edellyttää kansantalouden kasvua, johon puuntuotannon määrä puolestaan vaikuttaa. Ongelma kumpuaa lähtökohtaisesti siitä, että metsähallituksella on toimivalta päättää siitä, mitkä metsät hakataan ja kiistoja syntyy vasta siinä vaiheessa, kun päätös tietyn metsäalueen hakkuusta on jo tehty.¹⁸¹ Näin ollen yleisölle turvatut osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet eivät ajallisesti voi alkaa päätöksentekomenettelyn ensiportaalta, vaan rajoittuvat myöhempisiin päätöksenteon vaiheisiin.

Päätöksentekoon liittyvien osallistumisoikeuksien kohdalla on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että suuri osa valtion metsäalueista on tuottovaateen alaista maa-alaa. Ongelmia syntyy

¹⁸⁰ Häkli 2002, s. 117.

¹⁸¹ Raitio 2003, s. 202.

käytännön syiden takia, koska hakkuita ei ole kannattavaa suorittaa nuorissa metsissä. Vanhat metsät, joiden hakkuu puolestaan olisi kannattavaa, toimivat muiden metsän käyttömuotojen areenana niin monimuotoisuuden turvaamisen kuin myös virkistyskäytön osalta.¹⁸² Onkin mielenkiintoista pohtia Suomen metsien ikärakenteen muutosta lain Metsähallituksesta tavoitteiden kannalta. Kun Suomen metsien ikärakenne jatkuvasti muuttuu ja on jo tähän mennessä muuttunut, jää nähtäväksi, miten Metsähallitukselle asetettuihin tuottovaateisiin voidaan suhtautua pitkällä aikavälillä, vaikka metsien käyttö pyrittäisiinkin suunnittelemaan kestävästi.

Metsähallituksen päätöksenteon kannalta on kuitenkin otettava huomioon myös paikallisuus, kun asiaa tarkastellaan ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Kun perustuslain tasolla turvataan jokaiselle oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, ei edes Århusin sopimuksen puitteissa voida sivuuttaa sitä tosiasiaa, että paikallisilla asukkailla on erityisesti oltava mahdollisuuksia vaikuttaa muun muassa metsien käyttöä koskeviin päätöksiin. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että jokaisella alueella on omat erityispiirteensä, joita on vaalittava luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Olipa kyse sitten tietyllä alueella olevista luonnonvaroista tai kulttuuriperinnöstä, on paikallisilla asukkailla oletettavasti tietoa, jota muilla ei välttämättä ole. Heillä on mahdollisesti myös perinteitä ja paikallisia arvoja, jotka vaikuttavat ympäristön käyttöön.

Jotta alueiden erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon riittävässä määrin, on valtioneuvosto säätänyt asetuksella (247/2016) Metsähallituksen toiminnasta. Asetuksen 5 §:ssä säädetään maakunnallisista neuvottelukunnista, jotka koostuvat monipuolisesti alueen väestöstä sekä eri intressiryhmistä. Neuvottelukuntien tehtävänä on antaa Metsähallitukselle lausuntoja alueen käyttöön liittyvistä kysymyksistä sekä sovittaa yhteen paikallisten asukkaiden asema Metsähallituksen toiminnan suunnittelussa. Asetuksen 7 §:n mukaan neuvottelukunnan mielipide muodostuu enemmistöperiaatteen mukaan.

Enemmistöperiaatetta päätöksenteossa voidaan kuitenkin kritisoida sen perusteella, että neuvottelukunnat muodostuvat maa- ja metsätalousministeriön määräämästä puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta sekä yhdeksästä muusta jäsenestä. Yhdeksän muun jäsenen tulee edustaa paikallisia asukkaita, metsätaloutta, elinkeinoelämää, ympäristönsuojelua ja kansalaisjärjestöjä, mikä nostaa esiin kysymyksen siitä, missä määrin kyseisen alueen erityispiirteet on

¹⁸² Raitio 2003, s. 203.

mahdollista huomioida, mikäli paikallisten vähimmäisedustuksesta neuvottelukunnassa ei ole säädetty tarkemmin. Mikäli päätökset tehdään enemmistöperiaatteen mukaan, on asianmukaista varmistaa, että myös vähemmistö olisi edes jossain määrin tyytyväinen päätökseen, jotta päätöksen toimeenpanon tai alemman asteisen suunnittelun osalta ei syntyisi ylittämättömiä ristiriitoja.¹⁸³

Muutoksenhausta julkisia hallintotehtäviä hoitavan Metsähallituksen yksikön päätöksiin säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa. Metsähallituksesta annetun lain 21 §:n mukaan luonnonsuojelulain nojalla tehtyyn päätökseen haetaan muutosta, kuten luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetään. Muihin Metsähallituksen päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätös voidaan kuitenkin Metsähallituksesta annetun lain 21.3 §:n nojalla panna täytäntöön, vaikka muutoksenhakuprosessi olisi vireillä, mikäli muutoksenhakuviranomainen ei sitä kiellä.

Yksittäistä lupaa koskevaan päätökseen on Metsähallituksesta annetun lain 22 §:n mukaan myös mahdollista vaatia oikaisua Metsähallitukselta, jota koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli se myöntää valitusluvan. Jotta eri alueiden erityspiirteet olisi mahdollista huomioida tarpeeksi kattavasti, on huomioitava, että luonnonsuojelulain 61 §:n mukaan myös asianosaisella kunnalla on valitusoikeus, mikä koskee Metsähallituksen päätöksiä, jotka koskettavat kyseisen kunnan alueella olevien valtion metsäalueiden hyödyntämistä.

Metsähallituksesta annetun lain 23 §:n mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määrittää pääsääntöisesti sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiovallanpiirissä päätöksenteon kohteena oleva alue sijaitsee. Kuitenkaan aina tätä ei voida pitää perusteena toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle, vaan se voidaan määrittellä myös sen mukaan, missä valittajalla on kotipaikka. Tämä edustaa monelta osin Århusin sopimuksessa säädeltyä laajennettua asianosaisuutta ympäristöasioissa, koska ne tahot joita asia koskee eivät ole aina paikkaan sidottuja tai toimijuuri kyseisellä alueella.

Tähän keskusteluun on kuitenkin syytä liittää ympäristöperusoikeuden alapuolelle sijoittuvan aineelliseen lainsäädäntöön liittyvä problematiikka, joka koskee eri ympäristön käyttöä sään-

¹⁸³ Raitio 2003, s. 204.

televien lakien ristiriitaisuuksia muutoksenhaun osalta. Esimerkiksi Leila Suvantolan mukaan: ”*Valitusoikeus ympäristönkäyttöasioissa vaihtelee edelleen sen mukaan, minä aikakautena ympäristönkäyttölaki on säädetty.*”¹⁸⁴ Edellä mainittu huomio nousee esiin myös Metsähallituksen toiminnassa, jota useat ja osin ristiriitaisetkin lait määrittävät. Näin ollen onkin asianmukaista, että Metsähallituksesta annetussa laissa säännellään muutoksenhakua kokoavasti, jotta esimerkiksi tässä luvussa käsittelemäni Århusin sopimuksen ehdot täyttyisivät.

4.3.2 *Liikesalaisuudet*

Kun Metsähallituksen liiketoimintoja yhtiötetään, siirtyy osa organisaation omaamasta tiedosta liikesalaisuuksien piiriin. Liiketoimintaa harjoittavien Metsähallituksen yksiköiden kohdalla voidaan vetää lähes päinvastaisia johtopäätöksiä toiminnan julkisuuden osalta verrattaessa niitä edellä käsiteltyihin Århusin sopimuksen mukaisiin yleisön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Kun viranomaistoimintaa leimaa niin kutsuttu julkisuusolettama, on yksityisillä toimijoilla, kuten perustettavalla Metsähallituksen hallinnoimalla Metsätalousosakeyhtiöllä, itsenäinen päätösvalta yleisöjulkisuuden laajuudesta. Päätösvalta yleisöjulkisuuden laajuudesta ei ole kuitenkaan absoluuttinen, vaan kilpailua koskeva lainsäädäntö asettaa myös yrityksiä koskevia julkistamisvelvoitteita.¹⁸⁵ Liikesalaisuus määritellään elinkeinonharjoittajan elinkeinotoimintaa koskevaksi salaiseksi tiedoksi, joka täyttää salassapitotahdon, -intressin sekä tiedon tosiasiallisen salassapidon tunnusmerkit.¹⁸⁶

Liikesalaisuuksien merkityksen voidaan nähdä kasvaneen tietoyhteiskunnan kehittymisen myötä. Tiedon salassa pitämisellä on tarkoituksena saavuttaa kaupallista arvoa ja tätä kautta kilpailuetua. Metsähallituksen kohdalla voidaan kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kritisoida sitä tiedon määrää, mikä Metsätalousosakeyhtiöllä on hyödynnettävänä suhteessa kilpailijoihin, mutta toisaalta on myös arvioitava sitä, missä määrin kyseinen yhtiö menettää kilpailuetuja yleisiä yhteiskunnallisia velvoitteita hoitaessaan. Liiketoiminnan kannalta on kuitenkin ensisijaisen tärkeää, että myös Metsätalousosakeyhtiö voi omata liikesalaisuuksia. Ongelmallisena voidaan pitää muun organisaation ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön välistä tiedonkulkua, jotta liikesalaisuudet voidaan säilyttää samalla, kun edellä mainittu yk-

¹⁸⁴ Suvantola 2003, s. 232.

¹⁸⁵ Mäenpää 2006, s. 67-68.

¹⁸⁶ Vapaavuori 2016, s. 45.

sikkö toimii julkisuusperiaatteen mukaisesti. Ongelmia tiedonkulun kannalta aiheuttaa erityisesti se, että sekä liiketoimintoja koskeva että osittain julkisten hallintotehtävien hoitoa koskeva ohjausvastuu on osoitettu maa- ja metsätalousministeriölle.

Kuten Århusin sopimuksessa on määrätty, vaikuttavat liikesalaisuudet myös esimerkiksi tiedonsaantioikeuksiin. Sopimuksen 4 artiklan 4d kohdan mukaan viranomaisen, kuten Metsähallitus julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön osalta, voi evätä ympäristötietoa koskevan pyynnön, mikäli tiedon ilmaiseminen vaikuttaa haitallisesti kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jonka seurauksena taloudellista etua ei ole mahdollista suojella. Edellä mainittu näkökulma korostuu, kun liiketoimintoja yhtiöitetään. Kilpailuilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä on etenkin kilpailuneutraliteetin kannalta se, että kilpailijoilla on samat edellytykset tavoitella voittoa, eikä kyseinen ideaalitalanne toteudu, jos jokin yritys on velvollinen noudattamaan täysin läpinäkyvää liiketoimintaa. Edellä mainitussa tilanteessa uhkana on, että kilpailijat hyödyntävät ”etukäteen” saamia tietoa kilpailutilanteessa niin, että läpinäkyvämmän toimivan yrityksen toiminnan ei katsota enää olevan kannattavaa.

On kuitenkin muistettava, että Metsähallitus hallinnoi perustettavaa Metsätalousosakeyhtiötä ja esimerkiksi metsätaloussuunnitelmat eivät ole olleet hallintopäätöksiä ennen yhtiöittämistäkään. Tämän johdosta voidaan todeta, että muutokset osallistumisoikeuksien kannalta eivät ole merkittäviä. Metsähallitus tekee alueellisia luonnonvarojen käyttöön liittyviä suunnitelmia, joiden osalta yleisöllä, jota asia koskee on oikeus osallistua ja vaikuttaa. Perustettavalla Metsätalousosakeyhtiöllä puolestaan on velvollisuus noudattaa Metsähallituksen hyväksymiä luonnonvarojen käyttöön liittyviä suunnitelmia niin kuin valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetun lain 3 §:ssä säädetään. Tämä toimii perusteluna sille, että osallistumisoikeudet eivät tosiasiallisesti heikkene merkittävästi Metsähallituksen liiketoimintoja yhtiöittäessä.

5. LAKI METSÄHALLITUKSESTA KILPAILUNEUTRALITEETIN PERIAATTEEN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN PERUSTAMIEN VELVOITTEIDEN NÄYTTÄMÖNÄ

Metsähallituksesta annettuun lakiin sisältyy osin ristiriitaisiakin tavoitteita, joilla pyritään saavuttamaan neutraalimmat kilpailuolosuhteet metsätalouden markkina-alalla Euroopan unionin kilpailunormiston mukaisesti sekä toteuttamaan yhteiskunnallisia velvoitteita esimerkiksi ympäristön monimuotoisuuden säilyttämisen ja luonnonsuojelun osalta. Tässä luvussa arvioidaan erityisesti ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisimpien tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä mahdollisuuksia lain Metsähallituksesta välityksellä. Aluksi on syytä nostaa esiin ympäristöperusoikeudelle tyypillinen piirre, joka on korostunut taloudellinen vastuu tilanteessa, jossa ympäristöperusoikeutta on rikottu tai rajoitettu muutoin väärin perustein.

Luvussa tarkastellaan näin ollen ympäristörikkomuksia koskevaan sanktiojärjestelmään liittyviä ongelmakohtia ja sitä, mahdollistaako uusi sääntely ympäristön väärinkäytöksiä ympäristönäkökulman tietyn asteisen kaventumisen myötä Metsähallituksen toiminnassa. Tämän ohella on syytä tarkastella lyhyesti myös yleisellä tasolla kilpailunormiston ja ympäristöä koskevan sääntelyn välistä suhdetta.

Sanktiojärjestelmän tarkastelun myötä lukija omaksuu kattavan kuvan ympäristön haavoittuvasta asemasta sääntelyn objektina, jolloin on perusteltua luoda katsaus myös tulevaan. Tämän johdosta on eriteltävä keinoja, joiden avulla Metsähallituksen olisi mahdollista harjoittaa metsätaloutta kannattavasti ja kestävästi. Tarkastelu kiinnittyy ympäristön itseisarvon tunnistamisen näkökulmaan, jonka pohjalta voidaan luoda laaja-alainen käsitys Metsähallituksen organisaatiomuutoksen vaikutuksista ympäristöön. Ympäristön itseisarvon säilyttämisen kannalta on huomioitava erityisesti lainsäätäjän keinot turvata kestävä Metsätalous jatkossakin Suomessa ja tehdä selkoa siitä, toteutuvatko ympäristön itseisarvon säilyttämisen kannalta keskeiset periaatteet lain Metsähallituksesta uudistamisen myötä riittävässä määrin.

Metsähallitusta koskevan lakiuudistuksen perusteluissa on ympäristönäkökulmalle jätetty varsin kapea-alainen sija, jolloin on asianmukaista tuoda esiin näkökohtia ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisimmästä sääntelystä Metsähallituksesta annetun lain osalta. Erityisesti Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien sääntelyn osalta voidaan tehdä päätelmiä ympäristöperusoikeuden toteutumisesta lain Metsähallituksesta välityksellä, mutta kyseisen lain

kokonaisvaltaisempi tarkastelu ohjaa kohti kriittisempää näkemystä lain perustuslainmukaisuudesta. Näin ollen on nostettava esiin myös laajempi näkökulma siitä, mahdollistavatko Metsähallitusta koskevan sääntelyn uudistukset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tason heikkenemisen. Perusoikeussuojan tason heikkenemisen osalta on suunnattava katse myös valtion positiivisiin toimintavelvoitteisiin.

5.1 Sanktiojärjestelmän puutteellisuus kilpailun ja ympäristönsuojelun jännitteisyyden näkökulmasta

On asianmukaista pohjustaa Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittämisestä koituvia riskejä luomalla katsaus siihen, kuinka sanktiojärjestelmä toimii metsärikollisuutta koskevissa tapauksissa ja luoda aluksi pohjaa metsärikollisuuden motiiveille tekemällä katsaus ympäristönsuojelun ja kilpailunormiston keskinäissuhteisiin. Huomionarvoisena seikkana on, että liikelaitoksen yhtiöittäminen saattaa aina johtaa tilanteeseen, jossa valtion täydestä omistajuudesta luovutaan. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 3 §:n nojalla omistajuudesta luopuminen tapahtuu eduskunnan hyväksynnällä. Näin radikaaleja muutoksia ei kuitenkaan voida odottaa tapahtuvan niin poliittisen ilmapiirin, yhteiskunnassa vallitsevien arvojen kuin myöskään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain esitöiden perusteella.

Yhtiöittäminen vaikuttaa kuitenkin myös ympäristöperusoikeuden turvaamismahdollisuuksiin ympäristönäkökulman kaventuessa entisestään valtion maa- ja vesialueita koskevassa päätöksenteossa. Ympäristönäkökulman kaventumista voidaan perustella esimerkiksi ympäristöministeriön ohjaustoimivallan heikentämisellä ja maa- ja metsätalousministeriön ohjaustoimivallan korostamisella. Maa- ja metsätalousministeriön korostunut rooli nousee erityisesti esiin tarkastelemalla koko Metsähallituskonsernia ja erityisesti metsätalousosakeyhtiön yhtiöjärjestyksen tai sen muutosten hyväksymisvaltuuksien osoittamista juuri maa- ja metsätalousministeriölle valtioneuvoston sijaan.¹⁸⁷ Ympäristönäkökulman heikkeneminen perustuukin siihen, että maa- ja metsätalousministeriön objektiivinen suhtautuminen kilpailunäkökulman ja ympäristönsuojelun välisiin ristiriitoihin voidaan kyseenalaistaa, siksi että kyseinen ministeriö tulosohjaa Metsähallitusta muiden kuin julkisten

¹⁸⁷ Ks. Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368) 4 § verrattuna valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetun lain (8.4.2016/235) 1.1 §:ään.

hallintotehtävien hoidon osalta. Näin ollen on perusteltua nostaa esiin niitä tekijöitä, jotka sanktiojärjestelmässä altistavat väärinkäytöksille ja toimivat varoittavana suuntaa-antavana esimerkkinä myös valtion talouden kannalta, mikäli valtio-omisteisuutta ei turvata asianmukaisesti tai ympäristön kestävästä käytöstä ei yletetä ulottumaan myös tosiasialliseen toimintaan.

Sanktiojärjestelmän esiin nostaminen toimii esimerkkinä siitä, miksi Metsähallituksen tapauksessa nykyisen sääntelyn tietyn asteinen häilyvyys esimerkiksi omistussuhteiden ja metsätalouden osakeyhtiön omistajaohjaukseen liittyvien lainsäätäjän tekemien valintojen vaikutus mahdollistavat entistä sääntelyä todennäköisemmin väärinkäytösten mahdollisuudet. Seuraavaksi on syytä nostaa esiin erityisesti metsärikollisuuteen liittyviä ongelmakohtia, joiden voidaan nähdä juontuvan myös välillisesti ympäristöperusoikeuden erityispiirteiden aiheuttamista ristiriitaisuuksista koko oikeusjärjestelmässä. Metsärikollisuuteen tai ympäristörikollisuuteen liittyviä ongelmakohtia tarkastellessa, on huomionarvoista pitää mielessä pääsääntö, jonka mukaan rikosoikeus on moninaisista ympäristöä suojaavista keinoista viime-sijaisiin keino, *ultima ratio*.¹⁸⁸

Sanktiojärjestelmän puutteellisuus perustuu ajatukselle siitä, että ympäristöperusoikeus perustaa usein pelkän taloudellisen vastuun, mikä voidaan nähdä myös ongelmallisena perusoikeuksien aseman ja merkityksen kannalta. Toisaalta taas sanktiojärjestelmässä esiintyviä puutteita voidaan pyrkiä selittämään sillä, että ympäristörikosoikeuden nähdään kattavan sateenvarjon tavoin kaiken ympäristösääntelyyn liittyvän rangaistavaksi määritellyn toiminnan.¹⁸⁹ Lukuisten kuvaannollisen sateenvarjon alle sijoittuvien lakien väliset ristiriitaisuudet sekä niihin tehtävät jatkuvat muutostoimenpiteet luovat sanktiojärjestelmästä vaikeasti hallittavan ja epä johdonmukaisen kokonaisuuden.

Koska Metsähallituksen liiketoiminnot vapautettiin lakiuudistuksen myötä kilpailuille markkinoille, on aihetta nostaa aluksi esiin ne perimmäiset syyt, miksi metsärikollisuutta ylipäättään harjoitetaan. Metsärikollisuudessa on kyse taloudellisesta rikollisuudesta, vaikka laajasti katsottuna metsärikokset ja -rikkomukset ovatkin luettavissa ympäristörikollisuuden piiriin.¹⁹⁰ Yleisenä seikkana erinäisten motiivien taustalla vaikuttaa yleinen lainsäädännön kehitys

¹⁸⁸ Nissinen 2003, s. 639.

¹⁸⁹ Nissinen 2003, s. 621.

¹⁹⁰ Laakso, Leppänen & Määttä 2003, s. 648.

ympäristölainsäädännön tiukentuneiden säädösten ja myös markkinoiden vihertymisen osalta. Edellä mainitun voidaan nähdä ikään kuin kiristävän kilpailun ja ympäristönäkökulman välistä tilannetta kilpailua rajoittavan ympäristönsuojelutoiminnan muodossa.¹⁹¹

Ympäristönsuojeluun liittyvät kilpailua rajoittavat tekijät voivat olla joko horisontaalisia tai vertikaalisia. Horisontaalisia kilpailunrajoituksia voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun kilpailevat yritykset sopivat keskenään ympäristöystävällisemmistä tuotantostandardeista. Vertikaalisia kilpailunrajoituksia ilmenee puolestaan silloin, kun markkinavoimainen yritys pyrkii vaikuttamaan seuraavalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivan yrityksen toimintaan ympäristöystävällisyyden parantamiseksi.¹⁹²

Julkisen vallan vahvaa asemaa ympäristönsuojelussa ei voida sivuuttaa ja myös julkinen valta voi asettaa kilpailunrajoituksia ympäristönsuojelullisten tavoitteiden edistämiseksi. Mahdollisesti jopa EU:n kilpailunormiston vastainen tai osittain sen vastainen järjestely tai toiminta ei ole perusteena saattaa vastoin kilpailunormistoa toimivaa yritystä vastuuseen, mikäli kilpailunrajoitukset johtuvat julkisen vallan määräyksistä. Tämä johtuu siitä, että kilpailusääntöjä sovelletaan vain siihen yrityksille annettuun liikkumatilaan, jonka lainsäädäntö ja viranomaistoiminta mahdollistavat.¹⁹³

Voidaankin nähdä, että Metsähallitukselle annetut yleiset yhteiskunnalliset tehtävät sekä metsätalouden harjoittaminen, on yksinkertaisempaa säilyttää valtion omistuksessa ja ohjauksessa, jolloin edellä mainitun liikkumatilan suhteen jää vähemmän tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Omistuksen ja ohjausvastuun säilyttäminen valtiolla vastaa Suomen metsätalouden osalta myös taloudelliseen kehitykseen liittyviin ongelmakohtiin - ainakin valtion talouden kannalta. Eräänä ongelmakohtana esiin nousee ympäristörikkomuksiin ja -vahinkoihin yleisesti sovelletun ”aiheuttaja maksaa -periaatteen” täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat, jotka aiheuttavat vapaan kilpailun myötä ympäristöstä saatavien resurssien tehotoman allokoitumisen.¹⁹⁴ Tämä voidaan liittää myös keskusteluun siitä, kuinka toimivana sanktiojärjestelmää voidaan pitää erityisesti valtion näkökulmasta, koska nykyinen sanktiojärjestelmä sisältää aukkokohtia niin valtion saamien korvauksien epäjohdonmukaisuuden ja sattumanvaraisuuden, kuin myös sanktiojärjestelmän yleisen tehottomuuden vuoksi.

¹⁹¹ Alanen & Steiner 2000, s. 859.

¹⁹² Alanen & Steiner 2000, s. 860.

¹⁹³ Alanen & Steiner 2000, s. 864.

¹⁹⁴ Portwood 1994, s. 143.

“Aiheuttaja maksaa -periaate” ei toimi myöskään luonnon monimuotoisuuden kannalta, koska nykyisen järjestelmän puitteissa ei voida kaikkea monimuotoisuudelle koitunutta vahinkoa kompensoida, mikä puolestaan liittyy valtion saamien korvauksien epäjohtonmukaisuuteen ja osin riittämättömyyteen. Sanktiojärjestelmän tehottomuus puolestaan tulee ilmi tilanteissa, joissa markkinavoimainen yritys voi katsoa kilpailun ja taloudellisten syiden kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi toimia vastoin ympäristöä koskevaa sääntelyä, koska se voi olla taloudellisesti kannattavampaa. Tämän tyyppiset näkökulmat nousevat esiin myös Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksen vuonna 2002 käynnistämässä systemaattisessa seuranta- ja arviointiprojektissa. Projektin tarkoituksena oli seurata metsäviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten ratkaisuja.¹⁹⁵

Ennen projektin tulosten arviointia on kiinnitettävä huomiota siihen, miten oikeuden tulisi toteutua. Muun muassa oikeusajattelijana *Alf Rossin* mukaan oikeus on aina pakkovallan käyttöä, jolloin oikeus toteutuu, kun viranomaiskoneisto realisoi pakon käytön, mutta tuomarit määrittävät puolestaan sen, mikä teko täyttää sanktiouhan.¹⁹⁶ Vaikka edellä mainittu ajattelumalli kuulostaakin järkevältä ja yksinkertaiselta, on esimerkiksi juuri metsärikollisuuden osalta pohdittava seuraavia seikkoja. Kuinka monessa tapauksessa rikkomusten tullessa esiin asia jätetään tutkimatta ja onko toiminta johdonmukaista ennen sanktiouhan määrittämistä? Sekä toteutuuko oikeus metsärikollisuuden alalla silloinkaan, kun viranomaiskoneisto realisoi pakon käytön?

Keskeisenä ongelmana metsärikollisuudessa nousee esiin metsäkeskusten asema välillisen julkishallinnon toteuttajina. Metsäkeskusten toiminnan ennustettavuuden puutteen sekä epäjohtonmukaisen metsälain (1093/1996) 22 §:ssä asetetun harkintavallan soveltamisen suhteen, on nostettava esiin huolestuttavia tilastoja. Metsälain 22.1 §:n mukaan metsäkeskuksen harkintavallassa on määrittää, onko ympäristöä koskeva laiminlyönti niin vähäinen, että rikosilmoitus voidaan jättää tekemättä. Metsälain voimaantulosta toukokuulle 2002 metsäkeskuksen tilastoimista metsärikoksista vain kolmasosasta tehtiin kuitenkin rikosilmoitus¹⁹⁷, mikä kertoo yleisestä varsin pidättyväisestä suhtautumisesta rikosilmoitusten tekemiseen. Saman tyyppisiä havaintoja on tehtävissä myös syyteharkintaan päätyneiden tapausten

¹⁹⁵ Laakso, Leppänen & Määttä 2003, s. 648.

¹⁹⁶ Aarnio 2006, s. 153.

¹⁹⁷ Joukuusta 1996 vuoden 2002 toukokuulle epäillyistä hakkuurikkomuksista 41 % on todettu vähäiseksi ja 14 % jo ennen ilmituloaan vanhentuneiksi metsäkeskuksen päätöksellä.

osalta.¹⁹⁸

Tutkielman aiheen kannalta on kuitenkin asianmukaisempaa keskittää tarkastelu tuomioistuintasolle, jotta sanktiojärjestelmän puutteet nousevat esiin tarkoituksenmukaisemmin ja niitä olisi mahdollista peilata edellä lyhyesti esiteltyyn Alf Rossin oikeuden toteutumisen määritelmään. Ympäristörikosten ilmitulo, tutkinta sekä syytteenpano omaavat sen tyyppisiä erityispiirteitä ja ongelmia, minkä seurauksena niitä ei käsitellä tuomioistuimissa kovin usein.¹⁹⁹ Vaikka vankeusrangaistusvastuu on mahdollinen myös ympäristörikosten alalla, on kuitenkin huomioitava, että pääpainotus esimerkiksi juuri metsärikoksissa painottuu sakkoihin ja vahingonkorvausvastuuseen. Rangaistuksen määrittäminen ei kuitenkaan ole aina yksiselkoista, koska joskus on epäselvää, mitä normia missäkin tilanteessa tulisi soveltaa. Sovelletavan normin valinnassa erityyppiset luonnehdinnat saa yleensä aikaan huolimattomuuden eri tyypit sekä vaaran tai seurauksen vakavuus.²⁰⁰ Esimerkkinä siitä, että oikeuden toteutuminen ei aina ole yksiselkoista, voidaan käyttää metsärikoksille tyypillistä Metsälain (1093/1996) 19 §:ssä määriteltyjen menettämisseuraamusten toimivuutta.

Koska metsärikollisuudessa on kyse taloudellisesta rikollisuudesta, on ensisijaisen tärkeää, että rikoksella saatu hyöty konfiskoidaan tehokkaasti valtiolle. Tehokas konfiskointi ei kuitenkaan toteudu nykyisen sääntelyn puitteissa aina niin, että voitaisiin sanoa oikeuden toteutuneen. Tätä näkökulmaa voidaan perustella esimerkiksi nostamalla esiin Rovaniemen hovioikeuden tuomio 4.11.2002 nro. 689, jossa oli kyse puuston hakkuista metsälain 10.3 §:n kohteeksi katsotun puron varressa. Metsänkäyttöilmoituksessa oli ilmoitettu, että puron välittömässä läheisyydessä olevat ominaispiirteet säilytetään ja puron välittömässä läheisyydessä olevaa puustoa harvennetaan vain varovaisesti. Suoritettussa hakkuussa poistettiin kuitenkin kaksi kolmasosaa puustosta puron välittömästä läheisyydestä sekä lisäksi alueella suoritettiin niin kutsuttua ylispuuhakkuuta, vaikka sille ei ollut edellytyksiä liian vähäisen taimimäärän vuoksi.

Kuusamon käräjäoikeus tuomitsi hakkuuoikeuden haltijan toimihenkilöitä päiväsakkoihin sekä hakkuuoikeuden haltijana toimineen yrityksen menettämään valtiolle 966,24 € rikoksen tuottamasta taloudellisesta hyödystä. Hovioikeus säilytti tuomion muilta osin vastaavanlais-

¹⁹⁸ Laakso, Leppänen & Määttä 2003, s. 653.

¹⁹⁹ Nuotio 2008. RL 48: Ympäristörikokset: uudistuksen merkitys.

²⁰⁰ Nissinen 2003, s. 632.

na, mutta vapautti kyseisen yrityksen menettämisseuraamuksista. Perusteluna vapautukseen hovioikeus esitti, että pelkän kantohinnan perusteella ei voida laskea konfiskaation määrää, koska yritys oli maksanut alueen omistajalle käyvän hinnan hakkaamistaan puista. Näin ollen rikoksen tuottaman hyödyn arvioimiseksi oli esitetty pelkkä kantohinta ilman näyttöä siitä, oliko yritys saanut toiminnastaan taloudellista hyötyä.

Edellä esitetty oikeustapaus ei kuitenkaan kuvasta yleistä menettelyllistä linjaa tuomioistuimissa, mutta toimii erinomaisena esimerkkinä siitä, kuinka valtio voi menettää saataviin sanktiojärjestelmän puutteellisuuden vuoksi. Konfiskointiin liittyvät epäkohdat sanktiojärjestelmässä voidaan nähdä lähes yllättävänä piirteenä, koska lainsäätäjän lähtökohta konfiskointiin on yleensä ymmärretty ehdottomana. Rikoslain (39/1889) 10 luvun 2 §:n mukaan valtiolle tuomitaan rikoksesta koitunut taloudellinen hyöty. Lisäksi kyseisessä pykälässä on maininta siitä, jos hyödyn määrästä ei ole selvitystä tai se on hankalasti esitettävissä, on kuitenkin rikoksesta saatava hyöty arvioitava rikoksen laatu, laajuus ja olosuhteet huomioon ottaen. Esiin on myös nostettava ympäristörikoksista saatavan hyödyn määrä, joka voi olla tiettyissä tapauksissa hyvin merkittäväkin. Tämän pohjalta voidaan havaintoja, joiden perusteella myös kriminaalipoliittiset syyt puoltavat näkökulmaa siitä, että konfiskointi on toteutettava kattavasti ja hyötyjen selvittämiseen on panostettava entistä enemmän.²⁰¹

Näin ollen metsähallituksenkin tapauksessa on tulevaisuuden kannalta ensisijaisen tärkeää huomioida maan omistajan eli tässä tapauksessa valtion, Metsähallituksen sekä metsätaloutta harjoittavan metsätalousosakeyhtiön keskinäisten suhteiden sääntelyn asianmukaisuus, koska talouskäytössä olevan metsämaan osuus metsähallituksen hallinnassa olevasta maa-alasta on varsin merkittävä.²⁰² Edellä tarkastelemastani hovioikeuden tuomiosta nousee esiin myös abstraktimman tason ongelmia, kuten metsähallinnon uskottavuuden puute ja siihen rinnastuva lainsäädännön vaikuttamattomuus. Nämä ongelmat saattavat pahimmassa tapauksessa johtaa tilanteeseen, jossa metsärikokseen sortuminen saattaa olla taloudellisesti kannattavaa, vaikka siitä olisikin jäänyt kiinni.²⁰³

Edellä mainitun empiirisen oikeustutkimuksen tuloksia voidaan pitää varsin huolestuttavina, kun ajatellaan oikeusjärjestelmää ja erityisesti perusoikeuksien asemaa sen osana.

²⁰¹ Nissinen 2003, s. 637.

²⁰² HE 132/2015 vp. S. 10. Talouskäytössä olevaa metsämaata oli v. 2014 3,5 miljoonaa hehtaaria eli 39% Metsähallituksen hallinnassa olevien maa-alueiden pinta-alasta.

²⁰³ Laakso, Leppänen & Määttä 2003, s. 662.

Metsärikollisuuden osalta voidaankin tehdä päätelmiä, että perusoikeuksien asettamat toimintavelvoitteet rikoslainsäätäjälle eivät ole täyttyneet. Rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen eivät toimi pelkästään perusoikeuksia rajoittavina tekijöinä, vaan niiden tulisi toimia myös keinoina, joiden avulla oikeusjärjestys antaa turvaa perusoikeuksille.²⁰⁴ Tämä tulee huomioida, vaikka ympäristöperusoikeus onkin alun perin säädetty lähinnä julistuksenomaiseksi, jonka vuoksi sen ei voida katsoa toimivan rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan sen on tarkoitus toteutua muun lainsäädännön välityksellä.²⁰⁵ Tämän johdosta on kyettävä erottamaan tuomioistuinten vakiintunut tulkintalinja kyseisen normin kohdalla siitä, miten lainsäätaja on halunnut kyseistä perusoikeutta tulkittavan.

Kun katse suunnataan sanktiojärjestelmään, ei liene epäselvää toteutuuko ympäristöperusoikeus lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Toisaalta suoraa vastausta sanktiojärjestelmässä esiintyvien puutteiden korjaamiseen on vaikeaa määrittää, koska suojattava oikeushyvä kiinnittyy suurelta osin ajatukseen yhteisöllisten etujen turvaamisesta rikosoikeuden keinoin.²⁰⁶ Yhteisöllisten etujen eli erilaisten ympäristöarvojen suojaamispyrkimys saakin tukea ympäristöperusoikeuden kautta periaatetasolla, koska kyseisen normin puitteissa tulee ympäristö ymmärtää itseisarvona, joka edellyttää lainsäädäntöä sen suojaamiseksi.

Lopuksi on kuitenkin asianmukaista nostaa esiin myös vastakkainen näkökulma ja pohtia, minkä tyyppisissä tilanteissa sanktiojärjestelmä tukee tosiasiallisesti ympäristönsuojelullisia näkökohtia. Vaikka ympäristöä suojaavan sääntelyn voidaan nähdä asettavan reunaehdoja kilpailun harjoittamiselle markkinoilla, on huomioitava myös, että ympäristölle vahinkoa aiheuttaneen tahon korvausvastuu ei aiheudu aina tahallisesta toiminnasta. Näin ollen osa ympäristöä suojaavasta sääntelystä luetaan kuuluvaksi niin kutsutun *ankaran vastuun* alaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että yleisesti ottaen hyväksyttävästä toiminnasta aiheutuu haittaa ulkopuoliselle, tässä tapauksessa ympäristölle. Tämä puolestaan asettaa vastuun lopulta vahingonaiheuttajalle vahingonkärsijän ollessa kyvytön vaikuttamaan vahingon aiheutumiseen.²⁰⁷ Tuotamuksellisuuden asteella ei näin ollen voida katsoa olevan saman tyyppistä merkitystä korvauskustannusten jakautumisen suhteen ankaran vastuun alaan kuuluvilla tapauksilla kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) on säädetty. Esimerkiksi ympäristövahinkolaissa

²⁰⁴ PeVL 23/1997 vp, s. 2-3.

²⁰⁵ HE 309/1993 vp, s. 66.

²⁰⁶ Nissinen 2003, s. 622.

²⁰⁷ Virtanen 2011, s. 164.

(737/1994) voidaan nähdä ankaran vastuun alaan kuuluvia säädöksiä.²⁰⁸ Koska ympäristö ei kykene puolustamaan itseään oikeusteitse, on vahinkojen ennakoituvastuu tämän johdosta välttämätöntä.

Vaikka usein on tapana ajatella, että ympäristöä koskevan lainsäädännön asettama vastuu on varsin heikkoa ja kyse on lähinnä kustannusten siirtymisestä, on otettava huomioon korvausvastuun kattavuus syy-yhteyden osalta. Ankaran vastuun alaan kuuluvissa tapauksissa vahingonkorvausvastuun syy-yhteyttä tulkitaan väljemmin, mikä käy ilmi muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä. Esimerkkinä tämän tyyppisestä ratkaisusta voidaan mainita korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2001:61. Ratkaisussa kaupunki tuomittiin korvausvastuuseen kadun päällystämisen pohjatyöstä syntyneen tärinän *todennäköisesti* aiheuttamista halkeamista erään rakennuksen seiniin ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 3 §:n nojalla, vaikka työn oli suorittanut itsenäinen urakoitsija.

Kaupungin korvausvastuun katsottiin perustuvan ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 7 §:ään, jonka mukaan korvausvelvollisuus lankeaa taholle, joka on rinnastettavissa vahingon aiheuttajaan, jonka toiminnasta vahinko johtuu.²⁰⁹ Tämän tyyppistä lähestymistapaa voidaan soveltaa myös Metsähallituksen toimialaan kuuluvissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun niin kutsutuissa monikäyttömetsissä sijaitsevia kulttuuriperintökohteita suojellaan. Metsähallituksen tulee metsien käyttösuunnitelmissaan noudattaa erityistä varovaisuutta sen suhteen, että kulttuuriperintökohteita tai muinaismuistoja ei vaurioiteta metsätalouden harjoittamisen yhteydessä edes tuottamuksellisesti.

Edellä esitetty näkökohta ankaran vastuun alaan kuuluvasta sääntelystä ei kuitenkaan poista sanktiojärjestelmässä esiintyviä ongelmakohtia esimerkiksi sen suhteen, että kyse on lähinnä taloudellisesta rikollisuudesta ja siihen liittyvistä riskinottomahdollisuuksista. Toisaalta taas on huomioitava, että lainsäädäntö on kehittynyt jatkuvasti ympäristönäkökulmaa painottavammaksi. Tämä ilmenee esimerkiksi juuri ankaran vastuun perustavien säädösten ottamisena osaksi ympäristöä koskevaa sääntelyä sekä Euroopan unionin oikeuden kehityslinjojen niin kutsuttu vihertyminen ylipäättään. Ympäristöllisten oikeuksien toteutumisen kannalta on kuitenkin mahdollista todeta, että yleisten linjausten ja periaatteiden kehittyminen on saatettava

²⁰⁸ Ks. Ympäristövahinkolaki (19.8.1994/737) 3 §, 6 § tai 9 §.

²⁰⁹ KKO 2001:61, s. 4.

myös kansallisten tuomioistuinten tasolle ja pyrittävä tätä kautta muokkaamaan tuomioistuinten ratkaisulinjoista johdonmukaisempia ja ennustettavampia.

5.2 Johtopäätöksiä ympäristön itseisarvon säilyttämisen näkökulmasta

5.2.1 Lainsäätäjän mahdollisuudet turvata kestävä metsätalous Suomessa pitkällä aikavälillä

Modernille oikeudelle tyypillinen kaksinaisuus nousee esiin tutkielman aiheen käsittelyssä erityisen korostuneesti. Edellisten lukujen painottuessa oikeuden rationon eli oikeuden ymmärtämiseen vallan pidäkkeenä, on asianmukaista nostaa esiin tässä luvussa myös oikeuden voluntas eli lähestyä aihetta niin, että oikeus ymmärretään vallankäytön välineenä.²¹⁰ Varsin paljon poliittista keskustelua herättäneen Metsähallitusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen kannalta onkin asianmukaista nostaa esiin lainsäätäjän tahtoon vaikuttavat tekijät, joiden perusteella voidaan luoda kokonaisvaltaisempi kuva siitä, mihin uudistuksella on pyritty ja vastaako nykyinen sääntely tosiasiallisesti lainsäätäjän tahtoa.

Metsähallituksesta annettua lakia säädettäessä tulisi lainsäätäjän huomioida kattavasti myös lain säätämistä aiheuttavat yhteiskunnalliset vaikutukset, kuten ympäristön itseisarvon säilyminen sekä työllisyysnäkökulmat metsäalalla. Seuraavaksi luon katsauksen ympäristön itseisarvon kannalta keskeisiin seikkoihin nostaen esiin erityisesti ympäristön monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyviä näkökulmia sekä metsien omistussuhteita koskevan sääntelyn problematiikkaa. Mikäli metsätalous halutaan turvata Suomessa myös pitkällä aikavälillä, on kiinnitettävä jatkuvasti enemmän ja enemmän huomiota metsien monimuotoisuuden säilyttämiseen, jotta laaditut luonnonvarojen käyttösuunnitelmat vastaisivat ympäristön tilaa myös tulevaisuudessa. Pitkällä aikavälillä on syytä ottaa huomioon myös Metsähallituksen valtio-omisteisuuden turvaaminen, jotta laajennetun asianosaisuuden myötä myös luonnonsuojelullinen näkökulma säilyy päätöksenteossa taloudellisten intressien voimistuessa Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittämisen myötä.

Alkuun on kuitenkin asianmukaista nostaa esiin Metsähallituksen hallituksen keskeinen rooli kestävä metsätalouden turvaamisen kannalta. Metsähallituksesta annetun lain 12.1 §:ssä on

²¹⁰ Tuori 2007, s. 5.

säädetty, että Metsähallituksen hallitus ohjaa ja valvoo Metsähallituksen toimintaa sekä huolehtii strategisesta johtamisesta, hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä asianmukaisella tavalla. Mikäli pohditaan koko Metsähallituksen toiminnan kehittämistä kestäväksi, olipa kyse sitten taloudellisesta tai ekologisesta kestävydestä, on lisähuomiona nostettava esiin hallituksen kokoonpano, josta on säädetty lain tasolla ainoastaan henkilöstön edustajan osalta Metsähallituksesta annetun lain 13 §:ssä. Luonnon virkistyskäytön ja matkailun merkityksen noustessa yhteiskunnassa olisi kuitenkin asianmukaista huomioida hallitusta muodostettaessa myös luonnon virkistyskäytön ja matkailun näkökulmaa omaavien jäsenten kuuluminen hallitukseen. Vaikka luvun aiheena onkin kestävä metsätalouden turvaaminen Suomessa, on huomioitava myös muut liiketoimintaan vaikuttavat intressiryhmät, jotta myös muut valtion talouden kannalta otolliset mahdollisuudet voidaan ottaa huomioon ja hyödyntää tehokkaammin tulevaisuudessa.

Metsähallituksen hallituksen toimenkuvaan kuuluu Metsähallituksesta annetun lain 12 §:n mukaan alueellisten luonnonvarasuunnitelmien laatiminen, mikä voidaan nähdä koko Metsähallituksen toiminnan kannalta keskeisenä instrumettina kestävä toiminnan takaamiseksi. Luonnonvarasuunnitelmien tulee olla monitavoitteisia, jolla tarkoitetaan sitä, että suunnitelmissa tulee huomioida alueille asetettavat toiminnalliset tavoitteet sekä luonnonvarojen tasapainoinen ja kestävä käyttö. Ympäristövaliokunta on nostanut esiin Metsähallituksen organisaatiomuutosta koskevassa lausunnossaan, että myös alue-ekologinen tarkastelu edellyttää ekologisten, mutta myös sosiaalisten lähtökohtien huomioon ottamista. Alueellisen luonnonvarasuunnittelun keskeisinä elementteinä voidaankin näin ollen nähdä avoimen yhteistyön ja paikallisuuden tuntemuksen välttämättömyys, joita tulisi edelleen kehittää.²¹¹

Mikäli ympäristö ymmärretään itseisarvoisena suojelun kohteena, on luonnonvarojen käyttösuunnitelmissa huomioitava erityisesti myös tulevien sukupolvien ”oikeus” nauttia Suomen ympäristöstä ja sen monimuotoisuudesta. Kun asiaa tarkastellaan ympäristöperusoikeuden näkökulmasta, on kiinnitettävä erityistä huomiota kyseisen perusoikeuden erityispiirteeseen, joka laajan tulkinnan mukaan turvaa oikeuksia myös tuleville sukupolville. Tämän toimii ikään kuin lainsäädännöllisenä tukena kestävälle luonnonvarojen käytölle myös silloin, kun luonnonvarasuunnitelmia laaditaan. Toisaalta ympäristöperusoikeus antaa ainakin

²¹¹ YmVL 2/2016 vp, s. 7.

periaatteen tasolla tukea myös avoimen yhteistyön vaatimukselle sekä paikallisuuden tuntemuksen välttämättömyydelle, jotta PL 20.2 §:ssä turvattu julkisen vallalle asetettu velvoite edistää jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon toteutuisi.

Kun kyse on luonnonsuojelusta, on nostettava esiin ympäristöperusoikeuden turvaama luonnon monimuotoisuus. Luonnon monimuotoisuuden heikkenemiseen on puututtu muun muassa kansainvälisin sopimuksin ja kehittämissuunnitelmin, mutta esimerkiksi vuonna 2012 tehdyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä tultiin lopputulokseen, että metsien monimuotoisuutta koskeva uhanalaistumiskehitys ei ole pysähtynyt.²¹² Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa sillä, kuinka väljiä tai tiukkoja luonnonsuojelusta poikkeamista koskevat säännökset ovat.²¹³ Luonnonsuojelua ei nykyisin toteuteta ainoastaan suojeluun varatuilla alueilla, vaan luonnonsuojelusäännökset turvaavat monimuotoisuutta myös taloudelliseen käyttöön tarkoitettuihin alueisiin. Tämä tulee ilmi myös Metsähallituksesta annetussa laissa, jonka 2.2 §:n mukaan Metsähallitus harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa. Eräänä yhteiskunnallisena velvoitteena onkin valtion metsien kestävä hyödyntäminen, mikä puolestaan edellyttää luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

Lakia Metsähallituksesta laadittaessa olisi mahdollisesti pitänyt huomioida kattavammin ympäristöoikeudelliset periaatteet, kuten ympäristöoikeudellinen varovaisuusperiaate, ympäristöhaittojen ennaltaehkäisyperiaate ja monimuotoisuuden heikentämättömyysperiaate, joiden perusteella lainsäätäjän tulee varmistaa toiminnallaan, että suojellut arvot eivät vaarannu merkittävässä määrin.²¹⁴ Erityisesti monimuotoisuuden osalta on huomioitava metsätalouden harjoittamiseen liittyviä käytännön seikkoja, kuten se, että hakkuita ei voida suorittaa vasta kasvuvaiheessa olevissa metsissä. Metsähallituksesta annetun lain 6.1 §:ään on kirjattu Metsähallitukselle osoitetut yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet seuraavasti:

”Luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa.

²¹² Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020, luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, s. 4.

²¹³ Suvantola 2007, s. 265.

²¹⁴ Suvantola 2007, s. 266.

Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.”

Yhteiskunnallisten velvoitteiden toteutumisen osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä *riittäväällä* huomioonottamisella lain Metsähallituksesta 6.1 §:ssä tarkoitetaan. Mikäli asiaa tarkastellaan tuottovaateen alaisten alueden käytön kannalta, herää kuitenkin kysymys siitä, kuinka kyseiset tavoitteet turvataan käytännössä ja kuka valvoo toimintaa.

Valtioneuvosto sekä ohjausvaltaiset ministeriöt ohjaavat osaltaan Metsähallituksen toimintaa ja tavoitteita, mutta myös välillisesti perustettavaa metsätalousosakeyhtiötä. Valtioneuvosto esimerkiksi päättää alueiden käyttöön liittyvän erityisoikeuden luovutuksen ehdoista sekä huolehtii siitä, että Metsähallituksesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaiset yhteiskunnalliset velvoitteet huomioidaan valtion maa-alueiden käyttöoikeutta luovutettaessa. Lisäksi käyttöoikeutta luovutettaessa on varmistettava, että Metsähallituksen hyväksymiä alueellisia suunnitelmia, jotka koskevat luonnonvarojen käyttöä noudatetaan, kuten valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetun lain 3 §:ssä säädetään. Ei ole kuitenkaan selvää, mitä tapahtuu käyttöoikeuden luovutuksen jälkeen, kun osakeyhtiö harjoittaa toimintaansa valtion maa-alueilla.

Jotta Suomen metsiä voitaisiin vastaisuudessakin hyödyntää kestävästi ja ympäristöä sekä sen lajistoa turmelematta, on ensisijaisen tärkeää turvata eri intressiryhmien mahdollisuus tiedonsaantiin ja osallisuus ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Jotta myös vähemmistön näkökulmia voidaan ottaa huomioon, ei ole yhdentekevää, onko perustettava metsätalousosakeyhtiö valtion omistuksessa vai siirtykö se yksityiselle toimijalle, jolloin toiminnan läpinäkyvyys heikkenee väistämättä entisestään. Saman tyyppinen suhtautuminen on asianmukaista myös silloin, kun kyse on yksittäisten alueiden myynnistä tai vuokrauksesta. Maa ja vesialueiden myyntiä ja vuokrausta säännellään Metsähallituksesta annetun lain 3.3 §:ssä, jonka mukaan Metsähallitus voi harjoittaa alueiden vuokraus- ja myyntitoimintaa, mikä voidaan nähdä taloudellisesti kannattavana vaihtoehtona, eikä sillä voida nähdä olevan myöskään koko Suomen ympäristön tilan kannalta merkittäviä riskejä. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että myyntiä ja vuokrausta koskevissa päätöksissä otetaan riittävästi huomioon alueiden arvo myös esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden sekä virkistyskäytön kannalta.

Valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetun lain 1 §:ssä säädetään, että perustettava met-

sätalousosakeyhtiö on kokonaan valtion omistama ja Metsähallituksen hallinnoima. Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että metsätalousosakeyhtiö olisi myös tulevaisuudessa pelkästään valtion omistama. Perustettavaan metsätalousosakeyhtiöön sovelletaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007), jossa on määritelty sallitut keinot esimerkiksi luopua valtion täydestä omistajuudesta. Näin ollen metsätalousosakeyhtiötä koskevaan päätökseen luopua täydestä valtio-omisteisuudesta tarvitaan eduskunnan suostumus, kuten valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 3 §:ssä säädetään. Valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetun lain 1 §:n mukaan taas muihin yritysjärjesteluihin tarvitaan maa- ja metsätalousministeriön hyväksyntä, mikä eroaa yleisestä linjasta ohjata valtio-omisteisia yhtiöitä.²¹⁵ Keskeisenä seikkana edellä mainittujen lakien ristiriitaisuutta punnittaessa esiin nousee kuitenkin kysymys siitä, voidaanko olla varmoja, että nykyisellä sääntelyllä pystytään säilyttämään valtion täysi omistajuus myös metsätalousosakeyhtiön kohdalla.

Yleiset lain soveltamisperiaatteet, kuten *lex posterior derogate legi priori* tai *lex specialis derogate legi generali* eli myöhemmi säädetty laki syrjäyttää vanhemman ja erityislaki syrjäyttää yleislain, puoltavat näkökulmaa, että valtion metsätalousosakeyhtiöstä annettua lakia tulisi soveltaa. Edellä mainitun perusteella ei voida kuitenkaan tehdä suoria päätelmiä siitä, että metsätalousosakeyhtiö säilyisi tulevaisuudessakin kokonaan valtion omistamana. Tämä puolestaan johtuu siitä, että lain valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1.4 §:ssä säädetään seuraavasti: ”*Jos yhtiöstä tai sen omistajaohjauksesta säädetään erikseen lailla, kyseisen lain säännöksiä noudatetaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.*”

Tämän tyyppisessä tilanteessa on hankala ennustaa, mikä on yleisten oikeudellisten periaatteiden ja lakiin kirjatun tekstin painoarvo lain tulkinnassa esimerkiksi viidenkymmenen tai sadan vuoden kuluttua, jolloin ristiriitaista sääntelyä voidaan tulkita eri perustein kuin nykyisin. Nykyisin on kuitenkin tapana antaa kirjoitetulle lain tekstille enemmän painoarvoa kuin yleisluontoisille periaatteille lain soveltamistilanteissa. Huomionarvoista on kuitenkin nostaa esiin myös sääntelyn kannalta seikkoja, jotka puoltavat metsätalousosakeyhtiön pidättämistä valtion omistuksessa. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia tulisikin soveltaa sen esitöiden perusteella niin, että niiden yhtiöiden, jotka hoitavat lailla niille osoitettuja erityistehtäviä tulee säilyä valtion yksinomistuksessa tai ainakin määräys-

²¹⁵ Vrt. Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368) 4 §, jonka mukaan toimivalta on valtioneuvostolla.

vallassa.²¹⁶ Toisaalta edellä mainittu talousvaliokunnan laatima tulkintalinja on oikeudellisesti asiaa tarkasteltaessa vain ohjeellinen, eikä näin ollen sitova.

Koska metsätalousosakeyhtiö hoitaa myös sille lain nojalla osoitettuja yhteiskunnallisia velvoitteita eli sillä on hoidettavanaan erityistehtäviä, tulisi lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta soveltaa kyseisen lain 3 §:n osalta varovaisesti. Tätä näkökulmaa tukee myös näkemys siitä, että valtiolla on metsätalousosakeyhtiöön liittyviä strategisia intressejä. Strategisia intressejä voidaan katsoa olevan useita, kun tarkastellaan metsätalousosakeyhtiölle asetettuja toimintavelvoitteita. Keskeisimpinä strategisina intresseinä voidaan kuitenkin pitää yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttamisen ohella koko metsähallitusorganisaation merkitystä valtion taloudelle, mikä tulee ilmi myös luvussa 5.2 sanktiojärjestelmän puutteellisuuden tarkastelun myötä. Näin voidaan myös turvata ympäristönsuojelun taso tehokkaammin ja säännellymmin, kun yksinomistus valtiolla säilytetään. On kuitenkin huomioitava, että yhtiölle asetettavat strategiset intressit määrittelevät yhtiötä ohjaava ministeriö eli metsätalousosakeyhtiön osalta maa- ja metsätalousministeriö.

Valtion metsien monikäyttö, yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttymisen vaatimus sekä valtion metsätalouden harjoittamisen yleinen hyväksyttävyyys puoltavat kuitenkin näkökulmaa siitä, että metsätalousosakeyhtiö tulisi säilyttää täysin valtio-omisteisena myös tulevaisuudessa. Tätä näkökulmaa puoltaa myös valtioneuvoston vuonna 2011 antama periaatepäätös, jossa on todettu, että: *“Omistajapolitiikan lähtökohtana on, että valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta”*²¹⁷. Tämä kuvastaa yleistä suhtautumista valtio-omisteisia yhtiöitä kohtaan, jotta valtion liiketaloudelliset kuin myös yhteiskunnalliset tavoitteet saataisiin toteutettua kestäväällä tavalla. Toiminnan läpinäkyvyyden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön toiminnan kannalta on perusteltua säilyttää koko metsähallitusorganisaation omistus valtiolla, myös kyseiseen konserniin kuuluvan metsätalousosakeyhtiön osalta. Näin voidaan turvata myös kestävä metsien käyttö tulevaisuudessa säännellymmin ja läpinäkyvämmiin.

²¹⁶ TaVM 10/2007 vp, s. 3.

²¹⁷ Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011, s. 1.

5.2.2 *Miksi ympäristöperusoikeus ei toteudu Metsähallituksesta annetun lain välityksellä?*

Metsähallituksesta annettua lakia arvioitaessa ei voida sivuuttaa sitä, kuinka perusoikeusnormit on otettu huomioon lakia säädettäessä ja erityisesti sitä, kuinka paljon ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksilla voidaan nähdä olevan painoarvoa uuden Metsähallituksesta annetun lain astuttua voimaan 8.4.2016. Asiaa on syytä lähestyä oikeusjärjestelmän vakauden ja muutettavuuden näkökulmasta, jotta Metsähallitusta koskevien lainsäädännöllisten muutosten tosiasiallinen laajuus ja merkittävyys tulisivat esiin.

Kuten aiemman tarkastelun perusteella huomataan, keskeisenä perusteena muutoksille on sääntelyn yhdenmukaistaminen Euroopan unionin kilpailunormiston osalta niin, että kilpailunormiston vastaiset järjestelyt valtion liikelaitoksen toiminnassa poistetaan kilpailuneutraliteetin edistämiseksi. Edellä mainittu voidaankin nähdä niin kutsuttuna interventionistisena sääntelynä, jonka tarkoitus on korjata talouden häiriöitä. Interventionistisen sääntelyn elänkaari on kuitenkin lyhyempi kuin niin kutsutun puitesääntelyn, joka kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta ilmenee esimerkiksi SEUT-sopimuksen 101-107 artikloissa yleisinä kieltoina ja ohjeina.²¹⁸ Oikeuden vakauden ja muutettavuuden näkökulmasta edellä mainittu näkökulma luo perusteet ja oikeutuksen sille, miksi Metsähallitusta koskeva lainsäädäntö muutettiin nykyisen kaltaiseksi.

Kun valtiosääntöoikeudellinen näkökulma otetaan huomioon, on mielenkiintoista pohtia, kuinka toisesta eli kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna oikeudellinen ongelma-kohta on saatu ratkaistua ja koko uudistetun lainsäädännön elinkaari voidaan näin ollen nähdä varsin lyhyenä. Puolestaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna on tilanne huomattavasti mutkikkaampi. Tämä johtuu siitä, että Metsähallituksesta annetun lain uudistuksen taustalla ei ollut juurikaan perustuslaillisia syitä, vaan ne toimivat ainoastaan rajoittavina elementteinä lainsäätäjän säätäessä uutta lakia. On kuitenkin huomioitava oikeuden vakauden ja muutettavuuden näkökulmasta, että valtiosääntöoikeudelta edellytetään korkeaa pysyvyyden astetta, jolloin perusoikeuksien toteutuminen on huomioitava ja turvattava jokaisen uuden lain säätämisvaiheessa. Tässä luvussa tarkastellaan perustuslain 20 §:n eli ympäristöperusoikeuden kannalta sitä, kuinka ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutukset heijastuvat

²¹⁸ Tuori 2007, s. 49.

laissa Metsähallituksesta sekä sitä, missä määrin ympäristöperusoikeutta on mahdollista rajoittaa alemman asteista sääntelyä laadittaessa.

Kuten yleensä, lainkäytössä ja viranomaisratkaisussa on pyrittävä perustuslainmukaiseen laintulkintaan. Seuraavaksi on syytä eritellä keskeisimmät kohdat Metsähallituksesta annetusta laista, joiden soveltamisen kohdalla on erityisesti huomioitava ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutukset. Rajaan tarkastelun koskemaan lähinnä julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä, koska ympäristöperusoikeuden velvoittavuuden aste on huomattavasti korkeampi julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden osalta. Lisäksi voidaan nähdä, että juuri julkisten hallintotehtävien piiriin kuuluvat ne asiat, joiden sääntelyllä turvataan ympäristöperusoikeuden toteutuminen välillisesti. Tämän vuoksi on huomioitava erityisesti lainsäätäjälle asetettu velvoite säätää laeista perustuslainmukaisia.

Julkiset hallintotehtävät on määritelty Metsähallituksesta annetun lain 5 §:ssä. On kuitenkin huomioitava, että kyseiseen pykälään liitetty lista tehtävistä ei ole täysin kattava ja osin siinä ilmenee myös päällekkäisyyksiä, jotka mahdollisessa lain soveltamistilanteessa on otettava huomioon. Keskeisenä huomiona nousee esiin Metsähallituksesta annettuun lakiin kirjatut viittaukset muihin lakeihin, kuten luonnonsuojelulakiin (1096/1996), kalastuslakiin (379/2015) tai ulkoilulakiin (606/1973). Edellä mainitut sekä valtaosa muista Metsähallituksesta annetun lain 5 §:ssä mainituista laeista voidaan nähdä ympäristöperusoikeuden alapuolelle sijoittuvana aineellisena lainsäädäntönä, jonka välityksellä ja tuella yleensä varsin julistuksenomaiseksi mielletty ympäristöperusoikeusnormi toteutuu. Toisaalta taas voidaan nähdä, että Metsähallituksesta annettuun lakiin on kirjattu myös suoraan ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen viittaavia säännöksiä. Esimerkkinä tämän tyyppisestä sääntelystä tulee nähdä Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin lukeutuva kulttuuriomaisuuden vaaliminen. Jonka perusteella myöskään PL 20.1 §:ää ei voida sivuuttaa tulkintavaikutusten määrittämisessä julkisten hallintotehtävien hoitoa koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin tehtäviin kuuluu luonnonsuojelulain (1096/1996) sekä luonnonsuojelulain (71/1923) puitteissa perustettujen suojelualueiden sääntelyyn perustuvat tehtävät. Lisäksi julkisiin hallintotehtäviin lukeutuu myös muita eri luontotyyppien ja lajien suojeluun liittyviä tehtäviä. Tämän katsotaan monelta osin toteuttavan muun sääntelyn välityksellä ympäristöperusoikeuden keskeistä sisältöä. Luonnonsuojelualueiden hankkiminen sekä niistä huolehtiminen voidaan nähdä keinona suojata ympäristöä sen itseisarvo tunnusta-

en, koska luonnonsuojelualueet eivät kuulu tuottovaateen alaiseen maa- ja vesiomaisuuteen, jota Metsähallituksella on hallinnassaan. Luontotyyppien ja lajien suojelun osalta voidaan puolestaan nähdä kytkeä PL 20.1 §:n velvoitteeseen turvata luonnon monimuotoisuus.

Monimuotoisuuden turvaaminen on käytännössä, ei pelkästään luonnon itseisarvon kannalta, vaan myös ympäristöperusoikeuden erityispiirteisiin lukeutuvan kestäväkehityksen periaatteen kannalta välttämätöntä. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota ympäristöperusoikeuden kohdalla siihen, että jo lain esitöissä nostettu esiin huomio, jonka perusteella ympäristönsuojeluun liittyviä näkökohtia ei voida palauttaa ihmisyksilöiden oikeuksiksi.²¹⁹ Tämä tarkoittaa, että myös tulevia sukupolvia voidaan pitää kyseisen oikeuden subjekteina, jolloin on erityisen tärkeää laatia sääntely myös käytännön tasolla kyseistä näkökulmaa vastaavaksi.

Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin lukeutuu myös luonnon virkistyskäyttöön ja retkeilypalveluihin liittyvien tehtävien hoito. Ympäristöperusoikeus asettaakin laajan tulkinnan mukaan julkiselle vallalle velvollisuuden turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, minkä voidaan nähdä toteutuvan esimerkiksi juuri luonnon virkistyskäyttömahdollisuuksien turvaamisella. Nykyisin moni asuu läpi elämänsä kaupunkiympäristössä, jolloin on ensisijaisen tärkeää huolehtia myös kansanterveydellisten syiden puitteissa erilaisten virkistys- ja retkeilypalvelujen saatavuudesta. Virkistys- ja retkeilypalvelujen maksuttomuus turvaa tosiasialisesti jokaiselle mahdollisuuden nauttia terveellisestä ympäristöstä, riippumatta varallisuudesta tai muista vastaavista seikoista.

Edellä mainittuun pohdintaan voidaan myös liittää niin kutsutut *jokamiehen oikeudet*. Jokamiehen oikeudet eivät ole juridisia oikeuksia, vaan ne voidaan nähdä eräänlaisena maan tapana, josta on pidetty kiinni. Jokamiehen oikeudet tuleekin ympäristövaliokunnan perusoikeuuudistusta koskevan lausunnon mukaan ymmärtää osana pohjoismaista oikeuskulttuuria, jolloin ne nähdään eräänlaisina perinteisinä yleiskäyttöoikeuksina.²²⁰ Jokamiehen oikeuksien voidaan sisällöllisesti katsoa kuuluvan ympäristöperusoikeusnormin sisältöön, jolloin alemman asteista lakia, kuten Metsähallituksesta annettua lakia, tulee tulkita samansuuntaisesti. Lisähuomiona voidaan myös nostaa esiin oikeuden eri tasot. Esimerkiksi puolalais-ruotsalaisen *Alexander Peczenikin* mukaan tuomioistuinratkaisujen sekä oikeudellisten tulkintojen on oltava ristiriidattomassa suhteessa niiden moraalisten lähtökohtien kanssa, jotka ovat

²¹⁹ HE 309/1993 vp, s. 66.

²²⁰ YmVL 2/ 1994 vp, s. 2.

kiinnittyneet ajan saatossa oikeuskulttuurin traditioon.²²¹ Näin ollen Metsähallituksesta annettua lakia säädettäessä on ensisijaisen tärkeää huomioida myös niin kutsuttujen jokamiehen oikeuksien turvaaminen ja niiden rajoittamisesta pidättäytyminen myös jatkossa.

Metsähallituksesta annetun 5 §:ssä on säädetty myös siitä, että Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluu kulttuuriomaisuuden vaaliminen. Kulttuurihistoriallisen omaisuuden vaalimisen keskittäminen Metsähallituksen tehtäväpiiriin on tuonut Metsähallitukselle näin ollen kulttuuriympäristöön ja rakennusperinnönhoitoon liittyviä tehtäviä. Ympäristöperusoikeuden sisältöön kuuluva kaikkien vastuu myös kulttuuriperinnöstä voidaan ymmärtää hyvin tulkinnanvaraisena ja julistuksenomaisena sääntelynä, jonka velvoittavuuden aste on varsin heikko. Tämän vuoksi onkin ensisijaisen tärkeää säännellä kulttuuriomaisuuden vaalimiseen liittyvistä seikoista myös alemmanasteisen lain tasolla täsmällisemmin.

Metsähallitukselle annettu tehtävä huolehtia kulttuuriomaisuuden säilymisestä voidaankin nähdä Metsähallitusta vahvasti velvoittavana säädöksenä, jonka tarkoituksena on turvata tosiasiallisesti kulttuuriperinnöstä huolehtiminen Suomessa. Koska ympäristöperusoikeuden ensimmäinen momentti velvoittaa kaikkia, tulee myös kulttuuriperinnön vaalimisen kohdalla huomioida, että ympäristöperusoikeus toteutuu silloinkin, kun yksilö tai julkinen valta toimii passiivisesti pidättäytyen vahingoittamasta ympäristöä tai tässä tapauksessa kulttuuriperinnettä²²². Tämän johdosta on tärkeää, että lakiin Metsähallituksesta on kirjattu Metsähallitusta velvoittava aktiivinen toimintavelvoite kulttuuriperinnön vaalimisen osalta.

Kulttuuriperinnön vaalimisella voidaan nähdä olevan myös muuta kuin pelkkää historiallista arvoa. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien osalta on erityisen tärkeää varmistaa monimuotoisuuden säilyminen myös taloudellisesta näkökulmasta, jotta metsätaloutta olisi mahdollista harjoittaa kestävästi, mutta myös tehokkaasti tulevaisuudessakin. Kulttuuriperinnön vaalimisen eräänä tavoitteena onkin monimuotoisuuden säilyttäminen, mikä ilmenee Metsähallituksen tehtäväpiiriin kuuluvina velvollisuuksina säilyttää ja kunnostaa perinneympäristöä, kuten niittyjä, ketoja tai ihmisen muokkaamia laitumia tai kaskimetsiä.

Rakennussuojelulla varmistetaan esimerkiksi yhteistyössä museoviraston kanssa, että kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille löytyy sopiva käyttötarkoitus myös nykyisin. Tämä

²²¹ Aarnio 2006, s. 55.

²²² HE 309/1993 vp, s. 66.

voidaan liittää vahvasti keskusteluun siitä, kuinka ympäristöperusoikeudella turvataan jokaiselle mahdollisuus nauttia terveellisestä ympäristöstä, koska kulttuurihistorialliset kohteet riippumatta siitä, onko kyse ympäristöstä tai rakennuksesta toimivat luonnon virkistyskäytön ja retkeilyn kannalta houkuttavina kohteina. Edellä mainitun voidaankin nähdä luovan otollisemman pohjan ympäristöperusoikeuden toteutumiselle kokonaisuudessaan yksilöiden kiinnostuksen mahdollisesti lisääntyessä eri ympäristöarvoja kohtaan.

Toisaalta on huomioitava, että ympäristön monimuotoisuudesta huolehtiminen edellyttää monimuotoisuutta säilyttävien toimenpiteiden ohella myös niin kutsuttuja korjaavia toimenpiteitä. Metsähallitus huolehtiikin osaltaan myös siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvistä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössään Metsähallituksesta annetun lain 5 §:n velvoittamana. Tämän voidaan nähdä tukevan kestäväkehityksen periaatetta ja toimivan samalla varmistavana toimenpiteenä monimuotoisuuden säilyttämiselle. Onkin asianmukaista todeta, että monimuotoisuuden säilyttäminen edellyttää myös aktiivisia monimuotoisuutta lisääviä toimenpiteitä. Aktiivisilla monimuotoisuutta lisäävillä toimenpiteillä sekä varmuusvarastoinnilla on olennaista merkitystä myös nykytilanteessa, jossa uhanalaistumiskehitys on hidastunut, mutta ei kuitenkaan pysähtynyt²²³.

Eräs keino hallita uhanalaistumiskehitystä on asettaa osa ympäristön käyttömahdollisuuksista luvanvaraiseksi. Metsähallituksesta annetun lain 5 §:n mukaan myös kalastus- ja metsästyslupien myöntäminen kuuluu julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön toimenkuvaan. Lupien myöntäminen voidaankin nähdä eräänlaisena etukäteisvalvonnan keinona, joilla säännellään lajien tasapainoista lukumäärää ja varmistetaan lajien säilyminen myös tulevaisuudessa. Kun perustuslain 20.1 §:ssä säädetty jokaisen vastuu ympäristöstä, luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ymmärretään joko aktiivisena toimintana ympäristön hyväksi tai vaihtoehtoisesti pidättäytymisenä toimimasta ympäristöä vahingoittavasti, voidaan lupa-asioiden osalta tehdä tietyn tyyppisiä päätelmiä. Luvanvaraisen toiminnan voidaan katsoa olevan kiellettyä siihen pisteeseen asti, kun lupa myönnetään. Luvan saatuaan yksilön muutoin kielletystä toiminnasta tulee sallittua, mutta esimerkiksi juuri kalastuslupien kohdalla on luvista maksettava. Maksuilla voidaankin rahoittaa monimuotoisuuden turvaamista, mikä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi uusien kalakantojen istuttamista vesistöihin. Luvanvaraisuudella turvataan näin ollen kestävä harrastus- ja elinkeinotoiminta eräasioiden sektorilla.

²²³ Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020, luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, s. 4.

Kun tarkastelu rajataan pelkkiin julkisiin hallintotehtäviin saadaan helposti liiankin positiivinen kuva sääntelyn perustuslainmukaisuudesta. Näin ollen on syytä nostaa esiin julkisiin hallintotehtäviin ja niiden hoitoon osoitetut rajalliset resurssit. Julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan Metsähallituksesta annetun lain 28 §:n mukaisesti eli valtion talousarviossa erikseen kyseisten tehtävien hoitoon osoitetuilla määrärahoilla sekä kyseisten tehtävien hoidosta saaduilla maksuilla ja tuotoilla. Lisäksi tehtäviä on mahdollista rahoittaa julkisella hankerahoituksella. Valtion talousarviovarojen käyttöön liittyvän ohjauksen voidaan nähdä kuuluvan ministeriöille, jotka ovat vastuussa eduskunnalle varojen käytöstä. Tämä tulee nähdä jossain määrin ongelmallisena, koska ohjausvastuun jakautuminen maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välillä on säädetty laissa Metsähallituksesta epäselvästi ja osin ristiriitaisestikin.

Rahoituksen kannalta keskeisimpinä ongelmina voidaan kuitenkin pitää Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön tehtäväpiirin laajentumista sekä suunniteltujen taseerien toimivuutta erityisesti julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitettujen resurssien osalta. Julkisten hallintotehtävien asianmukaisen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että tehtäviä on lisätty, mutta sääntelyllä ei ole turvattu kestävästi toiminnan rahoitusta. Esimerkiksi Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n mukaisen pääomien siirron osalta on asianmukaista pohtia muuhun omaan pääomaan kuuluvan julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitetun omaisuuden mahdollisten siirtojen oikeutusta ympäristöperusoikeuden kannalta.

Perusoikeuksien yleisillä rajoitusperusteilla ei voida perustella sitä, miksi Metsähallituksesta annetun lain 25 §, jolla säännellään Metsähallituksen sisäisiä omaisuuden siirtoja, on säädetty nykyisenlaiseksi. Voidaan nähdä, että kyseinen pykälä rajoittaa ympäristöperusoikeuden toteutumista merkittävästi. Rajoituksen tulisi perustua lakiin, mutta tässä tapauksessa rajoitus ei varsinaisesti perustu lakiin, vaan on riippuvainen siitä yltääkö Metsähallitus sille asetettuihin tulostavoitteisiin. Näin ollen rajoituksen tarkkarajaisuuden vaatimuskaan ei toteudu, koska laissa ei ole tarkkarajaisesti määritelty esimerkiksi sitä, missä tilanteessa omaisuuden siirtoja on mahdollista suorittaa.

Lisäksi on huomioitava, että rajoituksen tulee olla hyväksyttävä. Hyväksyttävyyttä voidaan kuitenkin kritisoida sen perusteella, että rajoituksista tulisi päättää eduskuntatasolla, varsinkin kun kyse on tässä tapauksessa varsin pitkälle ulottuvasta rajoituksesta. Rajoitus ei sinällään ulotu ympäristöperusoikeuden ytimeen, mutta se estää PL 20.2 §:n asianmukaisen toteutumi-

sen sen osalta, että julkiselle vallalle ei jää mahdollisuutta turvata jokaiselle oikeutta nauttia terveellisestä ympäristöstä. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi retkeilyyn ja luonnon virkistyskäyttöön suunnattu omaisuus on mahdollista siirtää tuottovaateen alaisuuteen. Tämän johdosta voidaan tehdä päätelmä, että kyse on laajemmasta perusoikeuden heikennyksestä, kuin pelkästä yksittäisen perusoikeuden rajoittamisesta.

5.2.3 *Laki Metsähallituksesta ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon vaikuttavana sääntelynä Suomessa*

Metsähallituksesta annetun lain vaikutuksia ympäristöperusoikeuden toteutumiseen tuleekin lähestyä perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta. Perusoikeuksien heikennyskiellolla tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta kohdistaa taloudellisia voimavaroja perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, jotta suojelun taso ei riipu taloudellisesta tilanteesta, eikä se näin ollen ole suhdanneriippuvaista.²²⁴ Aiheeni kannalta on tärkeää ymmärtää heikennyskielto myös siltä kannalta, että perusoikeuksien toteutumisen kontrollointi edellyttää myös resurssipäätösten vaikutusten arviointia perusoikeuksien toteutumisen kannalta.²²⁵ Perusoikeuksien heikennyskiellon voidaankin nähdä kiinnittyvän monin tavoin suomalaista perusoikeusajattelua jäsentävään ulkoisten rajojen teoriaan. Kun perusoikeuksien sisällön voidaan nähdä määrittyvän myös perusoikeutta konkretisoivien toimien kielletyn tai vaihtoehtoisesti sallitun heikentämisen kautta, on heikennyskielto ymmärrettävä eräänlaisena optimointikäskynä.²²⁶

Perusoikeuksien heikennyskielto on yleensä liitetty vahvasti TSS-oikeuksiin, mutta ympäristöperusoikeuden tietyn asteinen samansuuntaisuus TSS-oikeuksien suhteen luo mahdollisuuden soveltaa kyseistä periaatetta myös ympäristöperusoikeuden kohdalla. Saman suuntaisuus ilmenee erityisesti PL 20.2 §:ssä, joka velvoittaa julkista turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen elinympäristöön. Toisaalta taas ympäristöperusoikeus turvaa edellytyksiä usean TSS-oikeuden toteutumiselle. Koska Metsähallituksen voidaan katsoa olevan eräs keskeisimmistä ympäristöperusoikeuden toteutumisen tasoon vaikuttavista toimijoista Suomessa, on aiheellista nostaa esiin perusoikeuksien heikennyskielto, eikä pohtia lakia Metsähallituksesta pelkästään perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Erityisesti julkisten hallintotehtävien kannalta, on huomioitava rahoitukseen ja omaisuuden hallintaan liittyvän sääntelyn osittai-

²²⁴ Viljanen ym. 2014, s. 27.

²²⁵ Puumalainen 2012, s. 276.

²²⁶ Rautiainen 2013, s. 266-267.

nen puutteellisuus, jota tulee arvioida perusoikeuksien heikennyskieltoperiaatteen näkökulmasta.

Vaikka Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä muilla maksuilla ja tuotoilla, ei voida sivuuttaa Metsähallituksesta annetun lain 25 §:ssä säädettyä mahdollisuutta siirtää muu oma pääoma peruspääomaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että myös julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetusta omaisuudesta voidaan rajatuin edellytyksin siirtää pääomaa peruspääomaan ja tätä kautta tuottovaateen alaisuuteen. Tämän tyyppisen sääntelyn voidaan osaltaan nähdä vaikuttavan siihen, missä laajuudessa ympäristöperusoikeutta on mahdollista toteuttaa rajallisten resurssien puitteissa. Huolestuttavimpana piirteenä lain Metsähallituksesta sisältämästä sääntelystä nousee esiin sen tietyn asteinen ongelmallisuus ja monimutkaisuus ympäristöperusoikeuden toteutumisen arvioinnin kannalta. Kun asiaa lähestytään perusoikeuksien heikennyskiellon periaatteen näkökulmasta, voidaan heikennysten sallittavuuden arviointi kiteyttää kolmeen lähtökohtaan. Ensinnäkin heikennyksen on oltava ajallisesti rajattu, oikeasuhtainen verrattuna julkisen talouden tilanteeseen sekä se on kohdennettava muihin kuin heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin tahoihin yhteiskunnassa.²²⁷

Heikennyksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän lakia metsähallituksesta arvioitaessa ainakin lyhyellä aikavälillä. Huolestuttavampana seikkana voidaan kuitenkin pitää sitä, että heikennyksiä ei saa kohdistaa yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin tahoihin. Onkin todettu, että ympäristöperusoikeus voidaan usein liittää yhteiskunnan haavoittuvimpiin ryhmiin, jolloin on ensisijaisen tärkeää säilyttää vähintään nykyinen suojelun taso.²²⁸ Lisäksi keskusteluun on hyvä liittää myös ympäristöä koskevan sääntelyn oikeussubjektin määrittelyyn liittyviä ongelmakohtia, jolloin ainakin abstraktilla tasolla, ympäristön voidaan nähdä itsessään kuuluvan heikoimpien ja haavoittuvaisimpien ryhmään, koska se ei kykene puolustamaan omia oikeuksiaan oikeusteitse.

Kun tarkastelu palautetaan käytännönläheisemmälle tasolle, on huomioitava retkeilyä ja luonnon virkistyskäyttöä koskevan sääntelyn puutteellisuus Metsähallituksesta annetussa laissa. Keskeisimpänä puutteena on, että sääntely ei nykyisin turvaa retkeilyn ja luonnon virkistyskäytön maksuttomuutta tulevaisuudessa. Tätä voidaan pitää heikennyksenä ympäristöperusoi-

²²⁷ Rautiainen 2013, s. 272.

²²⁸ Viljanen ym. 2014, s. 24.

keuden kannalta, koska vikistyspalvelujen maksullisuus saattaisi heikentää esimerkiksi vähävaraisten perheiden oikeutta nauttia terveellisestä ympäristöstä. Tältäkin osin uudistetun Metsähallituksesta annetun lain vaikutukset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon ilmenevät niin, että heikennykset koskevat yhteiskunnan heikoimpia ja haavoittuvaisimpia tahoja.

Haasteita heikennysten arviointiin tuottaa sääntelyn monimutkaisuus erityisesti sen osalta, että pääomien jakautuminen julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön sekä muun organisaation välillä ei ole riittävän tarkasti rajattua. Esiin on nostettava näkökulma siitä, että valtion talousarviossa erikseen osoitettu määräraha julkisten hallintotehtävien hoitamiseen ei välttämättä turvaakaan ympäristöperusoikeuden toteutumista suoraan, koska Metsähallituksesta annetun lain 34.2 §:ssä on säädetty, että valtioneuvostolla on toimivalta päättää omaisuuden siirroista eduskunnan sijaan. Mikäli siirrot vaikuttavat heikentävästi ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon, voidaan valtioneuvoston nähdä ylittäneen toimivaltansa, koska heikennyksistä tulisi päättää eduskuntatasolla.

Lisäksi on huomioitava muuhun pääomaan kuuluva maa- ja vesiomaisuus, joka ei kuulu julkisten hallintotehtävien hoitoon, mutta jolle ei ole perustellusta syystä asetettu tuottovaatimusta. Tämän tyyppinen Metsähallituksen hallinnassa oleva omaisuus on nimetty niin kutsutuksi kolmanneksi tase-eräksi. Tämän tyyppiseksi maa- ja vesiomaisuudeksi on maa- ja metsätalousvaliokunta luokitellut Metsähallitusta koskevan lakiuudistuksen esitöissä esimerkiksi yleisvedet, joita pidetään varsin kiistanalaisena omaisuutena valiokunnan antaman mietinnön mukaan²²⁹. Tämä johtuu Metsähallitusta koskevan sääntelyn mahdollistaman muun oman pääoman siirtomahdollisuudesta tuottovaateen alaiseen peruspääomaan, jota ei ole rajoitettu yhtä tarkkarajaisesti kuin julkisiin hallintotehtäviin osoitetun muun oman pääoman kohdalla.

Vaikka lakia metsähallituksesta valmisteltaessa on todettu, että tämän tyyppiin alueisiin ei sisälly yleistä intressiä²³⁰, voidaan muun lainsäädännön tuella esittää myös päinvastaisia näkemyksiä. Esimerkiksi kalastuslain (379/2015) 8.4 §:ssä on säädetty, että Metsähallitus toimii päättävänä tahona, kun kyse on oikeudesta kalastaa tai kalastuslupien myöntämisestä yleisille vesialueille. Päätöksissä on huomioitava lisäksi kalavarojen valtakunnalliset hoitosuunnitel-

²²⁹ MmVm 2/ 2016 vp, s. 15.

²³⁰ HE 132/2015 vp, s. 44.

mat. Tämä esimerkki puoltaakin kantaa, jonka mukaan myös yleisiin vesialueisiin liittyy julkisia hallintotehtäviä ja alueilla on myös muita yhteiskunnallisia intressejä.

Tämän niin kutsutun kolmannen tase-erän tarkastelu nostaa esiin kysymyksiä siitä, voidaanko ympäristöperusoikeuden toteutumisasetta heikentää ikään kuin salassa, jos osa tosiasiallisesti julkisten hallintotehtävien piiriin kuuluvasta omaisuudesta on siirrettävissä peruspääomaan ilman vastaavanlaisia rajoituksia kuin määriteltyjen julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun omaisuuden kohdalla. Lisäksi on huomioitava, että julkisten hallintotehtävien rahoitus koskee ainoastaan julkisiksi hallintotehtäviksi määriteltyjä tehtäviä. Tämän vuoksi onkin nostettava esiin niin kutsutun kolmannen tase erän mahdolliset siirrot tuottovaateen alaisuuteen, jolloin yhä laajempia alueita on mahdollista hyödyntää talouskäyttöön. Kun asiaa tarkastellaan ympäristön itseisarvon tai luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta, voidaan nykyistä suuntausta pitää varsin huolestuttavana.

Erityisesti käytännön tasolla on huolehdittava monimuotoisuutta ylläpitävistä ja korjaavista toimenpiteistä myös tilanteessa, jossa tuottovaateisiin ei yllätä muutoin kuin siirtämällä muuta pääomaa peruspääomaan. Kolmannen tase-erän perustamisella voidaankin kärjistetyksi katsoen sivuuttaa osa kuluista, joita muuten kuluisi julkisten hallintotehtävien hoitamiseen ja sitä kautta ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen. Mikäli niin kutsuttu kolmas tase erä jakautuisi julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun muun oman pääoman sekä tuottovaateen alaisen peruspääoman kesken, voitaisiin perusoikeuden heikennykset huomata ajoissa ja toiminta olisi kokonaisuudessaan läpinäkyvämpää.

On kuitenkin huomioitava, että perusoikeuksien heikennyskiellon periaatteen valossa lain Metsähallituksesta tarkasteleminen edellyttää ympäristöperusoikeusnormin tulkintaa ulkoisten rajojen teorian mukaisella tavalla, jolloin myös osa edellä mainituista esimerkeistä menettää osin merkitystään. Toisaalta on huomioitava, että ympäristöperusoikeutta ei tule tulkita liian tiukkarajaisin reunaehdoin, jotta sen sisältämät tavoitteet voitaisiin huomioda kokonaisvaltaisesti. Laki Metsähallituksesta sisältää näin ollen julkisten hallintotehtävien sääntelyn osalta useita ympäristöperusoikeuden suhteen yhdensuuntaisia säädöksiä, mutta tarkemmin koko organisaation toimintaa määrittävien säädösten osalta voidaan löytää ristiriitaisuuksia, jotka vaikuttavat tosiasialliseen ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon heikentävästi pidemmällä aikavälillä. Näin ollen sääntelyn sisältämiin aukkokohtiin ja ristiriitaisuuksiin

tulisikin puuttua ajoissa luomalla sääntelystä sellaista, että perusoikeuden perusoikeussuojan tasoa ei heikennetä epäasianmukaisin perustein.

Tätä näkökulmaa tukee myös valtiolle asetetut positiiviset toimintavelvoitteet, joilla tarkoitetaan valtiolle asetettuja velvoitteita turvata tai edistää aktiivisesti jonkin oikeuden toteutumista.²³¹ PL 20.2 §:n osalta on selkeästi havaittavissa julkiselle vallalle asetettu positiivinen toimintavelvoite. Se ilmenee kyseisessä pykälässä julkiselle vallalle asettuna velvollisuutena pyrkiä edistämään jokaisen oikeutta terveelliseen elinympäristöön sekä velvollisuutena edistää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yksilön omaa elinympäristöä koskien. Näin ollen julkisen vallan on täytettävä velvollisuutensa edistää kyseisten oikeuksien toteutumista, jotta ympäristöperusoikeus voisi toteutua kokonaisuudessaan. Ympäristöperusoikeus luo julkiselle vallalle näin ollen velvollisuuden kohdistaa resursseja kyseisen oikeuden toteutumiseksi, eikä pelkän puuttumattomuuden katsota riittävän.

Toisaalta on huomioitava, että suhteellisuusperiaate on otettava laajasti huomioon, kun tarkastellaan valtiolle asetettuja positiivisia toimintavelvoitteita. Kuten perustuslakivaliokunta on ympäristöperusoikeuden osalta todennut, on oikeutta toteutettaessa otettava huomioon tosiasialliset voimavarat ja niistä johtuvat rajoitukset oikeuden toteutumiseen.²³² Positiivista toimintavelvoitetta toteuttaa ympäristöperusoikeutta ei kuitenkaa saa tehdä tyhjäksi alemman asteisella sääntelyllä.

Metsähallituksesta annettua lakia tarkasteltaessa on syytä nostaa esiin kyseisen säädöksen 25 §, jonka osalta valtion positiiviset toimintavelvoitteet eivät toteudu millään tasolla. Tämä johtuu siitä, että ympäristöperusoikeus velvoittaa laajan tulkinnan mukaan julkista valtaa edistämään jokaisen mahdollisuutta nauttia terveellisestä ympäristöstä. Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n mukaan esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön osoitetun omaisuuden siirrot tuototvaateen alaisuuteen ovat mahdollisia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kyseiset palvelut voidaan saattaa maksullisiksi. Näin tehdään tyhjäksi julkiselle vallalle osoitettu positiivinen toimintavelvoite edistää jokaisen mahdollisuutta nauttia terveellisestä ympäristöstä. Edellä mainitun voidaan nähdä perustuvan myös ajatukseen siitä, että perusoikeudet on turvattava jokaiselle yhtäläisesti, esimerkiksi varallisuuden siihen vaikuttamatta.

²³¹ Pitkänen 2013, s. 55.

²³² PeVM 25/1994 vp, s. 3.

Näin ollen voidaan tehdä päätelmä, jonka mukaan julkinen valta laiminlyö velvollisuutensa noudattaen sille asetettuja positiivisia toimintavelvoitteita, mikäli Metsähallituksesta annetun lain 25 §:ää sovelletaan edellä esittämäni esimerkin mukaisesti. Sen vuoksi sääntelyä tulisi muuttaa vastaamaan peruslaissa säädettyjä edellytyksiä, jotta ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan taso ei heikkenisi merkittävästi, eikä valtio toimisi vastoin sille osoitettuja velvoitteita.

6. LOPUKSI

Poliittisessa keskustelussa on käynyt ilmi, että kilpailuneutraliteetin vaatimuksella voitaisiin perustella ympäristön kannalta varsin kyseenalaisia valintoja Metsähallituksesta annetun lain säätämisvaiheessa. Tämän johdosta on esitettävä kysymys, mitkä ovat perustuslain tasolla säädetyn ympäristöperusoikeuden asettamat reunaehdot kyseiselle sääntelylle? Koska Metsähallituksesta annetun lain uudistuksen taustalla vaikuttaa tosiasiallisesti pyrkimys täyttää Euroopan unionin kilpailunormiston edellyttämät lähtökohdat, eikä varsinaisesti edistää kilpailuneutraliteetin periaatteen toteutumista, on lopuksi arvioitava muutosten vaikutuksia ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon. Tämän näkökulman esiin nosto edellyttää vastaamaan tutkielmassa esiin nousseisiin kysymyksiin lain mahdollisista vaikutuksista, joita näin lyhyellä aikavälillä ei voida arvioida muuten kuin ennakoimalla. Tätä voidaan pitää ympäristöä koskevan sääntelyn osalta kuitenkin ensisijaisen tärkeänä. Tässä luvussa kootaan keskeisimmät päätelmät yhteenvedonkaltaisella tavalla kuvaamaan niitä juridisia ongelmakohtia, jotka ovat käsittelyn myötä nousseet esiin ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon vaikuttavina tekijöinä. Luvun lopuksi esitetään de lege ferenda -tyyppisiä kannanottoja Metsähallitusta koskevaan sääntelyyn.

6.1 Kokoavia päätelmiä lain metsähallituksesta tavoitteiden kannalta ei-toivottuihin vaikutuksiin ympäristönsuojelun ja kilpailuneutraliteetin vaatimuksen näkökulmasta

Kun pyritään löytämään vastauksia siihen, kuinka ympäristöperusoikeuden nähdään toteutuvan Metsähallituksesta annetun lain välityksellä, on asianmukaista huomioida, kuinka Euroopan unionin kilpailunormiston ehtojen täytyminen on tähän vaikuttanut. Metsähallituksesta annetun lain uudistamisen tavoitteena katsotaan olevan pyrkimys muuttaa sääntelyä Euroopan unionin kilpailunormiston mukaiseksi unohtamatta Metsähallitukselle osoitettuja yhteiskunnallisia velvoitteita. Yhteiskunnalliset velvoitteet voidaan liittää monelta osin julkisen vallan velvoitteeseen turvata ympäristöperusoikeuden toteutuminen, jolloin on asianmukaista nostaa esiin syitä sille, miksi laki metsähallituksesta ei synnytä tavoiteltuja vaikutuksia. Vaikka tosiasiallisesti laki uudistuksen tavoiteltujen vaikutusten arvioinnissa vaikuttavat lain sisällön ohella myös lain tavoitteenasettelu, sen implementaatio sekä kohdetahon reagointi uudistet-

tuun sääntelyyn²³³, on asianmukaista painottaa lain sisällön yhteyttä ei-toivottuihin vaikutuksiin. Lisäksi on huomioitava, että uusi laki Metsähallituksesta on ollut voimassa vasta niin vähän aikaa, että asianmukaisia päätelmiä on mahdollista luoda lähinnä vain lain sisältöön liittyen.

Ei-toivotut vaikutukset ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta ovat liitettävissä lainlaatijan *tieto-ongelmaan*, joka perustuu yleensä siihen, että uudistuksen toteutuksella on kiire ja sääntelyn kohdetta on analysoitu liian pinnallisesti. Tämä voi johtaa siihen, että sääntely laaditaan niin, että sääntelyn keinoja ei ole punnittu riittävästi.²³⁴ Metsähallituksesta annetun lain osalta voidaankin nähdä jopa kyseisen lain sisällä tietyn asteista häilyvyyttä ja jopa ristiriitaisuuksia. Tämän tyyppiset ongelmat johtuvat monelta osin siitä, että Metsähallituksen toimintaa määrittävät myös useat sirpaloituneeseen ympäristöä koskevaan lainsäädäntöön kuuluvat säädökset. Ei voida olettaa, että lainlaatijalla on mahdollisuutta tutustua kattavasti esimerkiksi kaikkien luontotyyppien ominaispiirteisiin ja niiden sääntelyyn, jolloin on pyritävä löytämään niin ekologisesti kuin taloudellisesti kestäviä ratkaisuja uuden asianmukaisen sääntelyn luomiseksi. Toisaalta tieto-ongelmia ei pitäisi sisältyä esimerkiksi eri ministeriöille osoitetun ohjausvastuun jakautumiseen. Onkin epäselvää, miksi ympäristöministeriön toimivaltaa on kavennettu ja miksi ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisestä ohjaustoimivallan jakautumisesta ei ole säädetty Metsähallituksesta annetussa laissa selkeämmin.

Lain Metsähallituksesta uudistusten osalta nousee esiin myös lainlaatijan *tahdonmuodostuksen ongelma*, joka useimmiten liittyy yhteisymmärryksen luomiseen lain säätämisvaiheessa.²³⁵ Metsähallitusta koskevan sääntelyn uudistusprosessissa on jo lain esitöiden laatimisvaiheessa noussut esiin eri intressejä painottavien ryhmien erilainen tavoitteenasettelu uuden sääntelyn kannalta. Lainlaatijan on ollut ensisijaisen tärkeää punnita kilpailuneutraliteetin vaatimuksen täyttymiseen liittyvien intressien ja ympäristönsuojeluun liittyvien intressien välistä suhdetta, niin että kumpikin huomioidaan sääntelyssä riittävässä määrin. Ongelmia on erityisesti aiheuttanut kilpailu- ja ympäristönäkökulmien toisistaan poikkeava luonne lain tavoitteiden asettelun kannalta. Erityisesti on huomioitava, että oikeuteen voidaan suhtautua välineellisemmin silloin, kun tavoitteena on ollut saattaa Metsähallitusta koskeva sääntely

²³³ Tala 2005, s. 180.

²³⁴ Tala 2005, s. 180.

²³⁵ Tala 2005, s. 180.

vastaamaan EU:n kilpailunormistoa. Puolestaan ympäristönäkökulman huomioiminen lakia Metsähallituksesta säädettyä vaatii lainlaatijalta hienovaraisempaa, tulkinnallisempaa ja tapauskohtaisempaa arviointia, jotta perustuslainsäädäntöön säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumisen aste ei heikkene uudistuksen myötä merkittävästi.

Esimerkiksi metsätalouden osalta voidaan tehdä päätelmiä, että sille osoitetut yhteiskunnalliset tehtävät edellyttävät ympäristönäkökulman riittäväksi huomioimiseksi yhtiön säilyttämistä valtio-omisteisena. Kuten aiheen käsittelyn myötä on tullut ilmi, on valtio-omisteisuus turvattava kestävä metsätalouden jatkumiseksi Suomessa. Kyseinen näkökulma palvelee ympäristöperusoikeuden toteuttamisvaatimusta muun muassa monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta, mutta myös kestävä taloudellinen kehitys metsätalouden markkina-alalla on nähtävä valtion kannalta otollisemmaksi silloin, kun yhtiö säilytetään kokonaan valtio-omisteisena. Tämä johtuu siitä, että ympäristörikkomuksia koskevan sanktiojärjestelmän puutteisiin olisi kyettävä vastaamaan ennen, kun on mahdollista harkita täydestä valtio-omisteisuudesta luopumista. Myös kansantaloudelliset syyt puoltavat näkökulmaa, jonka puitteissa on valtiolle kannattavampaa pidättää ohjaus- ja määräysvalta itsellään. Näin voidaan myös turvata kansallisuusomaisuudeksi määriteltyjen Suomen maa- ja vesialueiden tehokas hyödyntäminen säännellymmin ja läpinäkyvämminkin myös tulevaisuudessa.

Lainlaatijan tahdonmuodostuksen ongelman voidaankin kokonaisuudessaan nähdä kiteytyvän Metsähallitusta koskevan sääntelyn osalta niin kutsutun kolmannen tase-erän perustamiseen. Eriävät mielipiteet kolmanteen tase-erään kuuluvien maa- ja vesialueiden käyttötarkoituksesta ovatkin nostaneet esiin kysymyksen siitä, miten rajanveto julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun omaisuuden ja tuottovaateen alaisen omaisuuden välillä voidaan tehdä eri intressiryhmiä tyydyttävästi. Mikäli Metsähallituksesta annettu laki olisi laadittu yhtäläisesti kilpailunormiston velvoitteiden täyttämiseen suuntaavia ja ympäristöperusoikeuden asettamia tavoitteita vastaavaksi täydessä yhteisymmärryksessä, ei olisi kolmannen tase erän perustamiselle ollut vastaavan tyyppistä tarvetta.

Nykyisen sääntelyn puitteissa voidaankin huomata, että lyhyellä aikavälillä korostuu ympäristönsuojelullinen näkökulma, jonka mukaan kolmanteen tase-erään kuuluva omaisuus ei ole tuottovaateen alaisuudessa. Pidemmällä aikavälillä sääntely kuitenkin mahdollistaa kolmannen tase erän siirtämisen tuottovaateen alaisuuteen, jolloin on aiheutta nostaa esiin kysymys siitä, palveleeko nykyinen sääntely lopulta kummankaan intressiryhmän tavoitteita. Kun asiaa

lähestytään aiheeni keskiössä olevan ympäristöperusoikeuden toteutumistasen arvioinnin näkökulmasta, ei voida nähdä positiivisena seikkana, että ilman eduskunnan suostumusta on mahdollista tehdä ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon vaikuttavia heikennyksiä.

Kolmantena ongelmana voidaan yleisesti nähdä lainlaatijan *puuttuvan tehokkaan toimintavälineen ongelma*, jota voidaan selittää lainlaatijan liian kunnianhimoisilla tavoitteilla, joiden toteuttamiseen ei tosiasiallisesti löydy keinoja oikeusjärjestelmästä.²³⁶ Keskeisimmät epätoivotut ominaisuudet Metsähallituksesta annetun lain vaikutusten arvioinnissa voidaan liittää liian kunnianhimoisiin tavoitteisiin, joita tosiasiallisesti ei voida saavuttaa. Sääntelyn keskeisimpien tavoitteiden yhdistäminen voidaan nähdä haastavana kokonaisuutena, mikäli tavoitteeksi on asetettu tosiasiallinen kilpailuneutraliteetin edistäminen sekä ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet. Onkin huomioitava, että julkisten hallintotehtävien ja liiketoimintojen on oltava selkeästi toisistaan erotettuja, jotta kumpikaan keskeisimmistä tavoitteista ei rajoita liikaa toisen toteutumista.

Julkisten hallintotehtävien hoito on erotettu omaksi yksikökseen Metsähallitusorganisaatiossa ja vain kyseisessä yksikössä suoritettavat toiminnot ja päätökset sisältävät julkisen vallan käyttöä. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on huomioitava, että kyseinen normi velvoittaa erityisesti julkista valtaa ja näin ollen ympäristönsuojelulliset tehtävät onkin koottu julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön tehtäväpiiriin. Toisaalta on huomioitava, että ympäristöperusoikeus ei perusta täsmällisiä rajoituksia lainsäädäntövallan käytölle, jolloin myös Metsähallituksesta annettua lakia säädettäessä on ollut mahdollista suorittaa voimavarojen punnintaa. Voimavarojen punninnalla tarkoitetaan sitä, että kuinka paljon ollaan valmiita panostamaan ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytyksiin kyseisessä alemman asteisessa sääntelyssä. Vaikka Metsähallituksesta annettuun lakiin onkin kirjattu asianmukaisesti julkisten hallintotehtävien määritelmät, joiden välityksellä ympäristöperusoikeuden voidaan katsoa toteutuvan, on kiinnitettävä huomiota siihen, että liiketoimintojen painoarvo on sääntelyssä tätäkin korostuneempaa.

Koska Metsähallituksen oma pääoma jakautuu peruspääomaan, joka on tuottovaateen alaista maa- ja vesiomaisuutta sekä muuhun omaan pääomaan, johon kuuluu julkisten hallintotehtä-

²³⁶ Tala 2005, s. 181.

vien hoitoon osoitettu omaisuus sekä niin kutsuttu kolmas tase-erä, on pääomien välillä Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n mukaisesti mahdollista tehdä siirtoja. Liiketoimintojen tukemisen painoarvon korostuneisuus tuleekin ilmi siitä, että muuta omaa pääomaa tietyin rajoituksin voidaan siirtää osaksi peruspääomaa, mutta päinvastaiset siirrot eivät ole mahdollisia.

Onkin nostettava esiin kysymys siitä, kuinka on mahdollista rahoittaa julkisia hallintotehtäviä valtion talousarviosta tilanteessa, jossa kyseisellä rahoituksella on tarkoituksena turvata tietyt palvelut kansalaisille sekä suorittaa ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä, jos ei ole täysin varmaa siirtykö osa omaisuudesta jossain vaiheessa kuitenkin tuottovaateen alaisuuteen. Erityisesti luonnon virkistyskäytön ja retkeilyn osalta voidaan tilanne nähdä erityisen monimutkaisena, mikäli asiaa tarkastellaan perusoikeusnäkökulmasta. Mielivaltaisia siirtoja pääomien kesken on kuitenkin rajoitettu tietyin luonnonsuojeluun liittyvin perustein, eikä tämän tyyppistä omaisuutta ole nykyisen sääntelyn puitteissa mahdollista siirtää tuottovaateen alaisuuteen. Metsähallitusta koskeva sääntely omaisuuden siirtojen osalta kuitenkin mahdollistaa ainakin vähämerkityksiset heikennykset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon.

Toisaalta heikennyksiä ei voida pitää vähämerkityksisinä, koska ne kohdistuvat yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin tahoihin. Tätä voidaan perustella sillä, että esimerkiksi luonnon virkistyskäytön osalta heikennykset kohdistuvat erityisesti yhteiskunnan vähävaraisimpien yksilöiden oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä. Toisaalta taas tulkintaa voidaan laajentaa myös niin, että ympäristö itsessään nähdään heikkona ja haavoittuvana tahona, mikä perustuu ajatukseen siitä, että ympäristö ei omaa niin kutsuttua reaktiovaltaa.

Toisaalta omaisuuden siirtojen ei voida katsoa edistävän kilpailuneutraliteetin toteutumistaan, mikäli kilpailuneutraliteetti ymmärretään toimijoiden tasavertaisina edellytyksinä toimia markkinoilla. Omaisuuden siirtojen mahdollisuuden katsotaan turvaavan toiminnan jatkumista siinä määrin, että kilpailijat asettuvat eriarvoiseen asemaan markkinoilla. Omaisuuden siirtojen ei voida kuitenkaan nähdä olevan keskeisin kilpailuneutraliteetin edistämisen kannalta ongelmallinen piirre uuden lain Metsähallituksesta kannalta, koska sille ei johdu esteitä kilpailunormistosta. Keskeisimpänä ongelmana tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin kannalta voidaan nähdä olevan muun Metsähallitusorganisaation ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön välinen tietojen kulku. Tiedonkulun osalta tulisikin varmistaa, että siitä ei koidu muille haitallista kilpailuetua markkinoilla niin, että toiminnan voidaan katsoa rajoittavan kilpailua.

On kuitenkin huomioitava, että kilpailuneutraliteetin ollessa vain välillisenä tavoitteena Metsähallituksesta annettua lakia uudistettaessa, on asianmukaisempaa pyrkiä varmistamaan myös tiedonkulun osalta kilpailunormiston asettamien reunaehtojen täyttyminen.

Ympäristönäkökulmasta katsottuna puolestaan olisi tärkeää säilyttää erityisesti erilaisten ympäristön käyttösuunnitelmien toteutuksen osalta olennaisten asioiden suhteen riittävä läpinäkyvyys. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta, ei merkittävää muutosta Metsähallituksen organisaatiomuutoksen myötä ole tapahtunut. Laajennettua asianosaisuutta ympäristöasioissa on sovellettu aikaisemminkin vain hallintopäätöksiin, jolloin muun muassa liikesalaisuuksien esilletulo ei vaikuta kyseisten oikeuksien toteutumiseen merkittävästi. Julkisten hallintotehtävien erottaminen erillisen yksikön hoidettavaksi organisaation sisällä on tärkeää myös sen suhteen, että julkisen vallan käytössä puututaan yksilöiden oikeuksiin siinä määrin, että toiminnan tulisi olla riippumatonta ja muutoinkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Julkisiin hallintotehtäviin liittyvän päätöksenteon osalta yleisön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet säilyvät näin ollen Århusin sopimuksessa säädetyn mukaisina ilman erityisiä rajoituksia.

Lainlaatijan olisi kuitenkin pitänyt huomioida sääntelyssä kattavammin yhteiskunnalliset vaikutukset, joita Metsähallituksen organisaatiomuutos saa aikaan. Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittäminen lisää väistämättä painetta menestyä markkinoilla ja jo pelkkä tuottovaahteen asettaminen Metsähallituksen toiminnalle lisää riskejä käyttää ympäristöä vähemmän kestävällä tavalla. Näin ollen olisin tärkeää huomioida sanktiojärjestelmässä esiintyvät puutteet ja pyrkiä laatimaan uudesta sääntelystä sen mukaista, että toiminta olisi tulevaisuudessa esimerkillistä, ilman, että sorrutaan hyödyntämään valtion maa- ja vesiomaisuutta vastoin ympäristöä suojaavia säädöksiä. Valtion kannalta on myös taloudellisesti turvallisempi vaihtoehto pidättää valtion maiden käyttöoikeutta hyödyntävän metsätalousosakeyhtiön omistajuus täysin valtiolla, koska nykyisen sanktiojärjestelmän puutteellisuus mahdollistaa sen, että ympäristölle haittaa aiheuttavasta toiminnasta ei aina saada asianmukaista konfiskaatiota valtiolle.

Epätoivotut vaikutukset ilmenevät kuitenkin vasta ajansaatossa, eikä vielä näin lyhyellä aikavälillä voida tehdä kaiken kattavia ennusteita siitä, kuinka uudistukset vaikuttavat pidemmällä aikavälillä ympäristöperusoikeuden toteutumisen tasoon. Lisäksi on arvioitava myös sitä, missä määrin kilpailunormiston asettamien vähimmäisvaatimusten perusteella tehdyt muutok-

set tosiasiallisesti vaikuttavat kilpailuolosuhteisiin metsätalouden alalla. Tämän hetkisistä lähtökohdista onkin mahdollista tehdä päätelmiä vain sen osalta, että sääntelyn muutoksilla pyritään vain täyttämään Euroopan unionin kilpailunormiston edellyttämät vaatimukset ilman tosiasiallista pyrkimystä poistaa kilpailun vääristymiä ainakaan kansallisella tasolla. Kokoaavana päätelmänä kilpailun kannalta onkin todettava, että kilpailunormiston asettamat vaatimukset olisi mahdollista täyttää myös ympäristöperusoikeutta vähemmän rajoittavalla tavalla.

Muutoksien vaikutusta ympäristöperusoikeuden suojan alaan kuuluviin usein itseisarvoisiksi miellettyihin ympäristön osa-alueisiin ei voida pitää ympäristönsuojelullista näkökulmaa tukevinä. Tämä johtuu siitä, että tuottovaateen alainen toiminta luo paineita hyödyntää luonnonvaroja tehokkaammin kuin ennen, mikä näkyy Metsähallitusta koskevassa sääntelyssä esimerkiksi kolmannen tase-erän perustamisena. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena metsätalouden syklisen luonteen vuoksi ja siksi, että luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisesti vanhemmat, ei kasvuvaiheessa olevat, metsät voidaan nähdä kaikkein arvokkaimpina. Näin ollen on ensisijaisen tärkeää, että myös lakia Metsähallituksesta tulkitaan perusoikeusmyönteisesti erityisesti ympäristöperusoikeuden osalta ja kilpailu markkinoilla tapahtuu ympäristöä koskevan sääntelyn asettamin reunaehdoin.

6.2 De lege ferenda – uhasta mahdollisuudeksi

Vaikka tutkielmani painottuu Metsähallituksesta annetussa laissa ilmeneviin epäkohtiin ympäristöperusoikeuden näkökulmasta sekä sivuaa myös kriittisesti neutraalimpien kilpailuolosuhteiden luomiseen liittyviä seikkoja, on kyseisiin epäkohtiin löydettävissä vastaus usein lain tulkinnan avulla. Kaikkia epäkohtia ei voida kuitenkaan ratkaista pelkällä lain tulkinnalla, vaan on asianmukaista nostaa esiin *de lege ferenda* -tyyppisiä kannanottoja. Seuraavaksi esitetyt kannanotot perustuvat Suomen perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Näin ollen tarkastelu kiinnittyy vahvasti ympäristöperusoikeuden turvaamisveloitteeseen, joka edellyttää tuomaan esiin näkökulmia siihen, kuinka Metsähallituksesta annettu laki voitaisiin saattaa vastaamaan kyseisen perusoikeusnormin perustamia velvoitteita. Seuraavissa kannanotoissa huomioidaan kilpailuneutraliteetin tavoite ikään kuin vastapainona ympäristönäkökulmalle, koska lain metsähallituksesta uudistamisen tavoitteena on ennemminkin saat-

taa sääntely vastaamaan EU:n kilpailunormistoa, kuin tosiasiallisesti edistää neutraaleja kilpailuolosuhteita. Näin ollen de lege ferenda -tyyppiset kannanotoni eivät koske tosiasiallisen kilpailuneutraliteetin toteutumista, koska lain metsähallituksesta uudistamisen tavoitteiden voidaan nähdä toteutuneen jo sen myötä, kun konkurssisuoja ja erinäiset verohelpotukset poistettiin Metsähallituksen liiketoimintojen osalta.

Uusi Metsähallituksesta annettu laki on erään näkemyksen mukaan johtanut ympäristönäkökulman heikkenemiseen Metsähallituksen toiminnassa. Tätä on pyritty selittämään sillä, että ohjaustoimivaltaa on keskitetty entistä enemmän maa- ja metsätalousministeriölle, jonka johdosta ympäristöministeriön ohjaustoimivallan voidaan katsoa kaventuneen. Edellä mainittua voidaan pitää poliittisena mielenilmauksena, jolloin oikeudellisesta näkökulmasta asiaa on pohdittava Metsähallitusta koskevan sääntelyn sisällön puitteissa ja kiinnittää tarkastelu ohjaustoimivallan jakautumisesta lähinnä objektiivisuuden vaatimuksen täyttymiseen.

Jotta ympäristönäkökulma huomioitaisiin Metsähallituksen toiminnassa myös tulevaisuudessa riittävästi, tulisi ympäristöministeriön ohjaustoimivaltaa koskevaa sääntelyä selkiyttää tietyiltä osin. Lain metsähallituksesta 9 §:ssä säädetään, että ympäristöministeriö tulohajaa Metsähallitusta julkisten hallintotehtävien osalta ja muilta osin tulohajaus on säädetty maa- ja metsätalousministeriön vastuulle. Puolestaan kyseisen lain 19 §:ssä on säädetty, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat julkisten hallintotehtävien hoitoa kumpikin toimialansa osalta. Näin ollen ympäristöministeriön ohjaustoimivallan sääntelyssä on havaittavissa epätarkkuuksia ja osin ristiriitaakin edellä mainittujen pykälien osalta. Epätarkkuudet sääntelyssä voivat pahimmassa tapauksessa johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön toimialojen osittaiset päällekkäisyydet vaikuttavat ohjauksen laatuun niin, että osa ohjattavista asioista jää vaille asianmukaista ohjausta.

Sääntelyä tulisi tämän vuoksi selkiyttää niin, että kaikki ohjausvastuu julkisten hallintehtävien osalta siirrettäisiin kokonaisuudessaan ympäristöministeriön vastuulle, mitä voidaan pitää tietyssä määrin ongelmallisena sen osalta, että muu ohjaustoimivalta on osoitettu Maa- ja metsätalousministeriölle. Edellä esitetty muutos ohjaustoimivallan organisoinnissa saattaisi kuitenkin johtaa organisaation hajautumiseen. Tämän johdosta ministeriöiden välinen yhteistyö tulisi organisoida asianmukaisesti, jotta koko Metsähallitus organisaatio kyettäisiin säilyttämään niin yhtenäisenä kuin eriävien intressien puitteissa on mahdollista.

Vaihtoehtoisesti lain Metsähallituksesta 19 §:ään voitaisiin kirjata julkisten hallintotehtävien ohjaukseen liittyen eritellysti maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjausvastuun alaiset tehtävät. Ohjausvastuun erittelyllä lain tasolla turvattaisiin ympäristönäkökulman riittävä huomioonottaminen Metsähallituksen toiminnassa sekä nykyistä sääntelyä tehokkaammin julkisten hallintotehtävien hoidon riippumattomuus muusta organisaatiosta. Riippumattomuuden turvaamisen tehostamista voidaan perustella sillä, että maa- ja metsätalousministeriö tulohajaa metsähallitusta muilta, kuin julkisten hallintotehtävien osalta. Näin kyettäisiin turvaamaan myös ohjauksen objektiivisuus Metsähallitukselle asetettujen tulostavoitteiden siihen vaikuttamatta.

Ohjausvastuun erittely tulisi kyseisessä pykälässä suorittaa kuitenkin vain suuntaa-antavasti, koska osan julkisista hallintotehtävistä voidaan katsoa limittyvät kummankin edellä mainitun ministeriön toimialaan. Suuntaa-antava ohjausvastuun erittely turvaisi kuitenkin ympäristöministeriön mahdollisuuden nostaa esiin ympäristönäkökulmaa tukevat tekijät juuri niiden tehtävien osalta, jotka limittyvät kummankin ministeriön toimialaan. Ministeriöiden välisen yhteistyön välttämättömyyttä ei voida sulkea pois millään edellä mainituista sääntelyvaihtoehdoista.

On kuitenkin huomioitava, että lain Metsähallituksesta 5 §:ssä määritellyt julkiset hallintotehtävät toteuttavat monelta osin ympäristönsuojelullisia tavoitteita, jolloin ympäristöministeriön ohjaustoimivaltaa ei tule voida sääntelyn puitteissa heikentää kyseisten tehtävien lukeutuessa ympäristöministeriön toimialaan. Tämän johdosta ohjaustehtävien erittely lain tasolla olisi ensijaisen tärkeää, koska maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön intresseissä myös julkisten hallintotehtävien osalta voidaan katsoa olevan huomattaviakin eroja. Mikäli edellä mainitut tarkennukset ohjaustoimivallan jakautumisesta kirjattaisiin Metsähallituksesta annettuun lakiin, voitaisiin myös varmistua siitä, että sääntely noudattaa perustuslain 119.2 §:n velvoitetta säätää lailla valtion hallinnon yleisistä perusteista, kun niihin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Ohjaustoimivallan jakautumisen ohella sääntelyä tulisi muuttaa vastaamaan kyseisen lain tavoitteita myös niin kutsutun kolmannen tase-erän osalta. Jo lain säätämisvaiheessa kritisoitiin kolmannen tase-erän perustamista muun muassa sen vuoksi, että kolmas tase-erä saattaa aiheuttaa sekaannusta julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun maa- ja vesiomaisuuden sekä tuotto vaateen alaisen omaisuuden välillä. Kuten jo aiemmin tutkielmassani on käynyt ilmi, ei

kolmanteen tase-erään kuuluvien maa- ja vesialueiden osalta voidaan tehdä selkeää jakoa sen suhteen, onko kyseisten alueiden hyödyntämisellä tosiasiaisesti merkitystä myös julkisten hallintotehtävien toteuttamisen osalta.

Mikäli alueita voidaan pitää merkityksellisinä julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta, on kolmatta tase-erää tarkasteltava kriittisesti ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Tästä näkökulmasta katsottuna olisi kolmas tase erä voitu jättää perustamatta ja jakaa siihen kuuluva maa- ja vesiomaisuus tulosvaateen alaisen ja julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun omaisuuden välillä. Nykyisen sääntelyn ei voida nähdä palvelevan kilpailunäkökulmaa sen paremmin kuin ympäristönsuojeluakaan, jolloin toiminnan yksinkertaistamisen vuoksi olisi edellä mainittu omaisuuden organisointi ollut asianmukaista.

Kolmannen tase-erän kohdalla ei voida kuitenkaan nähdä olevan ympäristön kannalta niin perustavanlaatuisia tekijöitä, ettei mitään kolmannelta tase erästä voitaisi missään tilanteessa siirtää tuottovaateen alaisuuteen. Näin ollen toimivimpana ratkaisuna kolmannen tase-erän hyödyntämiselle voidaan nähdä olevan Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n, joka koskee omaisuuden siirtoja muusta omasta pääomasta tuottovaateen alaiseen peruspääomaan, tulkitseminen tiukkarajaisesti. Lisäksi tämä edellyttää ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksien riittävää huomioimista lain soveltamistilanteessa. Mikäli tulkintalinjat muodostuvat asianmukaisiksi ja kolmanteen tase-erään kuuluvaa, tällä hetkellä ei-tuottovaateen alaista pääomaa, siirretään tuottovaateen alaiseen peruspääomaan varovaisesti ja tarkasti harkiten, voidaan päätyä kokonaisvaltaisesti toimivaan ratkaisuun.

Vaarana on kuitenkin se, että jos Metsähallitus ei saavuta tulostavoitteitaan ja Metsähallituksesta annetun lain 25 §:ää joudutaan soveltamaan omaisuuden siirtojen osalta niin huonossa taloudellisessa tilanteessa, että ei voida riittävästi arvioida siirtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia, voidaan tämän nähdä rajoittavan ympäristöperusoikeuden toteutumista. Esimerkiksi luvussa 5. esiin nostamani yleiset vesialueet voidaan nähdä kiistanalaisina kolmanteen tase-erään kuuluvina alueina, joiden kohdalla on selkeästi havaittavissa myös yhteiskunnallisia intressejä. Kolmanteen tase-erään kuuluvat alueet on kuitenkin muutoin määritelty sellaisiksi, että ne eivät sisällä yhteiskunnallisia intressejä tai niillä ei ole merkitystä julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta.

Näin ollen keskeisimpänä päätelmänä niin kutsuttua kolmatta tase-erää käsitellessä nousee esiin lainsäädännön soveltumattomuuden sijasta sääntelyn kohteena olevien alueiden määrittely, joka tulisi mahdollisesti toteuttaa uudelleen. Uudelleen määrittelyssä tulisi huomioida kattavammin ne alueet, joilla voidaan katsoa tosiasiallisesti olevan jokin yhteiskunnallinen intressi tai merkitystä julkisten hallintotehtävien hoidon kannalta. Mikäli vain ne alueet, joiden kohdalla yhteiskunnallista intressiä ei tosiasiallisesti ole, sisällytettäisiin kolmanteen tase-erään, voisi nykyinen sääntely toimia ilman ympäristöperusoikeutta rajoittavia tekijöitä.

Julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetun pääoman siirtojen rajoitukset eivät koske esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön tai retkeilyyn varattuja alueita. Kun ympäristöperusoikeutta tulkitaan laajasti, voidaan jokaisen oikeuteen nauttia terveellisestä elinympäristöstä lukea myös jokaisen mahdollisuus virkistäytyä luonnossa. Tämän johdosta on nostettava esiin myös yhdenvertaisuusperiaate, jonka puitteissa on otettava huomioon esimerkiksi liikuntarajoitteisten mahdollisuudet virkistäytyä niin kutsutuissa monikäyttömetsissä, joissa hakkuita voidaan suorittaa. Retkeilyn osalta voidaan ympäristöperusoikeuden suojan alaan lukea myös niin kutsutut jokamiehen oikeudet.

Kun laki Metsähallituksesta on säädetty niin, että retkeilyyn ja luonnon virkistyskäyttöön varattu omaisuus on siirrettävissä tuottovaateen alaisuuteen voidaan puhua ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan heikentämisestä. Vaikka kyse ei lähtökohtaisesti ole merkittävästä heikennyksestä, olisi Metsähallitusta koskeva sääntely tosiasiallisesti perustuslainmukaista vasta silloin, kun siirtoja peruspääomaan rajoitettaisiin edes jossain määrin myös retkeilyn ja luonnon virkistyskäytön osalta, niin kuin luonnonsuojeluun varatun omaisuudenkin suhteen on menetelty. Näin kyettäisiin myös rajaamaan selkeästi yhteiskunnan havoittuvimmat ja heikoimmat tahot pois heikennyksen piiristä. Tämän tyyppinen pohdinta nostaa esiin myös mielenkiintoisia uusia tutkimuskohteita. Esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön ja retkeilyyn liittyviä kysymyksiä voisi tutkia perusoikeussuojan kannalta perusteellisemminkin ja pohtia retkeilypalvelujen maksullisuuden tai maksuttomuuden merkitystä yhteiskunnalle.

Perusoikeusien heikennykset tulisi toteuttaa tarkkaan harkiten eduskuntatasolla jo lainsäätämistilanteessa, jolloin heikennykset eivät riippuisi Metsähallituksen taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi on myös huomioitava, että heikennykset kohdistuvat yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin tahoihin, jolloin esimerkiksi Metsähallituksesta annetun lain 25 §:n soveltaminen nykyisen kaltaisena on jo lähtökohtaisesti perusoikeuksien heikennyskiellon peri-

aatteen vastaista. Tähän voidaan liittää ajatus siitä, että julkisen vallan on toimittava sille osoitettujen positiivisten toimintavelvoitteiden mukaisesti. Edellä esimerkkinä esiin nostamani Metsähallituksesta annetun lain 25 § tekee kuitenkin tietyiltä osin tyhjäksi PL 20.2 §:ssä säädetyn julkisen vallan velvoitteen edistää jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Kilpailun lisääminen metsätalouden markkina-alalla saattaa ainakin pidemmällä aikavälillä johtaa kilpailutilanteen kiristymiseen niin, että valtion rooli myös Suomen metsätaloudessa mahdollisesti heikkenee. Tämän johdosta on asianmukaista nostaa esiin sanktiojärjestelmässä esiintyvät puutteet, joihin pitäisi pystyä löytämään korjauskeinoja myös Suomen kansallisella tasolla tehokkaammin, ennen kuin eri lajien uhanalaistumiskehitys on ehtinyt liian pitkälle. Tämä nostaa esiin uusia mielenkiintoisia tutkimuskohteita, jotka koskevat esimerkiksi tuomioistuinten tulkintalinjoja ympäristörikkomusten tai -rikosten saralla ja mahdollisuuksia kehittää tulkintalinjoja johdonmukaisempaan ja ennustettavampaan suuntaan. Lisäksi on huomioitava, että saatavissa oleva aineisto ympäristörikkomusten osalta on varsin vanhaa, joten uudelle tutkimukselle olisi tämän osaltakin sijaa.

Metsähallituksen osalta uusia tutkimuskysymyksiä nousee esiin ainakin siinä vaiheessa, kun Metsähallituksesta annettu laki on ollut voimassa pidempään. Silloin olisi asianmukaisempaa tehdä kokonaisvaltaisempaa vaikutusanalyysejä kyseisen lain osalta ja pohtia esimerkiksi lain kohdetahojen reagoitua lain uudistamiseen perusteellisemmin. Myös liiketoimintojen yhtiöittämisen vaikutukset, esimerkiksi tässä tutkielmassa tarkasteleman ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon vaikuttavana tekijänä, vaativat pidemmällä aikavälillä myös tosiasiallisten vaikutusten arviointia, koska pelkän lainsäädännön mahdollistamien vaikutusten arviointi auttaa ainoastaan varautumaan mahdollisiin riskeihin. On myös otettava huomioon, että Metsähallituksesta annetun lain tulkintalinjat eivät ole vielä tähän mennessä selkiytyneet.

Näin ollen, tämän tutkielman voidaan nähdä ennakoivan eri kehityslinjoja Metsähallituksen toiminnassa tulevaisuudessa. Tämän johdosta lainsäätäjälle asetetut haasteet säätää laki Metsähallituksesta vastaamaan Euroopan unionin kilpailunormistoa ilman, että perustuslain tasolla turvatut velvollisuudet ympäristön hyväksi jäävät toteutumatta, ilmenevät nykyisessä sääntelyssä pykälinä, joita ei voida soveltaa perustuslain ja yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti. Näihin ongelmakohtiin tulisikin etsiä ratkaisua jo nyt, jotta ympäristön kannalta peruuttamattomia virheitä ei tapahtuisi. Edellä esitellyt de lege ferenda -tyyppiset kannanottoni ohjaavat kuitenkin lainsäätäjää suuntaan, jolla voitaisiin varmistaa metsätalouden jatkuminen Suo-

nessa kestävästi, sekä taloudellisesta että ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta katsottuna. Tämä on ensisijaisen tärkeää, koska nykyinen sääntely on perustuslain vastaista erityisesti lain 25 §:n osalta, mikä mahdollistaa heikennykset ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan tasoon epäasianmukaisin perustein.

Lopuksi on kuitenkin todettava, että Suomen kansallisaarteeksikin mielletyt metsät arvokkaine luonto- ja kulttuurikohteineen, on säilytettävä monimuotoisina ja ainutlaatuisina valttikortteina alati luonnonvaroiltaan köyhtyvällä maapallolla. Tämä edellyttää Metsähallitukselta kykyä hyödyntää valtion maa- ja vesivaroja kestävästi, mutta tehokkaasti. Edellytyksenä kestäväälle toiminnalle on, että Metsähallitusta koskeva sääntely muutetaan perustuslakia ja yleisiä oikeusperiaatteita vastaavaksi myös ympäristöperusoikeuden osalta. Vain tällä tavoin pystytään säilyttämään ympäristöperusoikeuden perusoikeussuojan taso ennallaan, jolloin Metsähallituksesta annettua lakia voidaan vastaisuudessa soveltaa pidempään ja asianmukaisemmin, ilman perustuslaista johtuvia esteitä. Sääntelyn avulla toimintaa ennakoimalla on mahdollista turvata yksilöiden yhdenvertaiset oikeudet nauttia terveellisestä, luonnonvaroiltaan rikkaasta ja inspiroivasta ympäristöstä myös tulevaisuuden Suomessa.