



30.8.2023

OKV/2886/10/2022,

OKV/2888/10/2022,

OKV/2939/10/2022

OKV/2886/10/2022-OKV-8

Maa- ja metsätalousministeriön menettely valiokuntakuulemisissa

KANTELUT

Oikeuskanslerille 2.- 9.12.2022 saapuneissa kanteluissa arvostellaan maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten menettelyä luonnonsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 76/2022 vp](#)) käsittelyn yhteydessä. Kanteluiden mukaan ministeriö on asiantuntijalausunnoissa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 24.5.2022 ja ympäristövaliokunnalle 26.9.2022 esittänyt väitteen, jonka mukaan ”Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan näiden uhanalaiseksi säädettävien luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätaloukskäytössä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esitykseen liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiasa talouskäytön ulkopuolelle, koska kaupalliset puunostajat eivät oletettavasti ostaisi tällaisilta alueilta puuta”, ja väitteen esittäminen on johtanut siihen, että eduskunnan ympäristövaliokunta on esittänyt hallituksen esityksen uhanalaisia luontotyyppejä koskevien pykälien 64 ja 65 poistamista lakiesityksestä.

Kanteluissa arvostellaan muun ohella seuraavaa maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten menettelyä:

- hallitusneuvos A on mediassa kertomansa perusteella laatinut uhanalaisten luontotyyppien pinta-alasta ja niiden osuudesta metsätalouskäytössä laskelman, joka on myötävaikuttanut uhanalaisten luontotyyppien lain suojan heikentämiseen
- A ei ole esittänyt perusteita laskelmalle, eikä laskelmasta ja sen perusteista ole syntynyt minkäänlaisia asiakirjoja tai ainakaan asiakirjoja, jotka olisi tallennettu asianhallintajärjestelmään, vaikka kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta
- maa- ja metsätalousministeriön kirjalliseen ja suullisesti kuulemisessa esitettyyn lausuntoon on sisältynyt tietoa, jonka oikeellisuudesta ei ole selvitystä, eikä eduskunnalle ole kerrottu tietoon liittyvistä epävarmuuksista
- maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet ovat esittäneet kuulopuheena metsäteollisuuden edustajien näkemyksiä (uhanalaisiksi säädettyjen luontotyyppien päätyemisestä metsätalouden ulkopuolelle), vaikka ovat tienneet, että myös metsäteollisuutta on kuultu samoissa valiokunnissa, ja että metsäteollisuuden oma viesti on heidän lausuntojensa kanssa ristiriidassa.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö on antanut asiassa lausunnon (1.3.2023, VN/927/2023), jonka liitteenä on toimitettu hallitusneuvos A:n, metsäneuvos B:n ja erityisasiantuntija C:n selvitys.

Ympäristöministeriö on antanut 16.5.2023 saapuneen lausunnon (8.5.2023, VN/10050/2023-YM-2).

VASTINEET

Kantelijoille on varattu tilaisuus antaa 28.4.2023 mennessä vastineensa maa- ja metsätalousministeriöltä hankitusta lausunnosta ja selvityksestä. Kaksi kantelijaa on antanut vastineen.

A:lle on varattu pyynnöstä tilaisuus lausua ympäristöministeriön lausunnosta ja kantelijoiden vastineista. A on 30.5.2023 toimittanut lausuman, johon B ja C ovat yhtyneet.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n (1280/2021) 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa lainvalmisteluasiat.

Hallintolain (434/2003) 2 luvun 6 §:n (hallinnon oikeusperiaatteet) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Arviointi

Tapahtumat

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 12.5.2022 antaa ympäristöministeriön esittelystä eduskunnalle hallituksen esityksen luonnonsuojelulainsäädännön ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp). Esitykseen sisältyivät muun ohella seuraavat säännösehdotukset:

”64 §

Uhanalaiset luontotyypit

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka riski hävitä luonnosta on Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin mukaan vähintään korkea. Häviämiskorkeus arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon luontotyypin määrän vähenemisen, levinneisyys- tai esiintymisalueen suppeuden, elottoman ympäristön laadun heikennyksen, eliöyhteisön prosessien tai vuorovaikutussuhteiden häiriöiden tai häviämiskorkeuden määrällisen analyysin perusteella.

Ympäristöministeriön on laadittava ehdotus 1 momentissa tarkoitettujen asetuksen tarkistamiseksi Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella aina kahden vuoden kuluessa arvioinnin valmistumisesta.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen luontotyyppien määrittelyperusteista.

65 §

Uhanalaisen luontotyypin huomioon ottaminen

Viranomaisten on otettava uhanalaiset luontotyypit huomioon päätöksenteossaan noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä.”

Hallituksen esityksen liitteenä ei ollut luonnosta 64 §:n nojalla annettavaksi luonnonsuojeluasetukseksi.

Eduskunnan eri valiokunnissa järjestettiin hallituksen esityksestä useita asiantuntijakuulemisia. Maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet ovat olleet kuultavina maa- ja metsätalousvaliokunnassa ja ympäristövaliokunnassa. Maa- ja metsätalousministeriö esitti eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 24.5.2022 ja ympäristövaliokunnalle 26.9.2022 arvion, jonka mukaan ”Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan näiden uhanalaiseksi säädettävien luontotyyppien pinta-ala on yli 2 miljoonaa hehtaaria ja pääosa niistä on metsätalouksikäytössä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esitykseen liittyy merkittävä riski siitä, että uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet siirtyvät tosiasiasa talouksikäytön ulkopuolelle, koska kaupalliset puunostajat eivät oletettavasti ostaisi tällaisilta alueilta puuta”.

Eduskunnan ympäristövaliokunta katsoi mietinnössään ([YmVM 17/2022 vp](#)) lausuntovaliokuntien lausuntoihin ja asiantuntijakuulemiseen viitaten, että 64 ja 65 § on perusteltua poistaa niiden merkityksestä vallitsevien erilaisten näkemysten johdosta. Pykälien muutosmahdollisuuksia pohdittuaan valiokunta katsoi, että muutettunakaan ei olisi mahdollista hälventää esitettyjä epäilyksiä siitä, että säännöksellä olisi välillisiä vaikutuksia ottaen huomioon, että myös perustuslakivaliokunta on kytkenyt 64 §:n asetuksenantovaltuuden asianmukaisuuden arvioinnin osaltaan siihen, ettei uhanalaisuuden määrittely sellaisenaan saa aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Ympäristövaliokunta ehdotti mietinnössään myös vesilain 2 luvun 11 §:ään (Eräiden vesiluontotyyppien suojelu) hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten hylkäämistä tarpeettomana.

Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole olemassa asiakirjaa, josta maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijalausunnossa esitetyn pinta-ala-arvion perusteet ilmenisivät.

Maa- ja metsätalousministeriön menettely

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että luonnonsuojelulakiesitystä koskevat ministeriön lausunnot ympäristövaliokunnalle ja maa- ja metsätalousvaliokunnalle olivat asianmukaisia ja toteaa, että lausunnot laatineiden virkamiesten esimiehet ja ministerin esikunta ovat ne hyväksyneet. Lausunnoissa on kiinnitetty valiokuntien huomiota eräisiin hallituksen esityksen haasteellisiin kohtiin ja pyritty kuvaamaan esityksen tosiasiallisia vaikutuksia. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on luonnonsuojelulakiluonnosta koskevassa lausunnossaan katsonut, että esityksen vaikutuksia metsänomistajille tulisi selventää ja että elinkeinovapautteen liittyviä vaikutuksia on esitysluonnoksessa käsitelty liian suppeasti. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esityksen vaikutusarvioissa ei ole asianmukaisella tavalla arvioitu luonnonvarojen käytön kokonaiskestävyyteen kuuluvia vaikutuksia. Hallituksen esitykseen ei ole myöskään sisällynyt luonnonsuojelulain nojalla annettavia asetusluonnoksia. Edellä mainittuihin seikkoihin maa- ja metsätalousministeriö on johdonmukaisesti kiinnittänyt koko luonnonsuojelulakivalmistelun ajan huomiota.

Ministeriön mukaan kanteluissa mainitut ”laskelmat” ovat olleet hallitusneuvos A:n luonnonsuojelulakityöryhmän etäkokouksessa tekemiä henkilökohtaisia käsin kirjoitettuja muistiinpanoja kokouksen kulusta ja muistiinpanot on hävitetty kokouspöytäkirjan valmistuttua. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tällaiset muistiinpanot eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja eikä niitä myöskään arkistolain nojalla arkistoida. Valiokunnille on tuotu suullisissa kuulemisissa esiin epävarmuus maa- ja metsätalousministeriön arviosta ja että selvittämisvelvollisuus asiasta kuuluu ympäristöministeriölle. Arvio uhanalaisten metsäisten luontotyyppien pinta-aloista on perustunut maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten tulkintaan ympäristöministeriön jakamasta materiaalista. Ympäristöministeriö ei ole paljoksunut maa- ja metsätalousministeriön esittämiä arvioita uhanalaisten luontotyyppien pinta-aloista.

Hallitusneuvos A:n mukaan hän on keskustellut luonnonsuojelulakivalmistelun aikana ympäristöministeriön ehdottamista säännöksistä useiden puunostajien kanssa ja valiokunnille todettu riski perustuu osaltaan myös näihin keskusteluihin. A:n mukaan eduskunnan kuulemat puumarkkinaosapuolten edustajat ovat lausunnoissaan vastustaneet luonnonsuojelulakiin ehdotettuja luontotyyppien uhanalaisuutta koskevia säännöksiä ja tuoneet ilmi säännösten ja niiden vaikutusten epäselvyyden.

Ympäristöministeriö on lausunnossaan katsonut muun muassa, että maa- ja metsätalousministeriön väite siitä, että ehdotus siirtäisi uhanalaisiksi luontotyypeiksi määritettävät alueet talouskäytön ulkopuolelle, ei pidä paikkaansa. Uhanalaisten luontotyyppien luonnontilaisista ja merkittävistä esiintymistä suuri osa on jo tällä hetkellä suojelun piirissä. Tiedot uhanalaisista luontotyypeistä ovat olleet julkisesti kaikkien saatavilla valtioneuvoston sivuilla vuoden 2018 uhanalaisuusarvioinnista asti, eikä tämä tieto ole ympäristöministeriön käsityksen mukaan vaikuttanut tähänkään mennessä väitetyllä tavalla puunostajien käyttäytymiseen. Uhanalaisten luontotyyppien luokittelu perustuu uhanalaisuusarvioinnissa toteutettuun tieteelliseen selvitykseen. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut edustettuna uhanalaisten metsäisten luontotyyppien määrittelyjen tarkentamiseksi kootussa asiantuntijaryhmässä, jonka toteamat pinta-alaarviot kaikista uhanalaisista metsäisistä luontotyypeistä on käsitelty työryhmässä. Ehdotetulla pykälällä ei olisi ollut suoria oikeusvaikutuksia metsätaloukskäytössä oleviin alueisiin. Pykälä olisi velvoittanut viranomaisen ottamaan näiden luontotyyppien esiintymät huomioon sellaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa luontoarvojen turvaamisesta on jo muutenkin laissa säädetty. Ympäristöministeriö ei näin ollen katsonut aiheelliseksi lähteä paljoksumaan maa- ja metsätalousministeriön valiokunnassa esittämää näkemystä uhanalaiseksi säädettyjen luontotyyppien pinta-alasta. Vaikutusten arviointia täydennettiin jatkovalmistelussa lausuntokierroksen johdosta sekä edelleen merkittävästi lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen.

Perustuslain 12 §:n ja julkisuuslain tarkoituksena on viranomaistoiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys, jotka mahdollistavat julkisen keskustelun sekä julkisen vallankäytön ja julkisen varainkäytön valvonnan sekä vaikuttamisen yhteiskuntaa ja elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) yksityiskohtaisten hallitusmuodon 10 §:n 3 momenttia (nykyisin perustuslain 12 §) koskevien perustelujen mukaan kyseiseen säännökseen sisältyvä perusoikeussäännös sisältää oikeuden tietoon. Perusteluiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Esityksen mukaan riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin sekä valvonnan edellytys.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallitusmuodon 11 § (nykyisin perustuslain 14 §) sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla tavalla kuin samassa pykälässä säädettyjen vaali- ja äänioikeuden käyttämisen kautta yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristön terveellisyyden vaatimus on mainitun hallituksen esityksen hallitusmuodon 14 a §:ää (nykyisin perustuslain 20 §) koskevien perustelujen mukaan ymmärrettävä laajasti.

Päätöksenteon avoimuus tarkoittaa perustuslain 12 §:ään sisältyvän julkisuusperiaatteen toteuttamista ja julkisuuslaissa yksityiskohtaisesti säänneltyä tietojen julkisuutta samoin kuin julkisuuslaissa säädettyä tiedonantovelvollisuutta ja velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa. Kysymys on kuitenkin myös syvemmästä yhteiskunnan, hallinnon ja viranomaistoiminnan avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä, jotka ovat merkittäviä julkisen vallankäytön legitiimiyden ja oikeusvaltion osatekijöitä. Niiden kautta toteutuu perustuslain 2 §:n 2 momenttiin pohjautuva ja lain 14 §:n 4 momentissa perusoikeutena säädetty osallistumisoikeus ja oikeus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, jota julkisen vallan tulisi kyseisen säännöksen samoin kuin perustuslain 22 §:n perusteella edistää. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettu osallisuus on vaikuttamismahdollisuuden lisäksi myös sitä, että ihmiset avoimuuden kautta ymmärtävät heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa vaikuttavat päätöksentekoprosessit, saavat tietoonsa päätösten syyt ja niiden perusteet. Osallisuus on viranomaisten ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta, jota viranomaisilla on perustuslain ja julkisuuslain perusteella velvollisuus aktiivisesti edistää. ([OKV/461/70/2020](#))

Päätösten tietopohjan avoimuuden kautta päätöksenteosta tulee läpinäkyvää ja päätöksenteoa sekä sen perusteita on mahdollista arvioida myös ulkoapäin. Avoimuus ja julkinen keskustelu vahvistavat lisäksi tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, joilla on merkitystä päätöksenteon hyväksyttävyydelle. Hyväksyttävyyden tärkeys korostuu silloin, kun julkisen vallan toimin puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin. ([OKV/461/70/2020](#))

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa. Hallintolain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain esitöiden mukaan ”lainsäädäntötoimet ja yleisten oikeussääntöjen antaminen jäisivät voimassa olevan hallintomenettelylain tapaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle” (HE 72/2002, s. 50). Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallintolakia ei välittömästi sovelleta, kun viranomaisen valmistele yleisiä oikeussäännöksiä, kuten esimerkiksi lakia (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 50; Kulla ja Salminen: Hallintomenettelyn perusteet, 2021, s. 86). Tästä huolimatta hallinto-oikeudellisten yleisten oikeusperiaatteiden on katsottu soveltuvan viranomaisten toimintaan sen sisällöstä riippumatta. Velvoittavaa merkitystä on soveltuvien osin ainakin säännöksillä, jotka määrittelevät esteellisyyttä, asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä, kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä perusteluvelvollisuutta (Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 51).

Hallintolain 6 §:n toisessa virkkeessä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lain perusteluissa korostetaan sitä, että viranomaisen ”päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa” (HE 72/2002 vp, s. 55). Viranomaisella on siten muussakin toiminnassa kuin hallintoasian käsittelyssä velvollisuus puolueettomaan ja objektiiviseen toimintaan. Oikeuskirjallisuuden mukaan säännös pitää sisällään hallinto-oikeudellisen objektiviteettiperiaatteen. Samaa tarkoittaen puhutaan myös neutraalisuudesta ja asiallisuudesta. Periaatteen taustalla on ajatus taata yleisön luottamus virkakoneiston toimintaan (Niemi - Keravuori-Rusanen -Kuusikko: Hallintolaki, 2010, s. 129-130).

Hallintolain 6 § yleensä sekä erityisesti puolueettomuuden vaatimus ja objektiviteettiperiaate koskevat yleisinä periaatteina myös lainvalmistelua. Tämä seuraa osin jo perustuslaissa eduskunnalle ja valtioneuvostolle säädetyistä tehtävistä. Eduskunnan asema demokraattisessa yhteiskunnassa saattaisi vaarantua, jos lainvalmistelu perustuisi julkiselle vallalle vieraisiin lähtökohtiin. Objektiviteettiperiaatteen toteutuminen turvaa myös eduskunnan tiedonsaantia niin, että se saa eri näkökulmista selvitettyä tietoa. Viranomaisen on siten myös lainvalmistelutehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten periaatteiden mukaisesti ja huolehdittava siitä, että yleisön luottamus viranomais- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen säilyy. Puolueettomuusperiaate linkittyy viranomaistoiminnan legitimitettiin turvaamiseen ja pitää sisällään viranomaistahon riippumattomuuden toiminnan intressitahoista. ([OKV/574/10/2022](#))

Maa- ja metsätalousministeriö on osallistunut ympäristöministeriön toimialaan ja valmisteluvastuulle kuuluvan luonnonsuojelulakiesityksen valmisteluun työryhmissä ja ollut hallituksen esityksen antamisen jälkeen kuultavana eduskunnan maa- ja metsätalous- sekä ympäristövaliokunnissa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan se on lausunut valiokunnille ensisijaisesti maa-

ja metsätalousministeriön toimialan kannalta keskeisistä seikoista. Saadun selvityksen mukaan uhanalaisten metsäisten luontotyyppien pinta-alasta maa- ja metsätalousministeriössä tehty arvio on perustunut ympäristöministeriön jakamaan aineistoon, ja arvioon liittyvä epävarmuus on tuotu esille eduskunnan valiokuntakuulemissa. Saadun selvityksen perusteella ei ilmene, miten lausunnoissa esitetty pinta-ala-arvio on muodostettu tai millaisen laskelman seurauksena ministeriön virkamiehet ovat päätyneet siihen. Arvio esityksen vaikutuksesta puukauppaan on perustunut hallitusneuvos A:n puunostajien kanssa käymiin keskusteluihin.

Totean, että maa- ja metsätalousministeriön tulee valmisteluun osallistuvana ja asiantuntijana kuultavana ministeriönä osaltaan huolehtia siitä, että eduskunnalle päätöksentekoa varten annettava tieto on asianmukaista, objektiivista ja riittävään selvitykseen perustuvaa. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijalausunnoissa esitetyn uhanalaisten metsäisten luontotyyppien pinta-alaa koskevan arvion oikeellisuuden arvioiminen on mahdollista vain, jos sen perusteet ovat avoimesti saatavissa. Esitysluonnoksiin liittyvien riskien ja epävarmojenkin vaikutusten mahdollisuuden esille tuominen ministeriön toimialalla kuuluu ministeriön virkamiesten tehtäviin. Olennaista kuitenkin on, että tällaisten riskien ja arvioiden perustelut tai muodostamistapa (lähteet, data-aineisto tai päättelyketju) dokumentoidaan siten, että päättelyä ja sen perusteluita voidaan eduskuntatyössä ja julkisuudessa kriittisesti arvioida. Arvioiden perustuminen dokumentoidun tieteellisen tutkimustiedon sijasta asiantuntijoiden omaan arvioon tai näkemykseen, tulee tuoda avoimesti esille. Tämänkaltaisten arvioiden perustelemisen ja dokumentoimisen tarve sekä lainvalmistelun objektiivisuus ja avoimuus yleisemminkin korostuvat erityisesti nyt esillä olevan kaltaisissa asioissa, joihin liittyy voimakkaita näkökulma- ja näkemyseroja. Merkittävien kannanottojen perusteiden avoimuus palvelee paitsi eduskunnan valtiosääntöisen tiedonsaantioikeuden toteutumista, se on myös edellytys julkisen vallankäytön arvioitavuudelle.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsityksen maa- ja metsätalousministeriön tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto