

## Ympäristövaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi**

**Maa- ja metsätalousvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen
- osastopäällikkö Juha S. Niemelä, maa- ja metsätalousministeriö
- metsäneuvos Marja Kokkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö
- ylijohtaja Timo Tanninen, ympäristöministeriö
- hallitusneuvos Satu Sundberg, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto
- kunnanvaltuuston jäsen Veikko Väänänen, Inarin kunta
- kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Heikki Nivala, Kemijärven kaupunki
- kunnanhallituksen 1. varapuheenjohtaja Pentti Rytisalo, Sodankylän kunta
- vs. ympäristösihteeri Esko Aikio, saamelaiskäräjät
- pääjohtaja Esa Härmälä, Metsähallitus
- luontopalvelujohtaja Rauno Väisänen, Metsähallituksen luontopalvelut
- lakiasiainjohtaja Susanna Oikarinen, Metsähallitus
- Metsähallituksen henkilöstön edustaja Pertti Itkonen, Metsähallitus
- professori Liisa Tyrväinen, Luonnonvarakeskus
- johtaja Petri Ahlroth, Suomen ympäristökeskus
- metsäjohtaja Juha Hakkarainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toimitusjohtaja Timo Lappi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toiminnanjohtaja Anne Ollila, Paliskuntain yhdistys
- toiminnanjohtaja Eki Karlsson, Suomen Latu ry

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

- puheenjohtaja Risto Sulkava, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- suojeluasiantuntija Paloma Hannonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- vt. toiminnanjohtaja Panu Räsänen, Suomen Partiolaiset – Finlands Scouter ry
- metsäasiantuntija Annukka Valkeapää, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Kittilän kunta
- professori Petri Kuoppamäki, Aalto-yliopisto
- väitöskirjatutkija Heta Heiskanen, Tampereen yliopisto
- Metsäteollisuus ry
- Saamelaiset arvot ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Valiokunta toteaa, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta ja samalla nykyinen laki kumottaisiin. Metsähallitus toimii esityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla valtion liikelaitoksena, jonka yleistehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi ja tuloksellisesti. EU:n kilpailulainsäädäntöön liittyvien vaatimusten takia esitykseen sisältyy myös ehdotus uudeksi laiksi valtion metsätalouslyhtiöstä. Nykyisen metsätalousliiketoiminnan jatkaminen liikelaitoksena ei ole hallituksen esityksen mukaan enää mahdollista, vaan tarkoituksena on siirtää tämä liiketoiminta uudelle markkinaehtoisesti toimivalle perustettavalle osakeyhtiölle, joka toimii Metsähallituksen omistamana tytäryhtiönä.

Valtion omistamat ja Metsähallituksen hallinnoimat alueet ovat lähes kolmasosa koko Suomen pinta-alasta ja muodostavat tärkeän kansallisomaisuuden. Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden kokonaisala oli vuoden 2014 lopussa noin 12,5 miljoonaa hehtaaria, josta maa-alueita oli 9,1 miljoonaa hehtaaria ja vesialueita 3,4 miljoonaa hehtaaria. Maa-alueista talouskäytössä olevaa metsämaata oli 39 prosenttia ja taloustoiminnan ulkopuolella 61 prosenttia.

Metsähallituksella on maa- ja vesiomaisuuden haltijana hyvin erilaisia rooleja biotalouden raaka-aineiden tuottajana, metsäteollisuuden puuhuollon turvaajana, valtion tulojen hankkijana, luonnonsuojelun keskeisenä toimijana, virkistysmahdollisuuksien tarjoajana, pohjoisen Suomen tärkeänä työllistäjänä sekä eri maankäyttömuotojen yhteensovittajana. Suurin osa Metsähallituksen maista sijaitsee Itä- ja Pohjois-Suomessa, jossa Metsähallituksen paikallisella toiminnalla on erittäin suuri alueellinen merkitys kuntataloudelle, elinkeinoille ja virkistykselle. Valiokunta korostaa Metsähallituksen keskeistä sovittelutehtävää valtion metsien talous- ja virkistyskäytössä ja suojelussa.

Ympäristövaliokunta käsittelee jäljempänä lausunnossaan valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät muun muassa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitoon, yhteis-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

kunnallisiin velvoitteisiin, toiminnan läpinäkyvyyteen, luontomatkailuun ja retkeilyalueisiin, sekä kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota tarpeeseen selkeyttää esitystä tietyiltä osin. Asiantuntijakuulemisessa on tullut ilmi, että erityisesti julkisten hallintotehtävien ohjaukseen sisältyy hallituksen esityksessä epätasällisyyksiä. Valiokunta tuo esiin myös yleisen huolensa luonto- ja ympäristöasioiden riittävästä huomioimisesta uudistuksessa.

Valiokunta pitää uudistuksessa välttämättömänä toimivaltuuksien ja tulosohjauksen yksiselitteistä määrittelyä, selkeätä johtamisjärjestelmää ja toiminnan läpinäkyvyyttä sekä ympäristöllisten näkökohtien riittävä painoarvoa. Lisäksi erityistä huomiota uudistuksen toimeenpanossa tulee kiinnittää siihen, ettei byrokratia lisääny.

### *Metsähallituksen organisaatio*

Metsähallitus on lakiehdotuksen mukaan jatkossakin valtion liikelaitos, mutta siihen ei sovelleta yleistä vuoden 2010 lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010). Sitä koskevat säännökset ehdotetaan kokonaisuudessaan sisällytettäväksi uuteen Metsähallituksesta annettavaan lakiin. Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta sen sijaan yhtiöitetään perustamalla valtion kokonaan omistama ja Metsähallituksen hallinnoima osakeyhtiö säätämällä sitä koskeva erillinen laki valtion metsätalouslyhtiöstä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtion perustaman metsätalouslyhtiön todetaan täysin selkeästi ja yksiselitteisesti kuuluvan kokonaan valtion omistukseen. Valiokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle asian täsmentämistä 2. lakiehdotuksen 1 §:ssä.

Metsähallituksen liiketoiminnan toimialaan kuuluisivat jatkossa sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytä- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden omistaminen. Markkinoilla tapahtuvaa liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaisi omistamiensa osakeyhtiöiden kautta. Valiokunta korostaa, että yhteiskunnan kokonaisuuteen kuuluu kannattavan liiketoiminnan ohella edelleen se, että Metsähallituksen hallinnassa oleviin alueisiin liittyvät muutkin yhteiskunnalliset tarpeet otetaan huomioon.

Metsähallituksen organisaation keskeisiä toimijoita ovat hallitus ja toimitusjohtaja sekä erillinen julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö. Metsähallituksessa on lisäksi muita yksiköitä ja toimintoja sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Toimitusjohtajaa koskeva sääntely ei esityksen perusteluiden mukaan käytännössä merkinne muutosta toimitusjohtajan tehtäviin. Hallituksen tehtävien osalta säännöksiin sisältyy joitakin täsmennyksiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimitusjohtajan toimivaltuudet julkisten tehtävien hoidossa kirjataan selvyuden vuoksi vastaaviksi kuin hallituksen toimivaltuudet.

Metsähallituksella on esityksen 11 §:n mukaan hallitus, jossa on enintään kahdeksan jäsentä. Pykälän 2 momentin mukaan vähintään yhden hallituksen jäsenen tulee edustaa Metsähallitus-konsernin henkilöstöä, muista hallituksen jäsenistä ei ole erikseen säädetty. Ehdotetun lain 43 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä muun muassa hallituksen kokoonpanosta. Valiokunta toteaa, että hallitus joutuu toiminnassaan huomioimaan hyvin erilaisia intressejä ja sovittelemaan niitä yhteen. Hallituksessa ei ole aiemmin ollut esimerkiksi matkailualan tai virkistyskäyttöintressien riittävää edustusta, vaikka näiden asioiden merkitys on ollut kasvussa. Ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että hallitukseen tu-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

lee jatkossa kuulua matkailu- ja virkistysasioiden sekä luonnonsuojelun asiantuntemuksen edustajat.

Metsähallitukselle asetetut julkiset hallintotehtävät hoidetaan esityksen mukaan edelleen liiketoiminnasta eriytetyssä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä, jonka päällikkönä toimii luontopalvelujohtaja. Metsästystä, kalastusta ja erävalvontaa koskevat julkiset eräasioita koskevat hallintoasiat hoitaa kyseisessä yksikössä erätalousjohtaja. Valiokunta pitää esitettyä organisaatiorakennetta asianmukaisena julkisten hallintotehtävien hoitamisen kannalta. Julkisten hallintotehtävien eriyttäminen muusta johtamisjärjestelmästä on perusteltua silloin, kun tehtävän hoito vaatii julkisen vallan käyttöä ja siihen liittyvää virkavastuuta. Muiden lakisääteisten tehtävien on syytä kuulua yleisen johtamisjärjestelmän piiriin myös siltä osin kuin Metsähallituksen tehtäviä hoidetaan julkisten hallintotehtävien yksikössä. Julkisten hallintotehtävien määrittelyn tulee jo perustuslaillisista lähtökohdistaan olla tehtäväpohjaista. Ympäristövaliokunta esittää myös maaja metsätalousvaliokunnalle harkittavaksi, että luontopalvelujohtaja toimisi esittelijänä julkisia hallintotehtäviä koskevissa asioissa.

### *Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät*

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen mukaan Metsähallitukselle osoitetut julkiset hallintotehtävät säilyvät pääosin ennallaan. Julkiset hallintotehtävät on määritelty esityksen 5 §:ssä sekä osin myös 16 §:ssä. Metsähallitukselle on erityislaeissa säädetty lukuisia julkisia hallintotehtäviä, joista keskeisimpiä ovat valtion luonnonsuojelu-, erämaa- ja retkeilyalueiden hoito ja käytön ohjaus sekä eräpalvelut, joihin kuuluvat metsästys-, kalastus- ja maastoliikenneasiat sekä erävalvonta. Uusia tehtäviä Metsähallitukselle on tullut EU:n vesien ja merien suojelua koskevan lainsäädännön myötä. Strategisen kulttuurihistoriallisen omaisuuden keskittäminen Metsähallitukselle on tuonut sille myös kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoidon sekä rakennussuojelun tehtäviä. Valiokunta toteaa, että julkisten hallintotehtävien määrittely on lakiesityksessä laveampaa kuin yleensä julkisten hallintotehtävien kohdalla. Niihin sisältyy myös lakisääteisiä tehtäviä, joihin ei sisälly tavanomaisia julkisten hallintotehtävien piirteitä. Valiokunta toteaa kuitenkin, että rajanveto eri tehtävien välillä on vaikeaa.

Julkisia hallintotehtäviä hoidetaan esityksen 16 §:n mukaan erillisessä julkisten hallintotehtävien yksikössä. Nämä tehtävät rahoitetaan pääosin valtion talousarviosta ja osin julkisten hallintotehtävien hoidosta kertyvillä tuotoilla. Valiokunta toteaa, että julkisten hallintotehtävien hoidon riippumattomuus ja puolueettomuus pyritään turvaamaan siten, että tehtävien hoito on eriytynyt henkilöittäin, taloudellisesti ja toiminnallisesti. Tämä on perusteltua niissä tehtävissä, joissa käytetään julkista valtaa virkavastuulla. Muutoin ohjausjärjestelmän toimivuus ja selkeys edellyttää yhtenäistä johtamis- ja hallintojärjestelmää, jossa yleistoimivalta ja vastuu konsernikokonaisuuden järjestämisestä on Metsähallituksen toimitusjohtajan ja hallituksen tehtävänä. Ympäristöministeriö tulosoittaa lakiehdotuksen 9 §:n mukaan Metsähallitusta sen ohjausvastuulle säädettyjen 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa.

Valiokunta katsoo, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen itsenäiselle virastolle olisi ollut vaihtoehtoinen ratkaisu Metsähallitusta uudistettaessa, mutta valtion voimassa olevan kiinteistöstrategian tavoitteet voidaan todennäköisesti turvata paremmin yhden liikelaitoskokonaisuuden puitteissa. Tämä siitäkkin huolimatta, että liiketoimintojen ja julkisten hallintotehtävien välil-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

lä on tehtävien erilaisesta luonteesta johtuen tietty sisäänrakennettu jännite, joten tasapuolinen ja yhteiskunnan kokonaisuhyötyä parhaiten palveleva päätöksenteko on vaativaa. Valtion kokonaisuus edellyttää, että taloudellisten vaikutusten lisäksi huomioidaan asianmukaisesti myös sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvät seikat.

Metsähallituksen keskeisiä luonnonsuojelutehtäviä ovat luonnonsuojelualueverkoston hallinnointi, hoito ja käyttö. Tähän liittyen luonnon virkistyskäytön ja erityisesti luontomatkailun merkitys on kasvanut voimakkaasti. Valiokunta painottaa sitä, että Metsähallitus on nykyisen metsähallituslain aikana aktiivisesti kehittänyt julkisten hallintotehtävien yksikön ja muiden Metsähallituksen yksiköiden välistä vuoropuhelua ja saavuttanut erilaisten ja osin vastakkaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa varsin hyviä tuloksia. Julkisten hallintotehtävien tulosohjauksesta ovat tähän asti vastanneet maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö kumpikin omalla toimialallaan yhteistyössä, ja tiiviin yhteistyön jatkaminen ja kehittäminen on välttämätöntä. Valiokunta pitää eri tavoitteiden yhteensovittamisessa tärkeänä toimivaltuuksien ja ohjausjärjestelmien selkeää määrittelyä.

Lakiehdotuksessa ympäristöministeriön ohjaustehtävistä säädetään 9 §:ssä, jonka mukaan ympäristöministeriö tulosohjaa Metsähallitusta ministeriön ohjausvastuulle säädettyjen 5 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoidossa. Esityksen 16 §:ssä säädetään kuitenkin myös julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön tehtävistä, mukaan lukien luonnonsuojelualueverkoston hoito ja käyttö, mikä ei 16 §:n sanamuodon mukaan sisälly ehdotuksen 5 §:ssä lueteltuihin julkisiin hallintotehtäviin, vaikka asiasisällöltään kyse on yksiselitteisesti julkisesta hallintotehtävästä. Ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että julkisia hallintotehtäviä koskevien sisäisten viittaussuhteiden ja ympäristöministeriön toimivallan selkeyttämiseksi esityksen 16 §:n 2 kohta siirrettäisiin 5 §:n uudeksi 2 kohdaksi, jolloin 2 kohta muuttuisi uudeksi 4 kohdaksi ja 4—6 kohdat uusiksi 5—7 kohdiksi.

### *Toiminnan läpinäkyvyys*

Valiokunta katsoo, että monijakoisessa organisaatorakenteessa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikön ja muiden osien välinen hallinnollinen erillisyys tulee turvata. Metsähallituksen liiketoimintojen ja budjettitalouden piirissä olevien julkisten hallintotehtävien välillä ei ole mahdollista siirtää varoja eikä näiden eri toimintojen välille saa muodostua taloudellisia riippuvuussuhteita. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnan myöntämien talousarviovarojen käyttöä voidaan jatkossakin jatkuvasti seurata ja toiminnan tulokset todentaa läpinäkyvästi tilikauden päätyttyä. Valiokunta pitää tärkeänä myös valtion perustettavan metsätalouslyhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, koska kyse on yhteisen kansallisomaisuuden hyödyntämisestä.

Lakiehdotuksen mukaan julkisten hallintotehtävien erilliskirjanpidosta luovuttaisiin, mutta julkisista hallintotehtävistä laadittaisiin edelleen erillinen tilinpäätös lakiehdotuksen 33 §:n mukaisesti. Valiokunta huomauttaa, ettei hallituksen esityksen perusteluissa esitetä syytä tällaiselle taloushallinnon muutokselle. Esityksen perusteluissa (s. 66) kuitenkin korostetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitoon osoitetut varat ja velat on pidettävä tehokkaasti erillään liiketoiminnan varoista ja veloista.

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

Eduskunnan budjettivallan turvaaminen ja ministeriöiden ohjauksen toteutuminen sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön aseman riippumattomuus edellyttävät, että taloushallinnon järjestelmät noudattavat selkeästi erillisyyden vaatimusta. Valiokunta huomauttaa, että erillinen kirjanpitosäännös olisi myös yhdenmukainen EU:n kilpailuoikeudellisten vaatimusten kanssa. Metsähallitukseen edelleen sovellettavan, kumotun vuoden 2002 valtion liikelaitoksista annetun lain 13 §:n mukaan laitoskohtaisessa laissa säädetyistä muista liikelaitoksen tehtävistä on pidettävä erillistä kirjanpitoa ja laadittava erillinen tilinpäätös. Valiokunta esittää edellä todettuun viitaten maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvitettäväksi, tulisiko erillistä kirjanpitoa edellyttävä säännös lisätä lain 33 §:n 1 momenttiin.

Nykyisen Metsähallituksesta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan julkisten hallintotehtävien yksikköä johtava luontopalvelujohtaja hyväksyy ja allekirjoittaa hallituksen erillisen tilinpäätöksen. Tällä säännöksellä on pyritty osaltaan huolehtimaan viranomaisyksikön erillisestä ja riippumattomasta asemasta. Valiokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvitettäväksi, tulisiko myös uuteen lakiin sisällyttää vastaava säännös.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa todetaan, että valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy Metsähallituksen peruspääoman korotuksen ja alennuksen sekä päättää määrärahan ottamisesta talousarvioon myönnettäväksi Metsähallituksen peruspääoman korottamiseen. Valiokunta huomauttaa, että esityksessä jää osin epäselväksi eduskunnan päätösvalta niissä tapauksissa, joissa peruspääomasta ei ole säädetty eduskunnan antamalla lailla, kuten esimerkiksi tapahtuu luonnonsuojelualuetta perustettaessa.

### *Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet*

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet sisältyvät esityksen 6 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen on Metsähallituksen kaikkea liiketoimintaa rajaava reunaehto. Biologinen monimuotoisuus tulee luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana ottaa riittävästi huomioon metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Valiokunta toteaa, että pykälän 1 momentti vastaa nykyisen lain muotoilua, paitsi siihen on sisällytetty metsien ohella merta koskeva maininta. Lisäksi pykälän loppuun on lisätty toteamus yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoidon huomioon ottamisesta Metsähallituksen tulostavoitetta asetettaessa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös Metsähallituksen velvollisuudesta ottaa toiminnassaan huomioon luonnon virkistyskäytön vaatimukset. Näillä vaatimuksilla tarkoitetaan muun muassa metsien hakkuu- ja uudistamistoimenpiteiden sekä muun maankäytön toteuttamista matkailualueiden ja -reittien vaikutuspiirissä siten, että haitat maisema-arvoille ja luontoelämyksille jäävät mahdollisimman pieniksi. Valiokunta toteaa, että kyseessä oleva velvoite vastaa voimassa olevaan lakiin sisältyvää velvoitetta.

Lakiehdotuksessa valtion metsätalouslyhtiöstä on todettu, että omaisuutta koskevaa käyttöoikeutta luovutettaessa ja sen ehtoja tarkistettaessa on huolehdittava, että Metsähallituksesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettujen yleisten yhteiskunnallisten ja 7 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteiskun-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

nallisten velvoitteiden toteuttaminen turvataan ja Metsähallituksen hyväksymiä luonnonvarojen käyttöä koskevia alueellisia suunnitelmia noudatetaan. Valiokunta pitää tärkeänä näiden periaatteiden noudattamista ja uuden valtion metsätalousyhtiön toiminnan avoimuutta.

Metsähallituksen tuloutustavoitteessa asetetaan lähtökohtaisesti vaatimukset Metsähallituksen metsien käytölle. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida tuloutustavoitetta ekosysteemilähestymistapa huomioon ottaen eli sisällyttäen arvioon muutkin näkökulmat kuin puuntuotto. Valiokunta katsoo myös, että Metsähallituksen valtion metsien hoitajana tulee ottaa huomioon lisäksi metsien käytön sosiaalinen kestävyys.

Valiokunta korostaa, että Metsähallituksen yhteiskunnallisiin velvoitteisiin sisältyvällä työllisyyden edistämisellä on Itä- ja Pohjois-Suomessa huomattavan keskeinen merkitys. Toisaalta työllisyyden edistämistä tarkastellaan lakiehdotuksessa hieman kapea-alaisesti metsätalouden työllisyyden näkökulmasta, vaikka esimerkiksi Lapissa myös matkailulla on monilla paikkakunnilla hyvin tärkeä ja kasvava merkitys työllistäjänä. Valtion talousmetsien ja muiden valtion alueiden mahdollisuuksia työllisyyden edistämiseksi on perusteltua tarkastella laajemmin alueiden kokonaistyöllisyyden ja koko aluekehityksen kannalta.

Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella Metsähallitus on maksanut yhteisöveroja kunnille noin 7,7 miljoonaa euroa. Erityisesti Pohjois-Suomen pienille kunnille kyseiset verotulot ovat elintärkeitä. Hallituksen esityksen mukaan uudella organisaatorakenteella kunnille yhteensä tilitettävät tulot vähenisivät noin miljoona euroa 6,7 miljoonaan euroon. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Metsähallituksen yhteisöverotulot voivat enimmillään muodostaa jopa noin 20 prosenttia tiettyjen pohjoisen pienten kuntien tuloista. Valiokunta pitää näiden verotulojen tason turvaamista tärkeänä.

Metsähallituksella on eri toimialueillaan nykyään hyvä alueellinen kattavuus ja paikallinen tuntemus. Valiokunta katsoo, että myös jatkossa Metsähallituksen sekä uuden perustettavan valtion metsätalousyhtiön tulee kyetä hyvään paikalliseen sopimiseen sekä henkilöstöresurssien joustavaan käyttöön. Valiokunta painottaa yhteiskunnallisia velvoitteita koskevien tavoitteiden toteutumisen riittävän laajaa seurantaa. Ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä tulee arvioida läpinäkyvästi ja samalla myös kehittää toiminnan kestävyyttä kuvaavia mittareita.

Metsähallituksen hallituksen yhtenä tehtävänä on esityksen 12 §:n mukaan hyväksyä luonnonvarojen käyttöä koskevat alueelliset suunnitelmat. Luonnonvarasuunnitelma on monitavoitteinen, laajalle alueelle tehtävä strateginen luonnonvarojen käytön suunnitelma. Suunnittelulla sovitaan yhteen valtion maille asetetut erilaiset toiminnalliset tavoitteet ja pyritään varmistamaan luonnonvarojen kestävä ja tasapainoinen käyttö. Suunnitelmiin sisältyy alue-ekologinen tarkastelu, johon kuuluu ekologinen ja sosiaalinen tarkastelu. Valiokunta katsoo, että avoin yhteistyö ja paikallisten olosuhteiden tuntemus ovat muodostuneet Metsähallituksen alueellisen luonnonvarasuunnittelun keskeisiksi elementeiksi, joita tulee myös kehittää edelleen.

### *Saamelaisen kulttuurin turvaamista koskevat säännökset*

Yksi Metsähallituksen yleisistä yhteiskunnallisista velvoitteista on saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaaminen. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan esityksessä sää-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

dettäisiin voimassa olevan metsähallituslain 4 §:n 2 momenttia vastaavasti Metsähallituksen yhteiskunnallisista velvoitteista saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella. Esityksen mukaan saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovittava yhteen siten, että saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa säädetty oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan on mahdollista. Saamelaisten kulttuuriin kuuluviksi katsotaan myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus. Säännös ei tarkoita, että sanottujen luontaiselinkeinojen harjoittamiseen liittyvät oikeudet kuuluisivat vain saamelaisille.

Lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentissa säädetään Metsähallituksen yhteydessä toimivista alueellisista neuvottelukunnista. Säännös vastaa pääosin sisällöltään voimassa olevan metsähallituslain 20 §:ää. Sen sanamuotoa kuitenkin täsmennettäisiin siten, että neuvottelukunnat olisivat maakunta- tai aluekohtaisia, kun nyt ne ovat lääni- tai aluekohtaisia. Esityksen 39 §:n 2 momentin mukaan kutakin saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaa kuntaa varten asetettaisiin oma neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Voimassa olevassa Metsähallituksesta annetussa laissa ei ole säännöstä saamelaisten kotiseutualueelle asetettavista kunta-kohtaisista neuvottelukunnista. Valiokunta pitää esitettyä neuvottelukuntia koskevaa uudistusta tarpeellisena ja saamelaisten asemaa osaltaan turvaavana uudistuksena.

Valiokunta toteaa, että kalastuslain (379/2015), ympäristönsuojelulain (527/2014), kaivoslain (621/201) ja vesilain (587/2011) viimeaikaisten kokonaisuudistusten sekä luonnonuojelulain (58/2011) ja metsälain (1085/2013) muutosten yhteydessä on johdonmukaisesti vahvistettu saamelaisten osallistumismahdollisuuksia näiden lakien soveltamisessa lisäämällä lakeihin ns. heikentämiskieltoa koskevia uusia säännöksiä.

Valiokunta huomauttaa, että viime vaalikaudella eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ns. ILO 169 -sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 264/2014 vp) sisältyy voimassa olevan metsähallituslain muutosehdotus. Lakiin ehdotettiin otettavaksi säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta (16 a §) ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (16 b §). Eduskunta hyväksyi viime vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä hallituksen esityksen HE 264/2014 vp ja perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 13/2014 vp pohjalta ensimmäisessä käsittelyssä edellä mainitut muutokset sisältävän ehdotuksen laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Esitystä ei kuitenkaan viety toiseen käsittelyyn. Asia on perustuslain 49 §:n kansainvälisen asian käsittelyn jatkuvuutta koskevan säännöksen vuoksi edelleen vireillä eduskunnassa.

Käsiteltävässä hallituksen esityksessä voimassa oleva Metsähallituksesta annettu laki ehdotetaan kumottavaksi ja korvattavaksi uudella Metsähallituksesta annettavalla lailla. Lakiehdotukseen ei enää sisälly aikaisemmassa esityksessä olevia säännöksiä saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Hallituksen esityksen perusteluissa ei esitetä syytä kyseisten säännösten pois jättämiselle. Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 1/2016 vp), jossa se on katsonut, että perustuslain säännökset, niitä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kan-



## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

nanotot puoltavat aikaisempien esitettyjen säännösten sisällyttämistä Metsähallituksesta annettavaan lakiin. Ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että se ottaa huomioon edellä mainitut säännökset ympäristöllisiä elementtejä koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi.

### *Metsähallituksen yhteiskunnallinen ohjaus ja rahoitus*

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan eduskunta hyväksyy edelleen vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoittamisesta säädetään esityksen 28 §:ssä, jonka mukaan Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien hoidosta saatavilla maksuilla ja tuotoilla. Julkisten hallintotehtävien hoitoa voidaan rahoittaa osin myös julkisella hankerahoituksella.

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjaustoimivallan esitetty sääntely vastaa asialliselta sisällöltään pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä ja nykyisin noudatettuja käytäntöjä. Valiokunta toteaa, että edellä sanotusta huolimatta asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin tiettyjä epäselvyyksiä koskien ohjaustehtäviä ja niiden laajuutta. Valtion talousarviovarojen käytön ohjaus eduskunnan asettamien tavoitteiden puitteissa kuuluu ministeriöille, jotka ovat vastuussa varojen käytöstä eduskunnalle.

Esityksen mukaan kulttuuriperintökohteiden hoito siirtyy julkisten hallintopalvelujen yksikköön. Valiokunta toteaa, että tämä muutos lisää yksikön kustannuksia ja tulee ottaa huomioon tulevassa budjettirahoituksessa. Esitetyt tasesiirrot vähentävät osaltaan julkisten hallintotehtävien tulorahoitusta, joka on aiemmin voitu hyödyntää suoraan julkisten hallintotehtävien rahoituksessa. Valiokunta korostaa, että nämä tulot on yleensä käytetty paikallisesti kompensoimaan ministeriöiden toimialoilla syntyneitä menoja. Valiokunta toteaa myös, että kolmanteen tase-erään siirtyisi osa nykyisestä omasta pääomasta. Siitä tulevat tulot, jotka nyt käytetään kokonaisuudessaan suoraan julkisiin hallintotehtäviin, kuten esimerkiksi luonnonsuojelualueiden palveluihin, siirtyisivät ilmeisesti liiketalouden tuloiksi. Valiokunta toteaa, että on tärkeää huomioida mahdollisten siirtojen vaikutukset julkisten hallintotehtävien resursseihin.

Valiokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle myös Metsähallituksen Laatumaan kiinteistökehitysliiketoiminnan kehittämistä nykyisestä, jotta matkailuyritysten toimintaedellytyksiä voidaan parantaa. Yhteistyön toimivuudella on suuri merkitys erityisesti Lapin matkailutoiminnan kehittämisen kannalta.

Valiokunta korostaa voimakkaasti sitä, että jokamiehenoikeuksien käyttömahdollisuuksia ei saa heikentää ja samalla myös retkeilyverkoston käytön maksuttomuudesta tulee ehdottomasti huolehtia. Samoin paikallisten virkistys- ja metsästyoikeudet ja metsästyksen liittyvät käytännöt tulee säilyttää ennallaan. Valiokunta toteaa myös tässä yhteydessä, että pinta- ja pohjavesien hyödyntämisestä säädetään kattavasti erikseen vesilaissa (587/2011).

Liiketoimintojen tulokset ovat luonteeltaan selkeästi taloudellisia, kun taas julkiset hallintotehtävät tuottavat pääasiassa erilaisia palveluita kansalaisille ja yritystoiminnalle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että nämä erilaiset tarpeet otetaan tasapainoisesti huomioon Metsähallituksen

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

tulosohjauksessa. Valiokunta painottaa, että Metsähallituksen sisällä eri yksiköiden välinen sujuva yhteistyö käytännön asioissa on täysin välttämätöntä.

### *Metsähallituksen valtion maa- ja vesialueita koskevat tasesiirrot*

Metsähallituksen tämänhetkinen tase jakautuu liiketoimintojen hallinnoimaan peruspääomaan ja luontopalveluiden hallinnoimaan muuhun omaan pääomaan, joka on valtion strategista maa- ja vesiomaisuutta. Muutokset näiden kahden tase-erän välillä tehdään eduskunnan päätöksellä. Hallituksen esityksen mukaan Metsähallituksen tase jakautuisi jatkossa kolmeen omaisuuserään. Liiketoimintojen peruspääoma säilyisi lähes ennallaan. Muu oma pääoma jakautuisi käytännössä nykyisestä poiketen kahteen omaisuuserään, joista ensimmäinen olisi lakiehdotuksen 26 §:n mukaan julkisten hallintotehtävien yksikön hoidossa ja toinen erä kuuluisi jatkossa (mm. valtion yleisvedet) muille yksiköille. Valiokunta toteaa, että asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin uuden kolmannen tase-erän aiheuttama järjestelmän monimutkaistuminen. Valiokunta tuo esiin myös huolen mahdollisesta läpinäkyvyyden vähenemisestä. Ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että kolmannen tase-erän muodostamisen tarpeellisuus vielä selvitetään.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös todettu (s. 44), ettei valtion yleisiin vesialueisiin liity yleistä intressiä eikä näiden alueiden hallintaa enää todettaisi julkiseksi hallintotehtäväksi. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että 1.1.2016 voimaan tulleen uuden kalastuslain (379/2015) säännöksiin liittyy yleisvesialueilla selkeitä Metsähallitusta koskevia julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että yleisillä vesialueilla on erilaisia yhteiskunnallisia intressejä, joita ovat esimerkiksi ammattikalastus, vesiviljely, tuulivoima, soranotto ja luonnonsuojelu. Näiden toimintojen kehittyminen yleisellä vesialueella edellyttää aikaisempaa suurempaa yhteensovittamisen tarvetta ja erilaisten tarpeiden tasapainoista huomiointia.

Metsähallituksen peruspääoman muutokset käsitellään esityksen 8 §:n mukaan eduskunnassa, mutta 34 §:n mukaan valtioneuvosto päättäisi tasemuutoksista muun oman pääoman sisällä julkisten hallintotehtävien yksikön hoitaman tase-erän ja liiketoimintojen hoitaman ns. kolmannen tase-erän välillä. Valtioneuvosto päättäisi sellaisen yksittäisen kiinteistövarallisuuden kohteen siirrosta, jonka käypä arvo on enintään kymmenen miljoonaa euroa. Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että esitetty malli saattaisi jossain tapauksissa mahdollisesti vähentää eduskunnan päätösvaltaa ja valtion omaisuuden hallinnan läpinäkyvyyttä. Esityksestä ei myöskään käy selkeästi ilmi, kuuluisiko kolmannen tase-erän osalta muutosten valmistelu pelkästään maa- ja metsätalousministeriölle, ja siksi ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnan harkittavaksi asian selkeyttämistä.

### *Luontomatkailu sekä valtion retkeilyalueiden hoito ja käyttö*

Valiokunta huomauttaa, että luontomatkailun edellytysten edistämiseen on kiinnitetty hallituksen esityksessä varsin vähän huomiota verrattuna alan suuriin kasvumahdollisuuksiin. Metsähallituksen hallinnoimilla luontoalueilla on suuri merkitys matkailuelinkeinolle erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Pohjois-Suomessa kansallispuistojen lisäksi myös monet retkeilyalueet ja taalousmetsät ovat matkailukeskusten ja -yritysten läheisyydessä ohjelmapalveluyritysten käytössä.

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

Matkailun kasvun myötä myös metsien eri käyttömuotojen yhteensovittamisen tarve korostuu entisestään.

Luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun toimintaympäristöjen ja palveluiden määrätietoinen kehittäminen suojelualueilla ja talousmetsissä yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa on tuottanut varsin hyviä tuloksia. Myös talousmetsien hakkuissa ja muiden metsätaloustoimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa Metsähallitus on enenevässä määrin ottanut huomioon paikallisten toimijoiden näkemyksiä. Valiokunta pitää tärkeänä näiden toimintamallien säilyttämistä ja kehittämistä.

Valtion retkeilyalueista säädetään ulkoilulaisissa (606/1973), johon kokonaisuudessaan sisältyy uudistamistarpeita. Ulkoilulain 16 §:n mukaan valtion maalle, jolla on ulkoilun kannalta huomattava yleinen merkitys, voidaan perustaa retkeilyalue. Tällaisella alueella on metsätalouden harjoittaminen, metsästys ja kalastus samoin kuin maa- ja vesialueiden käyttö järjestettävä niin, että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi huomioon otetuiksi.

Retkeilyalueiden hoito on nykyisellään järjestetty Metsähallituksessa siten, että alueiden hallinta kuuluu metsätalouden tulosalueelle ja alueiden virkistyspalvelujen tuottamisesta, palveluvarustuksen rakentamisesta ja hoidosta vastaa julkisten hallintotehtävien yksikkö. Toiminta rahoitetaan maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan kuuluvasta talousarvion määrärahasta. Valiokunta toteaa, että valtion retkeilyalueiden matkailukäyttö on lisääntynyt huomattavasti viime vuosikymmeninä ja näiden alueiden paikallistaloudelliset vaikutukset ovat huomattavia. Valtion retkeilyalueita ovat tällä hetkellä Evo, Ruunaa, Oulujärvi, Iso-Syöte ja Kylmäluoma sekä Hossa, jonne on tulossa uusi kansallispuisto. Suurin osa valtion retkeilyalueista on nykyään matkailun kannalta merkittäviä vetovoimatekijöitä, jotka houkuttelevat kasvavassa määrin myös ulkomalaisia matkailijoita. Käytännössä enää vain osalla retkeilyalueista voidaan harjoittaa tehokasta metsätaloutta, esimerkiksi Iso-Syötteen alue kuuluu lähes kokonaan Natura 2000 -ohjelmaan ja alue on siten melkein kokonaan metsätalouden ulkopuolella.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 54) ulkoilulain nojalla perustettuja valtion retkeilyalueita hoitaisi julkisten hallintotehtävien yksikkö yhteistyössä Metsähallituksen liiketoiminnan tai perustettavan metsätaloutta harjoittavan osakeyhtiön kanssa, koska retkeilyalueet kuuluvat tuottovaateen alaiseen omaisuuteen ja niillä harjoitetaan myös metsätaloutta. Valiokunta painottaa, että valtion retkeilyalueiden matkailukäyttö on voimakkaasti kasvanut ja matkailun paikallistaloudelliset vaikutukset ovat näillä alueilla huomattavan suuria.

Retkeilyalueiden kuuluminen Metsähallituksen peruspääomaan, johon kohdistuu tuottovaatimus, saattaa aiheuttaa eri käyttömuotojen yhteensovittamisen ongelmia tilanteessa, jossa tavoitteena on samanaikainen virkistys- ja matkailukäytön kehittäminen ja tuottovaateen alaisen metsätalouden toteuttaminen. Ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että valtion retkeilyalueet siirretään pois tuottovaateen alaisesta peruspääomasta esimerkiksi ns. kolmanteen tase-erään. Valiokunta korostaa erityisesti sitä, että kyse on varsin pienialaisista alueista, jotka ovat kuitenkin matkailulle hyvin tärkeitä.

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

*että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr  
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Tiina Elovaara ps  
jäsen Pauli Kiuru kok  
jäsen Hanna Kosonen kesk  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Rami Lehto ps  
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk  
jäsen Kai Mykkänen kok  
jäsen Riitta Myller sd  
jäsen Martti Mölsä ps  
jäsen Nasima Razmyar sd  
jäsen Katja Taimela sd  
jäsen Ari Torniainen kesk  
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### Eriävä mielipide 1

#### Perustelut

Hallituksen esitys Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi on herättänyt erittäin paljon kiinnostusta sekä huolta eri sidosryhmien keskuudessa. EU-lainsäädännöstä kumpuava tarve kilpailuneutraaliteetista on sinänsä perusteltu, mutta EU-lainsäädäntö ei vaadi Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnan yhtiöittämistä nyt esitetyssä muodossa. Metsähallituksen johtamisjärjestelmän selkeyttäminen on sinällään myös hyvä tavoite. Valitettavasti hallituksen valitsema tapa toteuttaa kilpailuneutraalius yhtiöittämällä Metsähallituksen metsätaloustoiminnot sekä tapa, jolla johtamisjärjestelmää uudistetaan, johtaisivat moniin ongelmiin. Näkemyksemme mukaan olisi ollut tarpeen tehdä uudistus, jossa muutetaan vain kilpailuneutraaliuden näkökulmasta keskeiset säädökset ja jätetään Metsähallituksen perusteiltaan hyvin toimiva organisaatio ennalleen.

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa useisiin sellaisiin kohtiin, jotka myös allekirjoittaneiden mielestä ovat lakiuudistuksessa kriittisiä ja joiden parantaminen on välttämätöntä. Suurimmasta osasta valiokunnan lausunnossa esitetyistä kannanotoista tämän eriävän mielipiteen allekirjoittajat ovat samaa mieltä. Alla käsitellyt kohdat vaativat vielä suurempia muutoksia, mihin valiokunta kokonaisuudessaan oli valmis.

Allekirjoittaneet ovat eri mieltä siitä lähtökohdasta, josta lainsäädäntöuudistus on aloitettu. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole selkeästi käyty läpi EU:n kilpailulainsäädännöllistä lähtökohtaa ja tarpeita, joista vaatimus yhtiöittämisestä on noussut. Valittu tapa, metsätaloustoimintojen yhtiöittäminen, ei turvaa tulevaisuudessa Metsähallituksen yhtenäisyyttä ja sitä, että Metsähallitus pysyisi myös tulevaisuudessa valtion 100-%:ssa omistuksessa eikä metsätalouslyhtiöitä esimerkiksi myytäisi eteenpäin. Tätä uhkakuvaa ei poista se valiokunnankin lausunnossaan esittämä sinällään perusteltu ja kannatettava ehdotus, että valtion perustaman metsätalouslyhtiön todetaan täysin selkeästi ja yksiselitteisesti kuuluvan kokonaan valtion omistukseen täsmentämällä 2. lakiehdotuksen 1 §:ää.

#### *Valmistelun läpinäkyvyys ja lähtökohdat*

Metsähallituslain valmistelu ei ole ollut niin avointa ja läpinäkyvää kuin merkittävän kansallista maa- ja vesialueiden hoitoa ja omistajuutta koskevan lainsäädäntöuudistuksen tulisi olla. Pitkään kestänyt valmisteluprosessi ja runsas kritiikki useilta sidosryhmiltä on heikentänyt luottamus pohjaa siitä, että lakia oltaisiin nyt muuttamassa kansallisen edun vaatimaan suuntaan. Ympäristövaliokunnan toimintasektoriin painottuen allekirjoittaneet yhtyvät valiokunnankin lausunnossaan esittämään huoleen luonto- ja ympäristöasioiden riittävästä huomioimisesta uudistusprosessin aikana. On myös huomioitava pitkän aikavälin globaali trendi, jossa kansainvälinen kiinnostus luonnonvarojen resursseja, maa- ja vesialueita, kohtaan kasvaa jatkuvasti. Tätä taustaa vasten sellaisen lainsäädännön valmistelua, jossa edes teoriassa on mahdollista irrottaa strategista maa- ja vesialueiden omistajuutta pois valtiolta, ei tule edistää.

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### *Organisaatio*

Erityistä hämmennystä ovat herättäneet johtamisjärjestelmän muutokset, joilla on vaikutusta Metsähallituksen julkisten tehtävien hoitamiseen. Allekirjoittaneet yhtyvät valiokunnan lausunnon näkemyksiin ja ehdotuksiin niiltä osin kuin muutoksia organisaatiouudistusta täsmentäviin kohtiin esitetään esimerkiksi koskien Metsähallituksen toimitusjohtajan ja hallituksen tehtävien täsmentämistä, julkisia hallintotehtäviä koskevien sisäisten viittaussuhteiden sekä ympäristöministeriön toimivallan selkeyttämistä ja matkailu- ja virkistysalan asiantuntemuksen lisäämistä Metsähallituksen hallitukseen.

### *Toiminnan läpinäkyvyys ja vastuu talousarviovarojen käytöstä*

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikön ja muiden osien välinen hallinnollinen erillisuus tulee turvata. Metsähallituksen liiketoimintojen ja budjettitalouden piirissä olevien julkisten hallintotehtävien välillä ei ole mahdollista siirtää varoja, eikä näiden eri toimintojen välille saa muodostua taloudellisia riippuvuussuhteita. Kuten valiokunnan enemmistö, allekirjoittaneet pitävät tärkeänä valtion perustettavan metsätalousyhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, koska kyse on yhteisen kansallisomaisuuden hyödyntämisestä.

Lakiehdotuksen mukaan julkisten hallintotehtävien erilliskirjanpidosta luovuttaisiin, mutta julkisista hallintotehtävistä laadittaisiin edelleen erillinen tilinpäätös lakiehdotuksen 33 §:n mukaisesti. Kuten sekä ympäristövaliokunta että perustuslakivaliokunta lausunnoissaan huomauttavat, ei hallituksen esityksen perusteluissa esitetä syytä tällaiselle taloushallinnon muutokselle.

Eduskunnan budjettivallan turvaaminen ja ministeriöiden ohjauksen toteutuminen sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön aseman riippumattomuus edellyttävät, että taloushallinnon järjestelmät noudattavat selkeästi erillisyyden vaatimusta. Kuten valiokuntakin lausunnossaan huomauttaa, erillinen kirjanpitosäännös olisi myös yhdenmukainen EU:n kilpailuoikeudellisten vaatimusten kanssa. Lisäksi valiokuntakäsittelyn aikana on jäänyt epäselväksi, mitä tarkoittaa eduskunnan päätösvalta niissä tapauksissa, joissa peruspääomasta ei ole säädetty eduskunnan antamalla lailla, kuten esimerkiksi tapahtuu luonnonsuojelualuetta perustettaessa.

Tätä taustaa vasten ehdotamme, että talousarvioon liittyviä pykäläiä tulee kokonaisuudessaan selvittää ja vähintään tulee lisätä erillistä kirjanpitoa edellyttävä säännös lain 33 §:n 1 momenttiin.

### *Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet*

Tämän kappaleen osalta yhdyimme pääosin valiokunnan lausuntoon.

Luonnonvarasuunnitelmien osalta korostamme niiden monitavoitteisuutta sekä valtion maille asetettujen erilaisten toiminnallisten tavoitteiden ja luonnonvarojen kestävä käytön merkitystä sekä alueellista osaamista ja näkemystä alueiden käyttöön. Koska lakivalmistelu on herättänyt levottomuutta niillä alueilla, erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa, joilla Metsähallituksen omistaman maan osuus on suuri, tulisi maa- ja metsätalousvaliokunnassa edelleen tarkentaa esitystä näiltä osin.

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### *Saamelaisen kulttuurin turvaamista koskevat säännökset*

Allekirjoittaneet viittaavat perustuslakivaliokunnan lausuntoon tältä osin ja edellyttävät, kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa, että aikaisemmin esitetyt säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta on sisällytettävä käsittelyssä olevaan esitykseen.

### *Metsähallituksen ohjaus, rahoitus ja tasesiirrot*

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan eduskunta hyväksyy edelleen vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä Metsähallituksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien rahoittamisesta säädetään esityksen 28 §:ssä, jonka mukaan Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla sekä julkisten hallintotehtävien hoidosta saatavilla maksuilla ja tuotoilla.

Vaikka maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjaustoimivallan esitetty sääntely vastaa asialliselta sisällöltään pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä ja nykyisin noudatettuja käytäntöjä, on asiantuntijakuulemisessa tullut esiin tiettyjä epäselvyyksiä koskien ohjaustehtäviä ja niiden laajuutta. Valtion talousarviovarojen käytön ohjaus eduskunnan asettamien tavoitteiden puitteissa kuuluu ministeriöille, jotka ovat vastuussa varojen käytöstä eduskunnalle.

Metsähallituksen tämänhetkinen tase jakautuu liiketoimintojen hallinnoimaan peruspääomaan ja luontopalveluiden hallinnoimaan muuhun omaan pääomaan, joka on valtion strategista maa- ja vesiomaisuutta. Muutokset näiden kahden tase-erän välillä tehdään eduskunnan päätöksellä. Hallituksen esityksen mukaan Metsähallituksen tase jakautuisi jatkossa kolmeen omaisuuserään. Liiketoimintojen peruspääoma säilyisi lähes ennallaan. Muu oma pääoma jakautuisi käytännössä nykyisestä poiketen kahteen omaisuuserään, joista ensimmäinen olisi lakiehdotuksen 26 §:n mukaan julkisten hallintotehtävien yksikön hoidossa ja toinen erä (mm. valtion yleisvedet) kuuluisi jatkossa muille yksiköille. Kuten valiokuntakin esittää lausunnossaan, asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin uuden kolmannen tase-erän aiheuttama järjestelmän monimutkaistuminen.

Valiokunta tuo esiin myös huolen mahdollisesta läpinäkyvyyden vähenemisestä sekä siitä, että kolmanteen tase-erään siirtyisi osa nykyisestä omasta pääomasta. Siitä tulevat tulot, jotka nyt käytetään kokonaisuudessaan suoraan julkisiin hallintotehtäviin, kuten esimerkiksi luonnonsuojelualueiden palveluihin, siirtyisivät ilmeisesti liiketalouden tuloiksi.

Tähän liittyen allekirjoittaneet yhtyvät valiokunnankin voimakkaasti esittämään kantaan siitä, että on huolehdittava jokamiehenoikeuksien säilymisestä laajoina ja retkeilyverkoston käytön maksuttomuudesta sekä myös paikallisisten virkistys- ja metsästyoikeuksien säilymisestä ennallaan myös pitkällä aikavälillä. Näitä pelkoja ei ole valiokuntakuulemisissa täysin pystytty pois sulkemaan.

Valiokunnan lausunnossaan esittämä näkökanta yleisiin vesialueisiin liittyvistä yhteiskunnallisista intresseistä ja kalastuslain (379/2015) vaatimuksista niillä sekä eduskunnan päätösvallan kaivonventumisesta siltä osin kuin valtioneuvosto päättäisi tasemuutoksista muun oman pääoman sisäl-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

lä julkisten hallintotehtävien yksikön hoitaman tase-erän ja liiketoimintojen hoitaman ns. kolmannen tase-erän välillä on perusteltu. Valtioneuvosto päättäisi sellaisen yksittäisen kiinteistövarallisuuden kohteen siirrosta, jonka käypä arvo on enintään kymmenen miljoonaa euroa.

Yllä olevan perusteella on selvää, ettei valmistelussa ole tarpeeksi huomioitu siirtojen vaikutuksia julkisten hallintotehtävien resursseihin, että yleisten vesialueiden yhteiskunnalliset intressit on sivuutettu ja että eduskunnan päätösvalta ja hallinnon läpinäkyvyys kaventuisivat eikä ole selkeästi todettu, kuuluisiko kolmannen tase-erän osalta muutosten valmistelu pelkästään maa- ja metsätalousministeriölle.

Allekirjoittaneet esittävät maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että suunniteltua uutta tase-erää muuhun omaan pääomaan ei perusteta, vaan Metsähallitus jatkaa toimintaansa kahdella tase-erällä.

### *Luontomatkailu ja valtion retkeilyalueiden hoito ja käyttö*

Allekirjoittaneet yhtyvät valiokunnan lausunnossaan esittämään näkemykseen, että luontomatkailun edellytysten edistämiseen on kiinnitetty hallituksen esityksessä varsin vähän huomiota verrattuna alan suuriin kasvumahdollisuuksiin. Luonnon monimuotoisuuden ja kestäväen käytön sekä paikallistoimijoiden kannalta on olennaista, että retkeilyalueilla toimitaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Kuten lausunnossakin todetaan, retkeilyalueiden käyttö ja merkitys on kasvanut viime vuosina ja paikallistaloudelliset vaikutukset ovat suuret.

Tätä taustaa vasten retkeilyalueiden kuuluminen Metsähallituksen peruspääomaan, johon kohdistuu tuottovaatimus, saattaa aiheuttaa eri käyttömuotojen yhteensovittamisen ongelmia tilanteessa, jossa tavoitteena on samanaikainen matkailukäytön kehittäminen ja tuottovaateen alaisen metsätalouden toteuttaminen. Poiketen ympäristövaliokunnan lausunnosta allekirjoittaneet esittävät, että valtion retkeilyalueet siirretään pois tuottovaateen alaisesta peruspääomasta julkisten hallintotehtävien hoitamaan muuhun omaan pääomaan.

### ***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.2.2016

Riitta Myller sd  
Katja Taimela sd  
Nasima Razmyar sd  
Silvia Modig vas



## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### Eriävä mielipide 2

#### Perustelut

##### *Toiminnan läpinäkyvyys*

Lakiehdotuksen mukaan julkisten hallintotehtävien erilliskirjanpidosta luovuttaisiin, mutta tälle ei ehdotuksen perusteluissa osoiteta syitä. Erillisestä kirjanpidosta luopuminen vaikeuttaisi sen kontrolloimista, että Metsähallituksen luontopalveluihin myönnettyt rahat käytetään niihin tarkoituksiin, joihin eduskunta on ne myöntänyt eikä liiketoimintaan. Eduskunnan budjettivallan turvaaminen ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön riippumattomuus edellyttävät julkisten hallintotehtävien erillistä kirjanpitoa. Myös perustuslakivaliokunta puoltaa lausunnossaan erilliskirjanpidon säilyttämistä (PeVL 1/2016 vp).

Valiokunnan olisi tullut esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että erillistä kirjanpitoa edellyttävä säännös lisätään lain 33 pykälän 1 momenttiin.

##### *Metsähallituksen valtion maa- ja vesialueita koskevat tasesiirrot*

Kolmannen tase-erän perustaminen Metsähallituksen taseeseen hämärtää luontopalvelujen ja liiketaloudellisen osan välistä eroa ja mahdollisesti avaa merkittävät maa- ja vesialueet nykyistä suuremmalle taloudelliselle hyödyntämiselle ilman, että eduskunta pystyy vaikuttamaan asiaan. Lisäksi se siirtää tähän mennessä luontopalvelujen käyttöön menneitä tuloja Metsähallituksen liiketalouspuolelle. Kuten valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, tämä ei yksinkertaista Metsähallituksen organisaatiota eikä valtionohjausta, vaan päinvastoin monimutkaistaa järjestelmää ja heikentää eduskunnan ohjausvaltaa.

Valiokunnan olisi tullut esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että kolmannen tase-erän perustamisesta luovutaan.

##### *Saamelaiskulttuurin turvaamista koskevat säännökset*

Lakiehdotukseen ei enää sisälly aikaisemmassa esityksessä (HE 264/2014 vp) olevia säännöksiä saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta (16 a §) ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (16 b §), jotka kuuluvat seuraavasti:

"Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu. Valmisteltaessa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttala-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa selvittää suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Heikentämiskielto. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

ja toteutettava siten, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai heidän mahdollisuuksiaan harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttala-alueella. Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on oikeus hakea muutosta Metsähallituksen tekemään hallintopäätökseen sillä perusteella, että päätös on heikentämiskiellon vastainen."

Yhdistyneiden kansakuntien alkuperäiskansojen oikeuksien erikoisraportoija Victoria Tauli-Corpuz on joulukuussa 2015 ilmaissut huolensa siitä, miten näiden säännösten poistaminen lakiehdotuksesta vaikuttaa saamelaisten oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 1/2016 vp) katsonut, että perustuslaki ja kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot puoltavat ko. säännösten sisällyttämistä lakiin.

Valiokunnan olisi tullut esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle edellä mainittujen säännösten sisällyttämistä lakiin.

### *Julkisten hallintotehtävien raja*

Valiokunta esittää julkisten hallintotehtävien määrittelyä nykyistä kapeammalla tavalla asioihin, joissa toimitaan virkavastuulla. En näe tätä julkisten hallintotehtävien määrittelyn kaventamista perusteltuna.

### ***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

*että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23.2.2016

Satu Hassi vihr

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

### Eriävä mielipide 3

#### Perustelut

##### *Saamelaisten oikeudet*

Perustuslain (731/1999) 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on todettu turvaavan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65 ja PeVL 32/2010 vp).

YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinon, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että saamelaisilla on saamelaisten kotiseutalueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesipinta-ala on yhteensä yli kolme miljoonaa hehtaaria eli kymmenesosa Suomen koko pinta-alasta. Siitä yli 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa. Siten Metsähallituksen toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

Eduskunnalle on 27 päivänä marraskuuta 2014 annettu erikseen esitys itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 264/2014 vp). Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaa Metsähallituksesta annettua lakia siten, että siihen otetaan säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei sisällä yllämainittuja säännöksiä. Huomionarvoista on, että Sipilän hallitus ei ole millään tavalla perustellut, miksi nämä säännökset on jätetty pois esityksestä.

Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat useaan otteeseen kehottaneet Suomea parantamaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut vuonna 2013 Suomelle antamissaan suosituksissa, että se on edelleen huolestunut siitä, että saamelaisilta puuttuu osallistumis- ja päätöksentekovalta asioissa, joilla on perustavanlaatuaista merkitystä heidän kulttuurilleen ja elämänta-

## Valiokunnan lausunto YmVL 2/2016 vp

valleen, mukaan lukien kysymyksissä, jotka koskevat oikeutta maahan ja luonnonvaroihin. Komitea pani myös merkille, että viranomaisten ymmärrys ja sovittelunhalu koskien saamelaisten elämäntapaa saattaa olla riittämätön, ja että juridinen selkeys puuttuu koskien maankäyttöä alueilla, joita saamelaiset ovat perinteisesti asuttaneet. Lisäksi komitea totesi, että Suomen tulisi edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla saamelaisten edustuksellisten instituutioiden, kuten saamelaiskäräjien, päätöksentekovaltaa. Suomen tulisi lisätä ponnistelujaan lainsäädäntömuutosten tekemiseksi saamelaisten oikeuksien täysimittaiseksi takaamiseksi heidän perinteisillä alueillaan varmistamalla, että saamelaisyhteisöjen oikeutta vapaaseen, ennalta tapahtuvaan ja informoituun osallistumiseen heitä koskeviin poliittisiin prosesseihin ja kehittämishankkeisiin noudatetaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 1/2016 vp) katsonut, että perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännökset ja niitä koskeva valiokunnan käytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot puoltavat säännösten sisällyttämistä lakiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja muuhun yllämainittuun viitaten katson, että Metsähallituslakiin tulee lisätä säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

### ***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän

*että ympäristövaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle 1. lakiehdotukseen liittäviksi säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.*

Helsingissä 23.2.2016

Anders Adlercreutz r