

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen (RP 132/2015 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen
- avdelningschef Juha S. Niemelä, jord- och skogsbruksministeriet
- förstråd Marja Kokkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Vilppu Talvitie, jord- och skogsbruksministeriet
- överdirektör Timo Tanninen, miljöministeriet
- regeringsråd Satu Sundberg, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- landskapsdirektör Mika Riipi, Lapplands förbund
- ledamot i kommunfullmäktige Veikko Väänänen, Enare kommun
- stadsfullmäktigeordförande Heikki Nivala, Kemijärvi stad
- första vice ordförande för kommunstyrelsen Pentti Rytisalo, Sodankylä kommun
- tf. miljösekreterare Esko Aikio, sametinget
- generaldirektör Esa Härmälä, Forststyrelsen
- naturtjänstdirektör Rauno Väisänen, Forststyrelsens naturtjänster
- direktör för juridiska ärenden Susanna Oikarinen, Forststyrelsen
- representant för Forststyrelsens personal Pertti Itkonen, Forststyrelsen
- professor Liisa Tyrväinen, Naturresursinstitutet
- direktör Petri Ahlroth, Finlands miljöcentral
- forstdirektör Juha Hakkarainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- verkställande direktör Timo Lappi, Turism- och Restaurangförbundet rf
- verksamhetsledare Anne Ollila, Renbeteslagsföreningen
- verksamhetsledare Eki Karlsson, Suomen Latu ry

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

- ordförande Risto Sulkava, Finlands naturskyddsförbund rf
- skyddsexpert Paloma Hannonen, Finlands naturskyddsförbund rf
- tf. ombudsman Panu Räsänen, Suomen Partiolaiset — Finlands Scouter
- skogsexpert Annukka Valkeapää, WWF Finland.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- Norra Karelens landskapsförbund
- Kittilä kommun
- professor Petri Kuoppamäki, Aalto-universitetet
- doktorand Heta Heiskanen, Tammerfors universitet
- Skogsindustrin rf
- Saamelaiset arvot ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet konstaterar att regeringen föreslår en ny lag om Forststyrelsen och samtidigt föreslås den gällande lagen bli upphävd. Forststyrelsen är enligt propositionen ett statligt affärsverk inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde som styrs av ministeriet. Dess allmänna uppgift är att använda, vårda och skydda statens jord- och vattenegendom som den besitter på ett hållbart sätt och att bedriva en resultatrik verksamhet. På grund av de krav som följer av EU:s konkurrenslagstiftning ingår också ett förslag till en ny lag om statens skogsbruksbolag. Att fortsätta den nuvarande affärsverksamheten inom skogsbruk i form av affärsverk är enligt propositionen inte längre möjligt, utan avsikten är att överföra affärsverksamheten till ett nytt aktiebolag som fungerar på marknadsmässiga villkor som dotterbolag till Forststyrelsen.

Statens områden som förvaltas av Forststyrelsen utgör nästan en tredjedel av Finlands hela yta och bildar en viktig nationalegendom. Den totala arealen av statens områden som är i Forststyrelsens besittning uppgick vid utgången av 2014 till ca 12,5 miljoner hektar, av vilka 9,1 miljoner hektar utgjorde landområden och 3,4 miljoner hektar vattenområden. Av landområdena var 39 procent skogsmark som utnyttjades ekonomiskt, medan 61 procent var utanför den ekonomiska verksamheten.

Forststyrelsen har som förvaltare av jord- och vattenegendom mycket olikartade roller som producent av råvaror för bioekonomi, garant för skogsindustrins virkesförsörjning, anskaffare av inkomster för staten, central aktör inom naturvården, tillhandahållare av rekreationsmöjligheter, viktig arbetsgivare i norra Finland och samordnare av olika former av markanvändning. Största delen av Forststyrelsens mark finns i östra och norra Finland där Forststyrelsens lokala verksamhet har en mycket stor regional betydelse för kommunekonomin, näringarna och rekreationen. Utskottet vill understryka Forststyrelsens centrala uppgift som medlare i fråga om ekonomi- och rekreationsanvändning och skydd av statens skogar.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Miljöutskottet behandlar nedan i sitt utlåtande frågor som hör till utskottets behörighet och som har samband med bland annat skötseln av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter, samhällsliga förpliktelser, insyn i verksamheten, naturturism och strövområden. Dessutom vill utskottet fästa jord- och skogsbruksutskottets uppmärksamhet vid behovet av att förtydliga propositionen till vissa delar. Utfrågningen av sakkunniga har visat att propositionen är behäftad med inexaktheter särskilt vad gäller styrningen av offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet lyfter också fram sin allmänna oro för att natur- och miljöfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt vid reformen.

Utskottet anser det i sammanhanget nödvändigt att behörighet och resultatstyrning blir entydigt definierade, att styrsystemet är tydligt, att verksamheten är transparent och att miljösynpunkter tillmäts tillräcklig vikt. Dessutom bör reformen verkställas med särskild hänsyn till att byråkratin inte får öka.

Forststyrelsens organisation

Forststyrelsen är enligt lagförslaget också framöver ett statligt affärsverk, men 2010 års allmänna lag om statliga affärsverk (1062/2010) tillämpas inte på den. Bestämmelserna om Forststyrelsen föreslås i sin helhet ingå i en ny lag om Forststyrelsen. Däremot ska Forststyrelsens affärsverksamhet inom skogsbruk bolagiseras genom att grunda ett aktiebolag som helt ägs av staten och förvaltas av Forststyrelsen. För ändamålet stiftas en separat lag om statens skogsbruksbolag. Utskottet ser det som nödvändigt att statens skogsbruksbolag tydligt och entydigt konstateras vara i statens ägo i sin helhet. Utskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att saken preciseras i 1 § i lagförslag 2.

Forststyrelsen ska i fortsättningen bedriva affärsverksamhet inom det ekonomiska utnyttjandet av statens jord- och vattenegendom som anvisats i dess besittning samt genom att förvalta aktierna i de dotter- och intressebolag som bedriver affärsverksamhet som ansluter till förvaltningen av jord- och vattenegendomen. Forststyrelsen bedriver affärsverksamhet på marknaden genom de aktiebolag som den äger. Utskottet vill betona att det övergripande samhällsintresset fortfarande vid sidan av en lönsam affärsverksamhet omfattar att övriga samhällsbehov som hänför sig till de områden som Forststyrelsen besitter blir beaktade på behörigt sätt.

De främsta aktörerna inom Forststyrelsens organisation är en styrelse och en verkställande direktör samt en separat enhet som svarar för de offentliga förvaltningsuppgifterna. Forststyrelsen har också andra enheter och funktioner enligt vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Regleringen som gäller verkställande direktören torde enligt propositionsmotiven inte i praktiken innebära någon förändring i verkställande direktörens uppgifter. I fråga om styrelsens uppgifter innehåller bestämmelserna vissa preciseringar. Utskottet ser det som viktigt att verkställande direktörens behörighet i skötseln av offentliga uppgifter för tydlighetens skull formuleras analogt med styrelsens behörighet.

Forststyrelsen har enligt 11 § i förslaget en styrelse med högst åtta medlemmar. Enligt paragrafens 2 mom. ska minst en styrelsemedlem företräda Forststyrelsekoncernens personal. Om övriga medlemmar i styrelsen föreskrivs ingenting separat. Med stöd av lagens 43 § får närmare bestämmelser om bland annat styrelsens sammansättning utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Utskottet konstaterar att styrelsen i sin verksamhet tvingas beakta ytterst olikartade intressen och samordna dem. Styrelsen har inte tidigare haft tillräcklig representation för exempelvis turism eller rekreationsintressen trots att dessa frågor har ökat i betydelse. Miljöutskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att styrelsen i fortsättningen ska ha representanter för turism- och rekreationsfrågor och naturvårdsexpertis.

Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter sköts enligt förslaget fortfarande i en separat enhet som leds av naturtjänstdirektören. De offentliga förvaltningsuppgifter som gäller jakt och fiske samt jakt- och fiskeövervakningen sköts i den enheten av vildmarksdirektören. Utskottet anser att den föreslagna organisationsstrukturen är adekvat för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Att skilja offentliga förvaltningsuppgifter från styrsystemet i övrigt är motiverat när skötseln av uppgiften kräver utövning av offentlig makt med tillhörande tjänsteansvar. Övriga lagstadgade uppgifter bör höra till det allmänna styrsystemet också till den del Forststyrelsens uppgifter sköts i enheten för offentliga förvaltningsuppgifter. Definitionen av offentliga förvaltningsuppgifter bör redan till sina konstitutionella utgångspunkter vara uppgiftsspecifik. Miljöutskottet föreslår också att jord- och skogsbruksutskottet överväger om naturtjänstdirektören ska vara föredragande i ärenden som gäller offentliga förvaltningsuppgifter.

Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter

Utskottet konstaterar att de offentliga förvaltningsuppgifter som anvisats Forststyrelsen enligt lagförslaget förblir huvudsakligen oförändrade. De offentliga förvaltningsuppgifterna anges i 5 § och delvis också i 16 §. Forststyrelsen har enligt speciallagar en stor mängd förvaltningsuppgifter av vilka de viktigaste är vård och styrning av användningen av statens naturskydds-, ödemarks- och strövområden och vildmarkstjänster som omfattar jakt, fiske och terrängtrafik samt jakt- och fiskeövervakning. Forststyrelsen har fått nya uppgifter genom EU:s lagstiftning om skydd av vattendrag och hav. Koncentrationen av den strategiska kulturhistoriska egendomen till Forststyrelsen har medfört uppgifter i anslutning till vård av kulturmiljön och byggnadsarvet samt skydd av byggnader. Utskottet konstaterar att definitionen av offentliga förvaltningsuppgifter i lagförslaget är mer vidsträckt än i fråga om offentliga förvaltningsuppgifter i allmänhet. Där ingår också lagstadgade uppgifter som inte har drag av ordinära offentliga förvaltningsuppgifter. Men utskottet konstaterar att gränsdragningen mellan olika uppgifter är svår.

Offentliga förvaltningsuppgifter sköts enligt förslagets 16 § i en separat enhet för offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa uppgifter finansieras huvudsakligen ur statsbudgeten och delvis genom avkastning av skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet konstaterar att oavhängigheten i fråga om skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna tryggas så att skötseln av uppgifterna separeras personellt, ekonomiskt och funktionellt. Det är motiverat i uppgifter där man utövar offentlig makt med tjänsteansvar. I övrigt krävs det ett enhetligt styr- och förvaltningssystem där den allmänna behörigheten och ansvaret för organiserandet av koncernhelheten ligger hos Forststyrelsens verkställande direktör och styrelse, för att styrsystemet ska fungera och vara tydligt. Miljöministeriet svarar enligt 9 § i lagförslaget för resultatstyrningen av Forststyrelsen vid skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits höra till ministeriets styrningsansvar och som avses i 5 §.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Utskottet menar att det hade varit en alternativ lösning vid reformen av Forststyrelsen att de offentliga förvaltningsuppgifterna hade överförts till ett självständigt verk, men målen i statens gällande fastighetsstrategi kan sannolikt tryggas bättre inom ramen för ett enda affärsverk. Detta trots att det finns en viss inbyggd spänning mellan affärsverksamhet och offentliga förvaltningsuppgifter på grund av deras olikartade karaktär, vilket innebär att det är krävande att fatta beslut som är rättvisa och gagnar samhället på bästa sätt. För att statens intressen ska bli tillvaratagna i sin helhet måste utöver de ekonomiska konsekvenserna också sociala, miljömässiga och till kulturarvet relaterade faktorer beaktas behörigen.

Till Forststyrelsens centrala naturvårdsuppgifter hör förvaltning, vård och användning av nätverket av naturskyddsområden. I anknytning till det har naturrekreation och särskilt naturturism ökat kraftigt i betydelse. Utskottet understryker att Forststyrelsen under den nuvarande lagens giltighetstid aktivt har utvecklat dialogen mellan enheten för offentliga förvaltningsuppgifter och Forststyrelsens övriga enheter och nått relativt goda resultat i att samordna olikartade och delvis motstridiga mål. Resultatstyrningen av de offentliga förvaltningsuppgifterna har hittills skötts i samarbete mellan jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet inom ministeriernas respektive områden och det täta samarbetet måste absolut fortsätta och utvecklas vidare. För att samordna olika mål är det viktigt att behörighet och styrsystem är väldefinierade, anser utskottet.

Om miljöministeriets styrudduppgifter föreskrivs i 9 § i lagförslaget att miljöministeriet svarar för resultatstyrningen av Forststyrelsen vid skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits höra till miljöministeriets styrningsansvar och som avses i 5 §. Men i förslagets 16 § föreskrivs också om uppgifterna för enheten för offentliga förvaltningsuppgifter inklusive vård och användning av nätverket av naturskyddsområden, vilket enligt formuleringen i 16 § inte ingår i de offentliga förvaltningsuppgifter som anges i förslagets 5 § trots att det entydigt handlar om en offentlig förvaltningsuppgift då man ser till sakinnehållet. Miljöministeriet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att de inbördes hänvisningarna om offentliga förvaltningsuppgifter och miljöministeriets behörighet förtydligas genom att 16 § 2 punkten blir en ny 5 § 2 punkt, varvid 2 punkten blir ny punkt 4 och 4—6 punkten blir punkt 5—7.

Insyn i verksamheten

Utskottet anser att det i den mångförgrenade organisationsstrukturen måste tryggas att Forststyrelsens enhet för offentliga förvaltningsuppgifter administrativt är fristående från de övriga delarna. Det går inte att överföra medel mellan Forststyrelsens affärsverksamhet och de offentliga förvaltningsuppgifterna som omfattas av budgetekonomi och det får inte uppstå ekonomiska beroendeförhållanden mellan dessa olika funktioner. Utskottet ser det som nödvändigt att användningen av de budgetmedel som riksdagen beviljar också framöver kan följas och att verksamhetsresultaten redovisas transparent efter att räkenskapsåret har avslutats. Det är också angeläget, menar utskottet, att verksamheten i det nya statliga skogsbruksbolaget är öppen och insynsvänlig eftersom det handlar om att utnyttja en gemensam nationalegendom.

Enligt lagförslaget ska man frånga särskild bokföring i fråga om offentliga förvaltningsuppgifter, men det ska ändå upprättas ett särskilt bokslut för de offentliga förvaltningsuppgifterna i enlighet med 33 § i lagförslaget. Utskottet vill påpeka att propositionsmotiven inte ger någon orsak till denna ändring i ekonomiförvaltningen. Men det betonas i propositionsmotiven (s. 66) att tillgång-

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

ar och skulder som hänför sig till skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna ska hållas effektivt åtskilda från affärsverksamhetens tillgångar och skulder.

För att riksdagens budgetmakt ska kunna tryggas och ministeriernas styrning ska kunna genomföras och för att enheten för offentliga förvaltningsuppgifter ska förbli oberoende måste systemen för ekonomiförvaltning strikt iakta kravet på åtskildhet. Utskottet vill påpeka att en bestämmelse om särskild bokföring också skulle stämma överens med EU:s konkurrensrättsliga krav. Enligt 13 § i den upphävda lagen om statliga affärsverkfrån 2002, som fortfarande tillämpas på Forststyrelsen, ska övriga uppgifter enligt lagen om det enskilda affärsverket bokföras särskilt och för verksamheten upprättas ett särskilt bokslut. Följaktligen föreslår utskottet för jord- och skogsbruksutskottet att det ska utredas huruvida en bestämmelse om särskild bokföring bör fogas till lagens 33 § 1 mom.

Enligt 8 § 2 mom. i den nuvarande lagen om Forststyrelsen ska naturtjänstdirektören, som leder enheten för offentliga förvaltningsuppgifter, godkänna och underteckna styrelsens särskilda bokslut. Bestämmelsens syfte är att bidra till myndighetsenhetens självständiga och oavhängiga status. Utskottet föreslår att jord- och skogsbruksutskottet utreder behovet av att inkludera en motsvarande bestämmelse också i den nya lagen.

I lagförslaget 8 § 1 mom. 2 punkt konstateras att vid behandlingen av statsbudgeten ska riksdagen godkänna höjningar och sänkningar av Forststyrelsens grundkapital samt besluta om intagande av anslag i statsbudgeten för höjning av Forststyrelsens grundkapital. Utskottet vill påpeka att riksdagens beslutanderätt delvis blir oklar i situationer där det inte föreskrivs om grundkapitalet i en lag stiftad av riksdagen såsom till exempel när ett naturskyddsområde inrättas.

Allmänna samhälleliga förpliktelser

Enligt lagförslaget 2 § ska Forststyrelsen använda, vårda och skydda statens jord- och vattenegendom som den besitter på ett hållbart sätt. Forststyrelsens allmänna samhälleliga förpliktelser ingår i förslaget 6 §. Enligt 1 mom. ska bevarandet av den biologiska mångfalden och en ändamålsenlig ökning av den vara yttre villkor som begränsar all affärsverksamhet inom Forststyrelsen. Den biologiska mångfalden ska som en väsentlig del av den hållbara skötseln och användningen av naturresurserna, tillsammans med de övriga mål som uppställts för skötseln, användningen och skyddandet av skogar, havet och andra naturresurser, beaktas i tillräcklig grad. Utskottet konstaterar att paragrafens 1 mom. motsvarar formuleringen i den nuvarande lagen med undantag av att den innehåller ett omnämnande av havet utöver skogarna. Dessutom finns i slutet av paragrafen ett tillägg där det konstateras att skötseln av övriga samhälleliga förpliktelser ska beaktas när Forststyrelsens resultatmål uppställs.

Avsikten är att i 1 mom. föreskriva även om Forststyrelsens skyldighet att i sin verksamhet beakta de krav som användningen av naturen för rekreation ställer. Med dessa krav avses bl.a. att avverkning och förnyelse av skogar och annan markanvändning inom turistområdenas och turiststråkens influenssfär genomförs så att olägenheterna för landskapsvärdena och naturupplevelserna blir så små som möjligt. Utskottet konstaterar att förpliktelsen motsvarar den förpliktelse som ingår i den gällande lagen.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

I förslaget till lag om statens skogsbruksaktiebolag står det att vid överlåtelse av rätten att använda egendom och ändring av villkoren för det ska det ses till att de allmänna samhälleliga förpliktelser som avses i 6 § och de övriga samhälleliga förpliktelser som avses i 7 § i lagen om Forststyrelsen säkerställs och att de regionala planer för användning av naturresurserna som Forststyrelsen godkänt iakttas. Utskottet ser det som viktigt att dessa principer iakttas och att verksamheten i det nya statliga skogsbruksbolaget är öppen för insyn.

Forststyrelsens redovisningsmål anger i princip i vilken grad Forststyrelsen måste utnyttja sina skogar. Utskottet understryker att redovisningsmålet måste bedömas med hänsyn till ekosystemet i stort. Det är med andra ord viktigt att ta hänsyn också till andra faktorer än virkesavkastningen. Utskottet menar att Forststyrelsen i egenskap av förvaltare av statens skogar bör se till att skogsbruket beaktar också den sociala hållbarheten.

Utskottet vill betona att främjandet av sysselsättningen, som hör till Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser, är av utomordentligt stor betydelse i östra och norra Finland. Samtidigt granskas främjandet av sysselsättningen i lagförslaget något snävt i termer av sysselsättning inom skogsbruket, trots att också turismen som sysselsättande faktor på många orter exempelvis i Lappland har en stor och ökande betydelse. Möjligheterna till sysselsättningsfrämjande hos statens ekonomiskogar och andra statliga områden bör granskas i större omfattning med avseende på den sammantagna regionala sysselsättningen och regionutvecklingen som helhet.

Bokslutsuppgifterna från 2014 visar att Forststyrelsen har betalat kommunerna ca 7,7 miljoner euro i samfundsskatt. Dessa skatteinkomster är livsviktiga särskilt för de små kommunerna i norra Finland. Enligt propositionen leder den nya organisationsstrukturen till att de inkomster som sammanlagt redovisas för kommunerna minskar med ca en miljon euro till 6,7 miljoner euro. Utskottet noterar att inkomsterna i form av samfundsskatt från Forststyrelsen maximalt kan utgöra upp till 20 procent av inkomsterna hos vissa små kommuner i norra Finland. Utskottet anser det angeläget att nivån på dessa skatteinkomster tryggas.

Forststyrelsen har numera en god regional täckning och lokal kännedom inom sina olika verksamhetsområden. Utskottet anser att Forststyrelsen och det nya statliga skogsbruksbolaget också framöver bör kunna ingå välfungerande lokala avtal och använda personalresurserna på ett flexibelt sätt. Utskottet poängterar att måluppfyllelsen i fråga om de samhälleliga förpliktelserna måste följas upp på tillräckligt bred bas. Den ekologiska, ekonomiska och sociala hållbarheten bör utvärderas transparent och samtidigt bör det utvecklas indikationer för verksamhetens hållbarhet.

Forststyrelsens styrelse ska enligt 12 § i förslaget bland annat godkänna de regionala planerna för användning av naturresurser. Naturresursplanerna är strategiska planer för användning av naturresurserna. De har flera mål och utarbetas för ett stort område. Genom planeringen samordnas operativa mål för statlig mark och dessutom vill man säkerställa att naturresurserna används på ett hållbart och balanserat sätt. I planerna ingår en områdesekologisk översyn som omfattar ett ekologiskt och socialt perspektiv. Utskottet menar att ett öppet samarbete och kännedom om lokala förhållanden har blivit centrala element i Forststyrelsens regionala naturresursplanering och att de bör vidareutvecklas.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Bestämmelser om att trygga samernas kultur

En av Forststyrelsens allmänna samhällliga förpliktelser är att trygga förutsättningarna för utövande av samekultur. Enligt 6 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs på samma sätt som i 4 § 2 mom. i den gällande lagen om Forststyrelsen om Forststyrelsens samhällliga förpliktelser inom samernas hembygdsområde och renskötselområdet. Enligt förslaget ska vårderna, användningen och skyddet av naturresurser i Forststyrelsens besittning inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen (974/1995) samordnas så att samerna som ursprungsbefolkning har möjlighet att bevara och utveckla sin kultur enligt sin i grundlagen givna rätt. Till samernas kultur anses även höra möjligheten att utöva traditionella näringar, såsom renskötsel, jakt och fiske. Bestämmelsen innebär inte att rättigheterna i anslutning till att bedriva de nämnda naturnäringarna enbart skulle tillfalla samerna.

I 39 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs om regionala delegationer som är verksamma i anslutning till Forststyrelsen. Bestämmelsen motsvarar i sak till största delen 20 § i den gällande lagen om Forststyrelsen. Men ordalydelsen preciseras så till vida att delegationerna ska finnas landskaps- eller områdesvis medan de nu finns läns- eller områdesvis. Enligt 39 § 2 mom. i förslaget tillsätts en delegation i varje kommun som i sin helhet hör till samernas hembygdsområde. Delegationernas uppgift är att handlägga ärenden som gäller en hållbar användning och skötsel av statens land- och vattenområden och de naturresurser som hör till dem. I den gällande lagen om Forststyrelsen finns ingen bestämmelse om kommunvisa delegationer inom samernas hembygdsområde. Utskottet anser att reformen i fråga om delegationerna behövs och bidrar till att trygga samernas ställning.

Utskottet konstaterar att man vid de nyss genomförda översynerna av lagen om fiske (379/2015), miljöskyddslagen (527/2014), gruvlagen (621/2011) och vattenlagen (587/2011) och vid ändringar av naturvårdslagen (58/2011) och skogslagen (1085/2013) konsekvent befast samernas möjligheter att delta i att tillämpa dessa lagar genom att komplettera dem med nya bestämmelser om så kallat förbud mot försämring.

Utskottet vill påpeka att ett förslag till ändring av lagen om Forststyrelsen ingår i propositionen om sättande i kraft av bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (den så kallade ILO:s konvention nr 169, RP 264/2014 rd), som lämnades till riksdagen under föregående valperiod. Lagen föreslogs bli kompletterad med bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde (16 a §) och om förbud mot försämring av samekulturen (16 b §). Under den föregående valperiodens sista riksmöte godkände riksdagen på grundval av proposition RP 264/2014 rd och grundlagsutskottets betänkande GrUB 13/2014 rd vid första behandlingen ett förslag till lag om ändring av lagen om Forststyrelsen, som innehöll de ovan nämnda ändringarna. Men förslaget togs inte upp för andra behandling. På grund av bestämmelsen om fortsatt behandling av internationella ärenden i 49 § i grundlagen är ärendet fortfarande aktuellt i riksdagen.

I den aktuella propositionen föreslås lagen om Forststyrelsen bli upphävd och ersatt med en ny lag om Forststyrelsen. I lagförslaget ingår inte längre de tidigare bestämmelserna om planering i samernas hembygdsområde eller förbud mot att försämma samernas kultur. I propositionsmotiven re-

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

dovisas inga orsaker till att bestämmelserna har utelämnats. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 1/2016 rd) där grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i grundlagen och grundlagsutskottets praxis i fråga om dem samt ställningstaganden från de internationella organen för övervakning av mänskliga rättigheter talar för att sådana bestämmelser ska ingå i lagen om Forststyrelsen. Miljöutskottet föreslår att jord- och skogsbruksutskottet beaktar de ovan nämnda bestämmelserna om att förenhetliga lagstiftning som gäller miljörelaterade element.

Forststyrelsens samhällsstyrning och finansiering

Enligt 8 § i lagförslaget godkänner riksdagen fortfarande i samband med behandlingen av budgeten de centrala målen för Forststyrelsens tjänster och övriga mål för verksamheten. Föreskrifter om finansieringen av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter ingår i 28 § i förslaget, där det föreskrivs att skötseln av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter finansieras med anslag som särskilt anvisas i statsbudgeten samt med avgifter och inkomster från skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna. Skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter kan delvis också finansieras med offentlig projektfinansiering.

Innehållet i regleringen av jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets styrbefogenhet motsvarar i allt väsentligt i sak den gällande lagstiftningen och den praxis som tillämpas för närvarande. Utskottet konstaterar att trots det ovan sagda har utfrågningen av sakkunniga visat på vissa oklarheter som gäller styrningsuppgifterna och deras omfattning. Ministerierna ansvarar inför riksdagen för att de statliga budgetmedlen används inom de ramar som riksdagen har uppställt. Därför ska ministerierna styra medelsanvändningen.

Enligt propositionen överförs värden av objekt inom kulturarvet till enheten för offentliga förvaltningstjänster. Utskottet konstaterar att ändringen ökar enhetens kostnader och bör beaktas i den framtida budgetfinansieringen. De föreslagna balansöverföringarna bidrar till en minskning av inkomstfinansieringen av de offentliga förvaltningsuppgifterna, vilket tidigare har gått att utnyttja direkt i finansieringen av de offentliga förvaltningsuppgifterna. Utskottet framhåller att dessa inkomster i allmänhet har använts lokalt för att kompensera för utgifter inom ministeriernas ansvarsområden. Utskottet konstaterar också att en del av det nuvarande egna kapitalet ska övergå till den tredje balansposten. De hithörande inkomsterna som nu i sin helhet används direkt för offentliga förvaltningsuppgifter, till exempel för tjänster i naturskyddsområden, skulle uppenbarligen bli inkomster från affärsekonomi. Utskottet konstaterar att det är viktigt att beakta konsekvenserna av eventuella överföringar på resurserna för förvaltningsuppgifterna.

Utskottet föreslår också för jord- och skogsbruksutskottet att Forststyrelsens affärsverksamhet Laatumaa för fastighetsutveckling ska vidareutvecklas för att verksamhetsbetingelserna för företag inom turism ska kunna förbättras. Ett fungerande samarbete är av stor betydelse i synnerhet med tanke på utvecklingen av turismen i Lappland.

Utskottet vill kraftigt betona att möjligheterna att utnyttja allemansrätten inte får försvagas, och samtidigt måste det ovillkorligen ses till att användningen av strövområdena förblir avgiftsfri. Praxis för de lokala rekreations- och jakträttigheterna bör också bevaras oförändrad. Utskottet

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

konstaterar i sammanhanget också att heltäckande bestämmelser om att utnyttja yt- och grundvattnen ingår i vattenlagen (587/2011).

Resultaten av affärsverksamheten är till sin karaktär entydigt ekonomiska medan de offentliga förvaltningsuppgifterna huvudsakligen producerar olika slags tjänster för allmänheten och företagsverksamhet. Utskottet ser det som nödvändigt att dessa olika behov beaktas balanserat i Forststyrelsens resultatstyrning. Utskottet understryker att det är absolut nödvändigt att samarbetet mellan olika enheter inom Forststyrelsen löper smidigt.

Forststyrelsens balansöverföringar i fråga om statens land- och vattenområden

Forststyrelsens nuvarande balansräkning fördelas mellan grundkapital som förvaltas av affärsverksamheten och övrigt kapital som förvaltas av naturtjänsterna och som utgörs av statens strategiska jord- och vattenegendom. Ändringar mellan dessa balansposter görs genom beslut av riksdagen. Enligt propositionen ska Forststyrelsens balansräkning i fortsättningen delas upp på tre tillgångsposter. Affärsverksamhetens grundkapital förblir praktiskt taget oförändrat. Det övriga egna kapitalet fördelas i praktiken i avvikelse från nuläget i två tillgångsposter av vilka den första enligt 26 § i lagförslaget sköts av enheten för offentliga förvaltningsuppgifter och den andra ska i fortsättningen (bland annat statens allmänna vatten) höra till andra enheter. Utskottet konstaterar att vid utfrågningen av sakkunniga aktualiserades att en ny tredje balanspost gör systemet mer komplicerat. Utskottet uttrycker också sin oro över att transparensen eventuellt minskar. Miljöutskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att behovet av en tredje balanspost ska utredas ytterligare.

I detaljmotiven konstateras också (s. 44) att statens allmänna vattenområden inte är förknippade med ett allmänt intresse och att förvaltningen av dessa områden inte längre konstateras vara offentliga förvaltningsuppgifter. Men utskottet påpekar ändå att bestämmelserna i den nya lagen om fiske (379/2015) som trädde i kraft den 1 januari 2016 i fråga om allmänna vattenområden har ett klart samband med offentliga förvaltningsuppgifter som gäller Forststyrelsen. Dessutom har det vid utfrågningen av sakkunniga framkommit att allmänna vattenområden är föremål för olika samhällsintressen såsom yrkesfiske, vattenbruk, vindkraft, grusutvinning och naturvård. För att dessa funktioner ska kunna utvecklas inom allmänna vattenområden krävs det mer samordning och jämlikt beaktande av olika behov.

Ändringar i Forststyrelsens grundkapital behandlas enligt 8 § i förslaget i riksdagen, men enligt 34 § ska statsrådet besluta om ändringar i balansräkningen inom övrigt eget kapital mellan den balanspost som sköts av enheten för offentliga förvaltningsuppgifter och den så kallade tredje balansposten som sköts av affärsverksamheterna. Statsrådet beslutar om överföring av enskilda fastighetsförmögenhetsobjekt vars gängse värde är högst tio miljoner euro. Under sakkunnigutfrågningen har det framkommit att den föreslagna modellen i vissa fall eventuellt kan reducera riksdagens beslutanderätt och insynen i statens egendomsförvaltning. Propositionen visar inte heller tydligt om beredningen av ändringar i fråga om den tredje balansposten enbart hör till jord- och skogsbruksministeriet och därför föreslår miljöutskottet att jord- och skogsbruksministeriet överväger ett förtydligande av saken.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Naturturism och vård och användning av statens strövområden

Utskottet vill påpeka att främjandet av förutsättningarna för naturturism i propositionen har blivit relativt lite uppmärksammat med tanke på branschens betydande tillväxtmöjligheter. De naturområden som Forststyrelsen förvaltar har stor betydelse för turismen särskilt i norra och östra Finland. Utöver nationalparkerna i norra Finland används många strövområden och ekonomiskogar i närheten av turistcentra och turistföretag av programtjänstföretag. I och med att turismen växer betonas behovet av att samordna olika former att utnyttja skogarna allt mer.

Att målmedvetet utveckla miljöer och tjänster för naturrekreation och naturturism inom skyddsområden och ekonomiskogar i samarbete med olika intressenter har gett förhållandevis goda resultat. Också när det gäller planering och genomförande av avverkning av ekonomiskogar och andra skogsbruksåtgärder har Forststyrelsen i tilltagande utsträckning beaktat lokala aktörers synpunkter. Det är angeläget att dessa verksamhetsmodeller bevaras och utvecklas, anser utskottet.

Bestämmelser om statliga strövområden ingår i lagen om friluftsliv (606/1973) som i sin helhet är i behov av revidering. Enligt 16 § i lagen om friluftsliv kan strövområden inrättas på statlig mark som är av avsevärd allmän betydelse för idkande av friluftsliv. Inom sådant område ska skogsbruk, jakt och fiske ävensom annat nyttjande av jord- eller vattenområde ordnas så att friluftslivets behov i tillräcklig utsträckning blir tillgodosedda.

Vården av strövområden är för närvarande inom Forststyrelsen ordnad så att förvaltningen av områdena hör till resultatområdet för skogsbruk medan ansvaret för att producera rekreationstjänster samt bygga ut och sköta serviceutrustning hör till enheten för offentliga förvaltningsuppgifter. Verksamheten finansieras genom budgetanslaget under jord- och skogsbruksministeriets huvudtitel. Utskottet konstaterar att turismen i statens strövområden har ökat betydligt under de senaste decennierna och att områdena har en stor lokalekonomisk betydelse. Statliga strövområden är för närvarande Evois, Ruunaa, Ule träsk, Iso-Syöte och Kymäläluoma samt Hossa som är på väg att få en ny nationalpark. Största delen av de statliga strövområdena är numera betydande attraktionsfaktorer för turismen, och de lockar i ökande utsträckning också utländska turister. I praktiken kan man numera bedriva effektivt skogsbruk endast i en del av strövområdena; exempelvis Iso-Syöte hör nästan i sin helhet till Natura 2000-programmet och är således nästan helt undantaget från skogsbruk.

Enligt detaljmotiven (s. 54) ska enheten för offentliga förvaltningsuppgifter sköta statens strövområden som är inrättade med stöd av lagen om friluftsliv i samarbete med Forststyrelsens affärsverksamhet eller aktiebolaget under bildning för att bedriva skogsbruk, eftersom strövområdena hör till den egendom som berörs av avkastningskrav och på dem bedrivs också skogsbruk. Utskottet understryker att turismen i statens strövområden har ökat kraftfullt och att turismens lokalekonomiska effekter i dessa områden är påfallande stora.

Att strövområdena hör till Forststyrelsens grundkapital som är föremål för krav på avkastning kan förorsaka problem med samordningen av olika användningsformer om målet är att samtidigt utveckla användningen för rekreation och turism och att bedriva skogsbruk med krav på avkastning. Miljöutskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att statens strövområden överförs från grundkapitalet med krav på avkastning exempelvis till den tredje balansposten. Utskottet un-

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

derstryker i synnerhet att det handlar om relativt små arealer som ändå är mycket viktiga för turismen.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet anför

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.2.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Sari Multala saml

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Avvikande mening 1

Motivering

Propositionen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen har väckt mycket intresse och även oro bland olika intressenter. Behovet av konkurrensneutralitet som följer av EU-lagstiftningen är i sig motiverat, men EU-lagstiftningen kräver inte att Forststyrelsens skogsbruksrelaterade affärsverksamhet ska bolagiseras i den föreslagna formen. Att göra Forststyrelsens styrsystem tydligare är i sig ett gott mål. Men det sätt som regeringen har valt för att genomföra konkurrensneutraliteten genom att bolagisera Forststyrelsens skogsbruksfunktioner samt det sätt på vilket styrsystemet förnyas skulle leda till många problem. Vi menar att det skulle ha behövts en reform där endast de bestämmelser ändras som är centrala med avseende på konkurrensneutraliteten, medan Forststyrelsens i grunden välfungerande organisation skulle ha lämnats orörd.

Miljöutskottet har i sitt utlåtande tagit ställning till ett flertal punkter som också enligt vår åsikt är kritiska i lagreformen och som absolut måste förbättras. Vi ställer oss bakom största delen av ställningstagandena i utskottets utlåtande. De nedan behandlade punkterna kräver större förändringar, vilket utskottet i sin helhet var redo för.

Vi undertecknade är av annan åsikt om den utgångspunkt från vilken lagreformen har inletts. I propositionsmotiven saknas en tydlig genomgång av utgångspunkten, alltså EU:s konkurrenslagstiftning, och de behov som har gett upphov till kravet på bolagisering. Det sätt man gått in för, att bolagisera jordbruksfunktionerna, tryggar inte i framtiden Forststyrelsens enhetlighet eller att Forststyrelsen också framöver skulle förbli i statens ägo till hundra procent och att skogsbruksbolaget till exempel inte säljs vidare. Denna hotbild elimineras inte av det i sig motiverade och goda förslag som också utskottet uttryckte i sitt utlåtande, att statens skogsbruksbolag tydligt och entydigt konstateras vara i statens ägo i sin helhet genom att precisera 1 § i lagförslag 2.

Insyn i och utgångspunkter för beredningen

Beredningen av lagen om Forststyrelsen har inte varit så öppen och transparent som betydande lagreformer om vård och innehav av nationella land- och vattenområden bör vara. Den långt utdragna beredningsprocessen och den rikliga kritiken från flera intressenter har försvagat förtroendebasen i fråga om att lagen nu ändras i en riktning som stämmer överens med det nationella intresset. Vi undertecknade fokuserar på miljöutskottets verksamhetsområde och instämmer i utskottets oro över att natur- och miljöfrågor inte kommer att beaktas tillräckligt under reformprocessen. Dessutom måste man beakta den långsiktiga globala trenden att det globala intresset för naturresurser som land- och vattenområden fortsatt ökar. Därför bör man inte främja beredningen av en lagstiftning som ens i teorin gör det möjligt att lösgöra ägande av strategiska land- och vattenområden från staten.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Organisation

Särskilt ändringarna i styrsystemet har förorsakat förvirring. Styrsystemen har konsekvenser för skötseln av Forststyrelsens offentliga uppgifter. Vi undertecknade instämmer med utskottets åsikter och förslagen i utskottets utlåtande till den del ändringar i punkter som preciserar organisationsreformen föreslås exempelvis i fråga om att precisera uppgifterna för Forststyrelsens verkställande direktör och styrelse, att klargöra inbördes hänvisningar om offentliga förvaltningsuppgifter samt miljöministeriets behörighet och att öka expertisen i fråga om turism och rekreation i Forststyrelsens styrelse.

Transparens och ansvar för användningen av budgetmedel

Det måste tryggas att Forststyrelsens enhet för offentliga förvaltningsuppgifter administrativt är fristående från de övriga delarna. Det går inte att överföra medel mellan Forststyrelsens affärsverksamhet och de offentliga förvaltningsuppgifterna som omfattas av budgetekonomi och det får inte uppstå ekonomiska beroendeförhållanden mellan dessa olika funktioner. Liksom majoriteten i utskottet finner också vi undertecknade det angeläget att verksamheten i det nya statliga skogsbruksbolaget är öppen och insynsvänlig eftersom det handlar om att utnyttja en gemensam nationalegendom.

Enligt lagförslaget ska man frågå särskild bokföring i fråga om offentliga förvaltningsuppgifter, men det ska ändå upprättas ett särskilt bokslut för de offentliga förvaltningsuppgifterna i enlighet med 33 § i lagförslaget. Som både miljöutskottet och grundlagsutskottet påpekar i sina utlåtanden ger propositionsmotiven inte någon orsak till denna ändring i ekonomiförvaltningen.

För att riksdagens budgetmakt ska kunna tryggas och ministeriernas styrning ska kunna genomföras och för att enheten för offentliga förvaltningsuppgifter ska förbli oberoende måste systemen för ekonomiförvaltning tydligt iakttä kravet på separat status. Såsom även utskottet påpekar i sitt utlåtande skulle en bestämmelse om särskild bokföring också stämma överens med EU:s konkurrensrättsliga krav. Dessutom har det under utskottsbehandlingen förblivit oklart vad som avses med riksdagens beslutanderätt i situationer där det inte föreskrivs om grundkapitalet i en lag stiftad av riksdagen såsom till exempel när ett naturskyddsområde inrättas.

Mot den bakgrunden föreslår vi att paragraferna med anknytning till budgeten i sin helhet ska förtydligas och åtminstone bör en bestämmelse som förutsätter särskild bokföring fogas till lagens 33 § 1 mom.

Allmänna samhälleliga förpliktelser

I fråga om detta stycke instämmer vi huvudsakligen med utskottets utlåtande.

I fråga om naturresursplanerna vill vi betona dels att målen är varierande, dels betydelsen av olika operativa mål och en hållbar användning av naturresurserna på statens områden samt regional kompetens och regionala synpunkter i fråga om användningen av områdena. Eftersom lagberedningen har väckt oro i de områden, särskilt i norra och östra Finland, där Forststyrelsens andel av

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

markinnehavet är stor, bör jord- och skogsbruksutskottet komma med ytterligare preciseringar till denna del.

Bestämmelser om att trygga samernas kultur

Vi hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande i detta avseende och förutsätter liksom också grundlagsutskottet konstaterar att de tidigare bestämmelserna om planering i samernas hembygdsområde och förbudet mot att försämra samernas kultur måste tas in i den aktuella propositionen.

Forststyrelsens styrning, finansiering och balansöverföringar

Enligt 8 § i lagförslaget godkänner riksdagen fortfarande i samband med behandlingen av budgeten de centrala målen för Forststyrelsens tjänster och övriga mål för verksamheten. Bestämmelser om finansieringen av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter ingår i 28 § i förslaget enligt vilket skötseln av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter finansieras med anslag som särskilt anvisas i statsbudgeten samt med avgifter och inkomster från skötseln av de offentliga förvaltningsuppgifterna.

Trots att innehållet i den föreslagna regleringen av jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets styrningsbehörighet i sak motsvarar gällande lagstiftning och nuvarande praxis i hög grad, har utfrågningen av sakkunniga visat på vissa oklarheter som gäller styrningsuppgifterna och deras omfattning. Ministerierna ansvarar inför riksdagen för att de statliga budgetmedlen används inom de ramar som riksdagen har uppställt. Därför ska ministerierna styra medelsanvändningen.

Forststyrelsens nuvarande balans fördelas mellan grundkapital som förvaltas av affärsverksamheten och övrigt kapital som förvaltas av naturtjänsterna och som utgörs av statens strategiska jord- och vattenegendom. Ändringar mellan dessa balansposter görs genom beslut av riksdagen. Enligt propositionen ska Forststyrelsens balansräkning i fortsättningen delas upp på tre tillgångsposter. Affärsverksamhetens grundkapital förblir praktiskt taget oförändrat. Det övriga egna kapitalet fördelas i praktiken i avvikelse från nuläget i två tillgångsposter av vilka den första enligt 26 § i lagförslaget sköts av enheten för offentliga förvaltningsuppgifter och den andra ska i fortsättningen (bland annat statens allmänna vatten) höra till andra enheter. Såsom också utskottet konstaterar i sitt utlåtande har det vid utfrågningen av sakkunniga aktualiserats att en ny tredje balanspost gör systemet mer komplicerat.

Utskottet uttrycker också sin oro över att transparensen eventuellt minskar och över att en del av det nuvarande egna kapitalet kan övergå till den tredje balansposten. De hithörande inkomsterna som nu i sin helhet används direkt för offentliga förvaltningsuppgifter, till exempel för tjänster i naturskyddsområden, skulle uppenbarligen bli inkomster från affärsekonomi.

I anslutning till detta instämmer vi i utskottets starkt betonade ståndpunkt att allemansrätten måste förbli omfattande, att strövområdena ska förbli avgiftsfria och att praxis för de lokala rekreations- och jakträttigheterna bör bevaras oförändrad också på lång sikt. Dessa orosmoment har inte helt gått att utesluta vid utfrågningen av sakkunniga.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Utskottet kommer med en befogad ståndpunkt om samhällsintressen som gäller allmänna vattenområden, de krav som fiskelagen (379/2015) ställer i sammanhanget och begränsningen av riksdagens beslutanderätt till den del statsrådet beslutar om ändringar i balansräkningen inom övrigt eget kapital mellan den balanspost som sköts av enheten för offentliga förvaltningsuppgifter och den så kallade tredje balansposten som sköts av affärsverksamheterna. Statsrådet beslutar om överföring av enskilda fastighetsförmögenhetsobjekt vars gängse värde är högst tio miljoner euro.

Med stöd av det ovan sagda är det klart att beredningen inte har tagit tillräcklig hänsyn till konsekvenserna av överföringarna för resurserna för offentliga förvaltningsuppgifter, att samhällsintressen i anslutning till allmänna vattenområden har förbigåtts och att riksdagens beslutanderätt och förvaltningens transparens skulle minska, och det har inte tydligt sagts ut huruvida beredningen av ändringar i fråga om den tredje balansposten uteslutande hör till jord- och skogsbruksministeriet.

Vi undertecknade föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att den planerade nya balansposten för övrigt eget kapital inte inrättas, utan att Forststyrelsen fortsätter sin verksamhet med två balansposter.

Naturturism och vård och användning av statens strövområden

Vi undertecknade instämmer i utskottets åsikt i utlåtandet att främjandet av förutsättningarna för naturturism i propositionen har blivit relativt lite uppmärksammat med tanke på branschens betydande tillväxtpotentialer. Med avseende på naturens mångfald, hållbar användning och lokala aktörer är det väsentligt att man inom strövområdena samarbetar med intressenterna. Som det konstateras i utlåtandet har strövområdena ökat i användning och betydelse under senare år och de lokalekonomiska konsekvenserna är stora.

Att strövområdena hör till Forststyrelsens grundkapital som är föremål för krav på avkastning kan mot den bakgrunden förorsaka problem med samordningen av olika användningsformer om målet är att samtidigt utveckla användningen för turism och att bedriva skogsbruk med krav på avkastning. I avvikelse från miljöutskottets utlåtande föreslår vi undertecknade att statens strövområden överförs från grundkapitalet med krav på avkastning till övrigt eget kapital som sköts av de offentliga förvaltningsuppgifterna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Helsingfors 23.2.2016

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

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Avvikande mening 2

Motivering

Insyn i verksamheten

Enligt lagförslaget ska särskild bokföring i fråga om offentliga förvaltningsuppgifter frångås, men i motiven ingår inga orsaker till förslaget. Att frångå särskild bokföring skulle försvåra kontrollen av att de pengar som beviljats Forststyrelsens naturtjänster används för de syften som riksdagen har beviljat dem för och inte för affärsverksamhet. Att trygga riksdagens budgetmakt och oberoendet för enheten för offentliga förvaltningsuppgifter kräver särskild bokföring av de offentliga förvaltningsuppgifterna. Också grundlagsutskottet förordar i sitt utlåtande den särskilda bokföringen (GrUU 1/2016 rd).

Utskottet skulle ha föreslagit för jord- och skogsbruksutskottet att en bestämmelse som förutsätter särskild bokföring fogas till 33 § 1 mom. i lagen.

Forststyrelsens balansöverföringar i fråga om statens land- och vattenområden

Att inrätta en tredje balanspost i Forststyrelsens balansräkning fördunklar skillnaden mellan naturtjänsterna och affärsverksamheten och öppnar eventuellt de betydande land- och vattenområdena för en större ekonomisk exploatering utan att riksdagen kan påverka saken. Dessutom medför det att inkomster som hittills har kommit naturtjänsterna till del nu går till Forststyrelsens affärsverksamhet. Så som det framgick vid utskottets utfrågning av sakkunniga förenklar detta inte Forststyrelsens organisation och inte heller statsstyrningen, utan tvärtom blir systemet mer komplicerat och riksdagens styrning svagare.

Utskottet skulle ha föreslagit för jord- och skogsbruksutskottet att inrättandet av en tredje balanspost frångås.

Bestämmelserna om att trygga samekulturen

I lagförslaget ingår inte längre bestämmelserna i den tidigare propositionen (RP 264/2014 rd) om planering inom samernas hembygdsområde (16 a §) och förbud mot försämring av samekulturen (16 b §) som löd som följer:

"Planering inom samernas hembygdsområde. Vid beredningen av skötseln och användningen av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde ska Forststyrelsen i samarbete med sametinget och, inom skoltområdet, med skolternas byastämman utreda planernas konsekvenser för samernas rätt som urfolk att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur, och överväga vilka åtgärder som behövs för att minska och förebygga eventuella olägenheter.

Försämringsförbudet. Forststyrelsens planer och projekt för statens land- och vattenområden som genomförs inom samernas hembygdsområde eller vars verkningar utsträcker sig till det ska utarbetas och genomföras så att de inte väsentligt försämrar samernas möjligheter att som urfolk ut-

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

öva sina rättigheter att idka sina traditionella samenäringar eller annars bevara och utveckla sitt språk och sin kultur eller skolternas levnadsförhållanden eller deras möjligheter att idka nämnda näringar inom skoltområdet. Sametinget och skolternas bystämma har rätt att söka ändring i Forststyrelsens förvaltningsbeslut på den grunden att det står i strid med förbudet mot försämring."

Förenta nationernas specialrapportör för ursprungsfolkens rättigheter Victoria Tauli-Corpuz uttryckte i december 2015 sin oro över hur slopandet av dessa bestämmelser ur lagförslaget påverkar samernas rättigheter. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 1/2016 rd) ansett att grundlagen och ställningstaganden från de internationella organen för övervakning av mänskliga rättigheter talar för att bestämmelserna ska ingå i lagen.

Utskottet skulle ha föreslagit för jord- och skogsbruksutskottet att de nämnda bestämmelserna ska ingå i lagen.

Avgränsningen av offentliga förvaltningsuppgifter

Utskottet föreslår att definitionen på offentliga förvaltningsuppgifter ska bli snävare i fråga om ärenden som sköts med tjänsteansvar. Jag ser inte denna begränsning av definitionen på offentliga förvaltningsuppgifter som motiverad.

Avvikande mening

Jag föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.2.2016

Satu Hassi gröna

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

Avvikande mening 3

Motivering

Samernas rättigheter

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen (731/1999) har samerna som urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska tryggas genom lag. I förarbeten till grundlagsreformen och i grundlagsutskottets praxis har bestämmelsen konstaterats trygga samernas kultur, som även omfattar samernas traditionella näringar, t.ex. renskötsel, fiske och jakt (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 69, och GrUU 32/2010 rd).

Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter innebär artikel 27 i FN:s konvention om medborgerska och politiska rättigheter (MP-konventionen) bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så att samernas näringar såsom renskötsel kan förbli ekonomiskt lönsamma (Länsman m.fl. mot Finland, 26.10.1994, klagomål nr 511/1992).

I 121 § 4 mom. i grundlagen föreskrivs det dessutom att samerna inom sitt hembygdsområde har språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

I propositionen konstateras att inom samernas hembygdsområde finns sammanlagt över tre miljoner hektar land- och vattenareal, dvs. en tiondel av Finlands hela yta. Över 90 procent av denna är i Forststyrelsens besittning. Således har Forststyrelsens verksamhet en stor betydelse i fråga om att trygga samernas grundläggande rättigheter.

Den 27 november 2014 överlämnade regeringen en separat proposition till riksdagen om godkännande av konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om Forststyrelsen (RP 264/2014 rd). I den propositionen föreslås det att den gällande lagen om Forststyrelsen ändras så att det tas in bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde samt förbud mot försämring av samekulturen.

De ovan nämnda bestämmelserna ingår inte i den nu aktuella propositionen. Det är anmärkningsvärt att regeringen Sipilä inte på något sätt har motiverat varför bestämmelserna har strukits ur propositionen.

Det är också skäl att i sammanhanget komma ihåg att de internationella människorättsorganen upprepade gånger har uppmanat Finland att förbättra genomförandet av samernas självbestämmanderätt. Bland annat FN:s kommitté för mänskliga rättigheter konstaterade i sin rekommendation till Finland 2013 att kommittén fortfarande är bekymrad över att samerna saknar befogenheter att delta och påverka i frågor av grundläggande betydelse för deras kultur och livsstil, inklusive frågor som gäller rätten till mark och naturresurser. Kommittén noterade också att myndig-

Utlåtande MiUU 2/2016 rd

heternas förståelse och medlingsvilja i fråga om samernas livsstil kan vara otillräcklig och att det saknas juridisk klarhet i fråga om markanvändning i områden som traditionellt har bebotts av samer. Vidare konstaterade kommittén att Finland bör främja genomförandet av samernas rättigheter genom att stärka beslutanderätten för institutioner där samerna är representerade, såsom sametinget. Finland bör öka sina insatser för att genomföra lagändringar som tillförsäkrar samerna fullskaliga rättigheter inom deras traditionella områden genom att säkerställa att de samiska samfundens rätt iakttas när det gäller att fritt delta i politiska processer och utvecklingsprojekt som berör dem själva i förväg och med tillgång till adekvat information.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 1/2016 rd) ansett att bestämmelserna i 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen och utskottets praxis i fråga om dem samt ställningstaganden från de internationella organen för övervakning av mänskliga rättigheter talar för att bestämmelserna ska ingå i lagen.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande och det ovan sagda i övrigt anser jag att lagen om Forststyrelsen bör kompletteras med bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde samt om förbud mot försämring av samekulturen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att miljöutskottet föreslår för jord- och skogsbruksutskottet att det i lagförslag 1 inkluderas bestämmelser om planering av skötsel och nyttjande av statens land- och vattenområden inom samernas hembygdsområde samt om förbud mot försämring av samekulturen.

Helsingfors 23.2.2016

Anders Adlercreutz sv