

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Heta Ratasvuori

Metsähallitus oikeudellisten rajapintojen keskiössä

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

RATASVUORI, HETA: Metsähallitus oikeudellisten rajapintojen keskiössä

Pro gradu –tutkielma, XII + 77 sivua

Julkisoikeus

Elokuu 2015

Tämän tutkielman tarkoituksena on oikeusdogmatiikan keinoin tarkastella metsähallituslain uudistamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Erityisesti tutkielma käsittelee Metsähallitusta liikelaitoksena ja tuo esille liikelaitosmallin suhdetta Euroopan unionin kilpailulainsäädäntöön ja Suomen perustuslakiin. Aihetta tarkastellaan kolmena eri osa-alueena. Ensin tarkastellaan Metsähallituksen toimintaa liikelaitoksena ja Metsähallituksen organisaatiouudistuksen vaihtoehtoja. Toisena otetaan tarkastelun kohteeksi perustuslaista johdettavat kehykset metsähallituslain uudistamiselle. Kolmantena tarkastellaan Euroopan unionin asettamia vaatimuksia metsähallituslain uudistamiselle.

On selvää, että EU-lainsäädäntö institutionaalisesta autonomiasta huolimatta velvoittaa liikelaitosmallin muuttamiseen, sillä se ei ole valtioneuvoston sääntelyn valossa soveltuva organisaatiomuoto sisämarkkinoille. Metsähallituksen monenlaiset tehtävät, tuottava liiketoiminta sekä suuren maaomaisuuden hallinta tekevät sen uudelleen organisoimisesta mielenkiintoisen ja vaikean prosessin. Viimeisin vaihtoehtomalli Metsähallituksen organisaatioksi on erityisliikelaitos, jossa metsätalousliiketoimintaa harjoitettaisiin tytäryhtiössä. Perustuslainsäädösten tarkastelussa tulee esille tytäryhtiöaseman ongelmallisuus eduskunnan ohjauksella kannalta. Liiketoimintojen yhtiöittämisellä tulisi olemaan vaikutuksia ainakin eduskunnan finanssivaltaan. Metsähallitukselle kuuluvien yhteiskunnallisten velvoitteiden vuoksi kysymys sen uudelleen organisoimisesta ei ole yhdentekevää.

LYHENTEET

Art.	Artikla
EU	Euroopan Unioni
EUT	Unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan Unionin virallinen lehti
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
MH	Metsähallitus
MMM	Maa- ja Metsätalousministeriö
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen Perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAE	Valtion talousarvioesitys
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TrVJ	Tarkastusvaliokunnan julkaisu
TVL	Tuloverolaki
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VaVL	Valtiovarainvaliokunnan lausunto
VM	Valtiovarainministeriö
vp	valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
LYHENTEET	III
LÄHTEET	VI
1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	1
1.2 KYSYMYKSEN ASETTELU JA TUTKIMUSNÄKÖKULMA	4
1.3 TUTKIMUKSEN METODISET VALINNAT.....	6
1.4 TUTKIMUKSEN AINEISTO, TOTEUTUS JA RAKENNE	7
2 METSÄHALLITUS.....	10
2.1 METSÄHALLITUKSEN PITKÄ HISTORIA VALTION MAA- JA VESIALUEIDEN HALLINNOJANA	10
2.1.1 Metsähallintoa 1800-luvulta lähtien.....	10
2.1.2 Kohti valtion liikelaitosta.....	12
2.2 METSÄHALLITUKSEN TEHTÄVÄT VALTION LIKELAITOKSENA.....	14
2.2.1 Valtion liikelaitos julkisoikeudellisena organisaatiomuotona	14
2.2.2 Metsähallituksen toiminta liikelaitoksena	17
2.3 METSÄHALLITUKSEN ORGANISAATIOUUDISTUKSEN VAIHTOEHDOT	20
2.3.1 Metsähallituslain uudistamisen lähtökohdista	20
2.3.2 Metsähallituslain valmistelu	22
2.4 OSAKEYHTIÖ VAIHTOEHTOISENA ORGANISAATIOMUOTONA.....	26
2.4.1 Yhtiöittämisen käsitteestä	26
2.4.2 Osakeyhtiö organisaatiomuotona.....	27
3 PERUSTUSLAISTA JOHDETTAVAT KEHYKSET METSÄHALLITUKSEN TOIMINNALLE.....	30
3.1 PERUSTUSLAIN HUOMIOONOTTAMINEN METSÄHALLITUSLAIN VALMISTELUSSA.....	30
3.1.1 Perustuslain merkitys Metsähallituslain valmistelussa	30
3.2 VALTION LIKELAITOSTEN PARLAMENTAARINEN OHJAUS.....	31
3.2.1 Eduskunnan ohjaus lainsäädännön kautta	31
3.2.2 Eduskunnan ohjaus talousarvion kautta	33
3.2.3 Valtiontalouden tarkastusviraston rooli Metsähallituksen valvojana	34
3.3 VALTION OMAISUUS JA OMISTAJAOHJAUS	36
3.3.1 Valtio omistajana	36
3.3.2 Omistajaohjaus	38
3.3.4 Liikelaitosten parlamentaarisen ohjauksen ja omistajaohjauksen eroista	40
3.3.3 Valtion kiinteän omaisuuden luovutus.....	41
3.4 JULKISTEN HALLINTOTEHTÄVIEN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE	43
3.4.1 Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät.....	43
3.4.2 Julkisten hallintotehtävien organisoiminen PL 124 §:n mukaisesti	45
3.5 PERUSOIKEUKSIEN SUHDE METSÄHALLITUKSEN TOIMINTAAN.....	47
3.5.1 Oikeus hyvään hallintoon.....	47
3.5.2 Työllistämismelvoite	48
3.5.3 Oikeus ympäristöön	48
3.5.1 Alkuperäiskansojen oikeudet	49
4 EUROOPAN UNIONIN ASETTAMAT VELVOITTEET	52
4.1 YLEISESTI EUROOPAN UNIONIN OIKEUDESTA.....	52

4.1.1 Euroopan unionin oikeuden perusteista.....	52
4.1.2 Euroopan unionin toimivalta.....	53
4.2 EUROOPAN UNIONIN SISÄMARKKINAT JA KILPAILUOIKEUS.....	54
4.2.1 Sisämarkkinat.....	54
4.2.2 Kilpailuoikeus	55
4.3 VALTIONTUKI.....	56
4.3.1 Sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki	56
4.3.2 Sallitut tukitoimet.....	58
4.4 KOMISSION PÄÄTÖS C7/2006 TIELIIKELAITOKSELLE JA SEN MERKITYS METSÄHALLITUSLAIN UUDISTAMISELLE	60
4.4.1 Komission osittain kielteinen päätös.....	60
4.4.2 Verotuksen ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuus sisämarkkinoille	63
3.4.2 Komission päätöksen oikeudelliset seuraukset	65
5 LOPUKSI	67
5.1. KOKOAVIA AJATUKSIA METSÄHALLITUKSESTA YKSITYISEN JA JULKISEN, SEKÄ KANSAINVÄLISEN JA KANSALLISEN OIKEUDEN RAJAPINNALLA.	67
5.1.1 Yhtiöittämissymyksiä.....	67
5.1.2 Perustuslain kannalta keskeiset näkökohdat Metsähallituslain uudistamisessa.....	70
5.1.3 Euroopan unionin vaikutukset metsähallituslain uudistamiseen.....	74
5.1.2 Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti.....	76
5.2. AIHEITA JATKOTUTKIMUKSELLE	76

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alkio, Mikko: Valtiontuet. Talentum. Helsinki 2010.

Buendía Sierra, J. L.: Writing straight with crooked lines: competition policy and services of general economic interest in the Treaty of Lisbon. Teoksessa Biondi, Andrea & Eeckhout, Piet & Ripley, Stefani: EU Law after Lisbon. Oxford university press 2012.

Donner-Amnell, Jakob & Rytteri, Teijo: Metsäsektorin legitimitetti murroksessa. Teoksessa Rannikko, Pertti & Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Vastapaino. Jyväskylä 2010, s. 219–256.

Hallberg, Pekka (toim.): Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2011.

Hallipelto, Aatos; Hietanen, Matti; Narikka, Jouko; Saltevo, Anu & Soikkanen, Kalle: Yhtiöittäminen. Tietosanoma. Helsinki 2013.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. painos. Talentum. Helsinki 2010.

Immonen, Raimo & Nuolima, Risto: Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2012.

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

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura nova. Turku 2000.

Kankaanpää, Jari; Oulasvirta, Lasse & Wacker Jani: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010. Helsinki 2011. (TrVJ 2/2010)

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 2014/5. 15.10.2014, s. 675–694.

Korpijaakko-Labba, Kaisa: Valtionmaat suomen kiinteistöjärjestelmässä – erityisesti silmällä pitäen saamelaisien maa- ja metsäoikeusasiaa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2003:XXXVI, s. 295–350.

Kärkelä, Susanna: EU:n valtiontukisääntöjen soveltaminen verotukiin. Acta Legis Turkuensia 1/2012, s. 61–86.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2012.

Lavapuro, Juha: Uusi Perustuslaki kontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2010.

- Myllymäki, Arvo*: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. WSOY. Juva 2007.
- Myrsky, Matti & Malmgrén, Marianne*: Elinkeinotulon verotus. Talentum. Helsinki 2014.
- Myrsky, Matti*: Valtiontalousoikeus. 3. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2010.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Yliopistopaino. Helsinki 2008.
- Ojala, Marjo*: EU-kilpailuoikeus. Edita Publishing Oy. Porvoo 2011.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.
- Parikka, Julius & Siikavirta, Kristian*: EU:n valtioneuvoston päätökset. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010.
- Parpola, Antti & Åberg, Veijo*: Metsävaltio: Metsähallitus ja Suomi 1859–2009. Edita. Helsinki 2009.
- Penttilä, Seppo; Ruohonen Janne; Uoti Asko & Vahtera, Veikko*: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisanon kehittämissäätiö. Sastamala 2015.
- Pöyhönen, Juha*: Uusi varallisuuslaki. Talentum. Helsinki 2003.
- Raitio, Juha*: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2013.
- Raitio, Kaisa*: Osallistumisesta oikeudenmukainen ratkaisu metsäkiistoihin? Teoksessa Lehtinen, Ari & Rannikko, Pertti (toim.): Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Gaudeamus Kirja. Tampere 2003, s. 195-212.
- Raitio, Kaisa & Sini Harkki*: The disappearing chain of responsibility: Legitimacy challenges in the political governance of Finnish Forest and Park Service. Land use policy. Volume 39, July 2014, Pages 281–291.
- Rehbinder, Maria*: Skattelagstiftningen och EU:s konkurrensregler - när är skattestöd förenliga med den gemensamma marknaden? Teoksessa Andersson, Edward; Kalima, Kai; Viherkenttä, Timo & Vihervuori, Pekka (toim.). In memoriam Kari S. Tikka 1944-2006. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2007, s. 368–380.
- Rytteri, Teijo*: Metsän haltija. Metsähallituksen yhteiskunnallinen vastuu vuosina 1859–2005. Suomen tiedeseura. Vammala 2006.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.
- Scheinin, Martin & Dahlgren, Taina*: Totuutvatko saamelaisien ihmisoikeudet. Yliopistopaino. Helsinki 2001.

Schildt, Ville: Yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmän kehittämisprojekti. Loppuraportti. Metsähallitus 2007.

Segura Catalán Maria J. & Clayton, Marianne: State aid modernisation: another reform? ERA Forum. June 2013, Volume 14, Issue 1, pp 21-34.

Suksi, Markku: Finlands statsrätt. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Åbo 2002.

Vanhala, Anne & Viitala, Tomi: Valtiontuki yritysverotuksessa. Verotus 4/2009, ss.420

Viljanen, Jukka; Heiskanen, Heta; Raskulla, Siina; Koivurova, Timo & Heinämäki, Lena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014.

Wacker, Jani: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2009.

White, Andy & Martin, Alejandra: Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition. Forest trends, Center for International Environmental Law. Washington D.C. 2002.

Wouda Kuipers, Jurjan & Hernandez Guerrero, Vanesa: Fiscal State Aid--The European Commission on a Mission. International Tax Journal 2008, 34, 4, pp. 33-42.

Lainvalmisteluaineisto

HALKE 8/2012. Hallinnon ja aluekehityksen työryhmä. Pöytäkirja 8/2012 ja liite 4 Metsähallituksen organisointi erityisliikelaitoksena. Liite sisältää muistion maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kannanotosta Metsähallituksen organisointiin erityisliikelaitoksena 17.5.2012.

HaVL 7/1993. Hallintovaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousministeriölle.

HE 6.5.2014 -luonnos. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnos 6.5.2014.

HE 154/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta.

HE 137/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

Komiteamietintö 1981:67. Metsätalouskomitean mietintö.

Kilpailu- ja hankintainstituutti KHI Oy: Lausunto Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä. (julkistettu 1.6.2010). Saatavilla osoitteesta <http://www.sll.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2010/metsahallitus-organisaatiomuutos> (18.1.2015). (KHI Oy

2010)

Mäenpää, Olli: Lausunto Metsähallitukselle 10.12.2012.

Oikeusministeriön lausunto 107/43/2014, 17.6.2014. (OM 2014)

PeVL 24/1993 vp – HE 257/1993. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta.

PeVL 1/1994 vp – K 6/1993. Perustuslakivaliokunnan lausunto 1 liikennevaliokunnalle.

PeVL 55/2002 vp — HE 94/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi.

PeVL 38/2004 vp — HE 154/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta.

PeVL 46/2005 vp — HE 147/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksen erä- valvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta.

Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevasta lainsäädännöstä 2014. Luettavissa: <http://www.sll.fi/ajankohtaista/liitto/luonnonsuojeluliiton-lausunnot-2014/metsahallitusuudistus> (10.6.2015). (SLL 2014)

Tuori, Kaarlo: Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle 28.10.2012.

Työryhmämuistio 2014:2. Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmän mietintö. Helsinki 2014.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 5/1996. Liikelaitosmallin kehittäminen. Helsinki 1996.

VaVM 31/2002 – HE 161/2002 vp Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi valtion liikelaitoksista.

VaVM 9/2002 vp - K 8/2002 vp Valtiovarainvaliokunnan mietintö.

Virallisjulkaisut

COM (85) 310 final: Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council. Brussels 14.6.1985.

C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsiidiiim Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

EUVL C 326, 26.10.2012: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot.

Hallituksen julkaisusarja 10/2005. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

*Komission kirje Suomelle 14/04/2010*D/6678.* Valtiontuki E 2/2010 – Suomi. Tuki kunnallisille liikelaitoksille.

Komission tiedonanto 2008/C 155/02 EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina. EUVL C 155/10, 20.6.2008.

Komission päätös C 7/2006 Tieliikennelaitos, 11.12.2007, EUVL 2008, L270.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2014. Metsähallitus. Vantaa 2015. Saatavilla osoitteesta <http://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/1914> (4.8.2015).

Metsähallituksen luontopalvelut - Upeimman luontomme hoitaja - Vuosikertomus 2014. Rosqvist Päivi, Grahn Tiina (toim.). Metsähallitus. Vantaa 2015. Saatavilla osoitteesta <http://www.metsa.fi/luontopalvelujenvuosikertomus> (4.8.2015).

Metsähallituksen vuosi 2014. Metsähallitus. Vantaa 2015. Metsähallituksen vuosiraportit saatavilla osoitteesta <http://www.metsa.fi/metsahallituksen vuosiraportit> (4.8.2015).

Metsähallituksen vuosi 2013. Metsähallitus. Vantaa 2014.

Metsähallituksen vuosi 2012. Metsähallituksen toimintakertomus ja tilinpäätös 2012.

Metsäkeskuksen lausunto Dnro 68/0/14, 17.6.2014.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.

Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

Neuvoston asetus (EY) N:o 994/98, annettu 7 päivänä toukokuuta 1998, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin.

Omistajaohjauksen toiminta ja tavoitteet. Saatavilla osoitteesta <http://vnk.fi/omo/omistajapolitiikka-ja-ohjaus1> (2.8.2015).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011.

P-2251/2008, EYVL C 999, 1.1.2009: Antonio Tajani'n komission puolesta antama vastaus Esko Seppäsen esittämään kirjalliseen kysymykseen EYVL C 40, 18.2.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, kilpailukyky 23/2009. Julkisen elinkeinotoiminnan

kilpailuneutraliteetti. (TEM 23/2009)

Tilastokeskus: Suomi maailman kymmenenneksi metsäisin maa. Julkaistu 13.1.2003.

http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_01_03_metsat.html (6.11.2014).

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

Valtiontalousarvio vuodelle 2015. Saatavilla osoitteesta www.budjetti.vm.fi (8.7.2015).

Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2009. Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinoille. (VM 41/2009)

VTV 162/2008. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus: Metsähallitus – Liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana.

VTV 83/2004. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle.

VTV 17/2001. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus: Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus.

VTV 16/98. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus. Yhtiöittäminen – valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten tai niiden osien muuttaminen valtioenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi.

Muut

Euroopan komission verkkosivut: ec.europa.eu (30.7.2015).

Ikävalko, Kari: Metsähallituksen uudistus kapsahti honkaan. Yle Uutiset Kotimaa 7.11.2014. Saatavilla osoitteesta: http://yle.fi/uutiset/metsahallituksen_uudistus_kapsahti_honkaan/7608595 (10.11.2014).

Kansan muisti –verkkopalvelu: www.kansanmuisti.fi (30.7.2015).

Leisti Tapani: Metsähallitusuudistus pilkkoo hallitusrintamaa. Yle Uutiset Lappi 6.3.2014. Saatavilla osoitteesta: http://yle.fi/uutiset/metsahallitusuudistus_pilkkoo_hallitusrintamaa/7124021 (18.2.2015).

Löytyniemi, Timo: Valtion omistus 2030 – Mitä ja miksi? Raportti pörssisäätiölle 2011.

Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut: Metsähallituslain uudistus. http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/metsat/hankkeet_tyoryhmat/Metsahallituslaki.html (3.11.2014).

Metsähallituksen verkkosivut. 27.9.2014 www.metsa.fi (19.1.2015).

Pesonen, Hannu: Suomen luonto yksityisille firmoille? Metsähallituksen yhtiöittämisestä raju riita. 28.3.2014. Suomen Kuvalehti (SK) 13/2014.

Pohjola, Tommy: Mörkret lägger sig över stadens bolag. HBL 20.2.2015.

Valtioneuvoston kanslian verkkosivut: www.vnk.fi (1.8.2015).

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Metsähallitus on valtion liikelaitos, joka harjoittaa liiketoimintaa metsätalouden alalla. Metsähallitus on myös merkittävä toimija julkisella sektorilla. Sen hallinnassa on yli 12 miljoonaa hehtaaria maa- ja vesialueita¹ ja sen hoidossa on julkisia hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi eräluvat ja luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät. Metsähallituksen toimintaan vaikuttavat myös monet yhteiskunnalliset velvoitteet, kuten luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen. Metsähallituksen toimintaa ohjaa kansallisen lainsäädännön lisäksi myös kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin (jäljempänä EU) asettamat velvollisuudet. Nykyinen laki Metsähallituksesta (metsähallituslaki 1378/2004) perustuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (1185/2002), joka on kumottu uudella valtion liikelaitoksista annetulla lailla (liikelaitoslaki 1062/2010). Tätä uutta liikelaitoslakia ei kuitenkaan sovelleta Metsähallitukseen, joten uuden metsähallituslain säätäminen on tässä mielessä välttämätöntä. Uutta metsähallituslakia on valmisteltu siltä pohjalta, että Metsähallituksen metsätalouden liiketoiminta yhtiöitetään ja metsätaloutta harjoitetaan jatkossa tytäryhtiössä. Metsähallitus tulisi kuitenkin säilymään liikelaitoskokonaisuutena.²

Aihe on ajankohtainen, sillä metsähallituslain valmistelu on parhaillaan käynnissä. Alkuperäisen tavoitteen mukaan lain olisi pitänyt tulla voimaan jo 1.1.2015, mutta erimielisyyksistä johtuen lakiesitystä ei annettu eduskunnalle vielä syksyllä 2014³. Uuden, pääministeri Sipilän johtaman hallituksen ohjelman mukaan metsähallituslain valmistelua jatketaan ja lainsäädäntö uudistetaan vastaamaan EU:n vaatimuksia⁴. Lainvalmistelussa esiintyneitä eri näkemyksiä aion nyt tarkastella gradussani käymällä läpi lainvalmisteluaineistoa ja siihen liittyvää kansallista lainsäädäntöä sekä EU-lainsäädäntöä.

Metsähallituksen asema on ollut esillä myös eduskunnassa useiden kirjallisten kysymysten muodossa. Kansanedustajia ovat huolestuttaneet vuoden 2014 aikana erityisesti kysymykset Metsähallituksen yhteiskunnallisesta vastuusta, metsätalouden yhtiöittämisen perusteet ja sen seuraukset.⁵ Metsähallituksen uudelleenorganisointi näyttäisi olevan ensinnäkin poliittinen kysymys, mutta pyrin tässä tutkielmassa esittelemään tapauksen ajankohtaisena oikeudellisena aiheena.

¹ Metsähallituksen verkkosivu. Metsähallitus > Metsähallitus lyhyesti > Tunnusluvut > Maa- ja vesiomaisuus.

² HE -luonnos 2014, s. 1.

³ Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivu. Metsät > Hankkeet ja työryhmät > Metsähallituslaki.

⁴ Hallituksen julkaisusarja 10/2015, s. 24.

⁵ Kansan muisti –verkkopalvelu. Hakusanalla Metsähallitus.

Aiheen ajankohtaisuutta lisää myös vallalla oleva trendi julkisten toimintojen yhtiöittämisestä ja yksityistämisestä. Jo tässä kohtaa pitää huomioida termien yhtiöittäminen ja yksityistäminen erot. Yhtiöittämisessä tietty toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus siirretään perustettavan osakeyhtiön hallintaan ja omistukseen. Perustettava osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka toimii osakeyhtiölain (OYL 624/2006) mukaisesti. Valtio käyttää yhtiöön omistajavaltaa osakkeenomistajan oikeuksin. Yksityistämisessä on kyse osakasvallan siirtämisestä valtiolta tai kunnalta yksityisen toimijan käsiin. Tällöin valtion omistusosuus laskee alle 50 %:n.⁶ Yhtiöittämistä on valtiolla tehty enimmäkseen kilpailuneutraliteettisistä. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamista yksityiselle ja julkiselle elinkeinotoiminnalle.⁷

Valtion liikelaitoksista on tähän mennessä yhtiötetty kahta lukuun ottamatta kaikki. Senaatti-kiinteistöt jatkaa uuden liikelaitoslain mukaisena valtion liikelaitoksena ja Metsähallitukseen sovelletaan vielä vanhaa liikelaitoslakia, kunnes toisin säädetään. Yhtiöittämistä tarkastellaan tässä tutkielmassa käsitteenä sekä Destia -päätöksen kautta. Valtion Tieliikelaitoksen eli Destia Oy:n yhtiöittämisen taustalla on Euroopan komission vuonna 2007 antama osittain kielteinen päätös. Destia -päätöksen jälkeen muutettiin liikelaitoslakia, kilpailulakia (948/2011) sekä kuntalakia (410/2015). Metsähallitus näyttää tällä hetkellä olevan ainoa laitos, joka on säästynyt näiden lakimuutosten seurauksilta.

Aiheen kiinnostavuutta lisää ajankohtaisuuden lisäksi sen moninaisuus. Metsähallituslain uudistamisprosessissa on monia oikeudellisia seikkoja, joihin on esitetty kahdenlaisia näkökantoja. Tapausta voidaan tarkastella taloudellisesta näkökulmasta tai luonnonsuojelun kannalta, EU-tasolta tai kansallisen lainsäädännön valossa. Kansallisen lainsäädännön valossa aiheita on mahdollisuus tarkastella myös lähempänä henkilötasoa, kiinnittämällä huomiota esimerkiksi paikallisväestön tai henkilöstön intresseihin. Uudistamisprosessin kiireellisyys on kyseenalaistanut lainvalmistelumenettelyä. On jopa väitetty, että asiantuntijoiden ja sidosryhmien lausuntoihin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota, vaan valmistelua ohjaa pelkästään poliittiset hyötynäkökohdat⁸. Tutkielmassani en halua keskittyä pelkästään yhteen näistä näkökulmista, sillä mielestäni aiheen mielenkiintoisuus piilee juuri näiden eri tasojen ja näkökulmien yhteenliittymisessä. Tässä tutkielmassa aiheita on tarkoitus tarkastella valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista käsin ja keskittyä uudistukseen hieman yleisemmältä näkökannalta.

⁶ Hallipelto ym. 2013, s. 15–19 ja VTV 16/98, s. 31.

⁷ Penttilä ym. 2015, s. 29.

⁸ Peltonen SK 13/2014.

Tutkimustyön edetessä on rajautunut pois monia varteenotettavia, mutta mielestäni vähemmän relevantteja näkökulmia ja olen pyrkinyt tuomaan esille melko kattavan kokonaiskuvan aiheeseen liittyen. Perustuslain kannalta lakiuudistuksessa on otettava huomioon monenlaisia lähtökohtia. Tutkielman kannalta mielenkiintoisimpia ovat liikelaitosten ohjaukseen ja valtion omaisuuteen liittyvät säädökset. Tutkielma käsittelee valtion omistussuhdetta Metsähallitukseen ja tarkoituksena on selvittää miten tämä tulee muuttumaan kun liiketoimintoja yhtiöitetään. Onko tosiaan olemassa pelko siitä, että valtion metsät voisivat siirtyä ulkomaalaisten käsiin? Lisäksi mielenkiintoinen on ajatus siitä, miten liikelatoudelliset intressit ja luonnonsuojelulliset intressit yhdistyvät mikäli toinen näistä toimii jatkossa yhtiömuodossa? Liikelatouden ja luonnonsuojelun intressien törmäämiseen ei kuitenkaan päästä tässä tutkielmassa syventymään, vaan päällimmäisenä tarkastelussa on finanssihallinto-oikeudelliset kysymykset.

Oma kiinnostukseni aiheeseen heräsi, kun luin Suomen Kuvalehden artikkelia liittyen valmisteilla olevaan metsähallituslain muutokseen. Artikkelin otti esille monia kysymyksiä liittyen Metsähallituksen yhtiöittämissuunnitelmiin.⁹ Aiheen kiinnostavuuteen vaikuttaa myös oma tausta, esimerkiksi luonnon virkistyspalveluiden käyttäjänä on hyvä tietää, mistä nämä palvelut tulevat ja kuka niitä hallinnoi. Itse asiassa yllättävän suuri osa suomalaisista on jossain vaiheessa elämäänsä jollain tavalla kosketuksissa Metsähallitukseen, joko liiketoimien kautta, käyttämällä Metsähallituksen palveluita tai kulkemalla valtion maiden läpi. Mielestäni aiheesta on kirjoitettu yllättävän vähän ottaen huomioon kuinka merkittävä toimija Metsähallitus on niin julkisen kuin yksityisen sektorin puolella. Nykyinen taloudellinen tilanne antaa mielestäni myös aihetta tutkia kyseistä lakiuudistusta huolella. Vuonna 2014 Metsähallitus tuloutti valtiolle 130 miljoonaa euroa¹⁰. Metsähallitus on täten valtiolle erittäin tärkeä tulonlähde. Uudistuksen kiireellisyys on nostattanut huolta siitä, pysyykö toiminta tuottoisana vielä lakiuudistuksen jälkeen. Myös otsikoissa esille tullut huoli suomalaisten metsien puolesta on ajatuksia herättävä.

Toivon tämän tutkielman tuovan uusia näkökulmia lainsäädännön uudistamiseen ja Metsähallituksen uudelleenorganisointiin liittyen. Toivon myös tämän tutkielman tuovan hieman selkeyttä siihen, mistä metsähallituslain uudistamisessa on kyse. Pyrin löytämään ne oikeudelliset seikat, joihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ennen lain voimaantuloa. Haluan tutkielmassani selvittää ovatko nämä lainvalmisteluprosessin edetessä esitetyt erilaiset huolenaiheet oikeudellisessa mielessä vakavia.

⁹ Pesonen SK 13/2014.

¹⁰ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 44.

1.2 Kysymyksen asettelu ja tutkimusnäkökulma

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella,

mitkä perustuslailliset ja EU-oikeudelliset normit vaikuttavat metsähallituslain uudistamiseen ottaen erityisesti huomioon Metsähallituksen asema yksityis- ja julkisoikeuden rajapinnalla.

Pääkysymystä pyrin tarkentamaan kolmella alakysymyksellä:

- 1) Mikä on Metsähallituksen yleinen oikeudellinen asema, erityisesti huomioon ottaen suunnitteilla oleva organisaatiouudistus ja sen mukana tuomat yhtiöittämiskysymykset?
- 2) Miten perustuslain säännökset (erityisesti pykälät 84.4 ja 92.2) määrittelevät Metsähallituksen aseman kehittämistä?
- 3) Mitä vaatimuksia EU-oikeus asettaa Metsähallituksen uudelleen organisoimiselle?

Valtiosääntöoikeudellisena tutkielmana tässä käsitellään niitä oikeussääntöjä, jotka sääntelevät valtiojärjestystä. Tarkastelen liikelaitoksen asemaa valtionhallinnon kokonaisuudessa, siihen liittyen eduskunnan asemaa päätöksentekijänä ja perusoikeuksien yhteyksiä metsähallituslain uudistamiseen.

Tutkielmassa tarkastellaan lainsäädännön uudistamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Metsähallituksen tapauksessa olen pyrkinyt ottamaan esille yleisen kokonaiskuvaan keskittyvän näkökulman, jolloin tarkasteluun tulevat sekä EU-oikeuden asettamat velvoitteet että perustuslain vaatimukset. Tutkimus sijoittuu EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden rajapinnalle kuin myös yksityisen ja julkisen rajapinnalle (kuva 1, s. 10). Yhtiöittämiskysymykset kuuluvat yksityisen ja julkisen rajapinnalla tehtävän tutkimuksen ajankohtaisimpiin aiheisiin. Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden rajapinnalla on nähtävissä EU-oikeuden vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön.

Tutkielmassa otetaan esille kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön antamat raamit lain muuttamiselle. Metsähallituslain uudistuksen taustalla on EU-oikeus. Tarkoituksena on käydä läpi, millaisia edellytyksiä EU-lainsäädäntö todellisuudessa asettaa ja kuinka niihin on mahdollista vastata kansallisella lainsäädännöllä. On mielenkiintoista, miksi on niin paljon eriäviä mielipiteitä siitä, velvoittaako EU-lainsäädäntö juuri esitetyn tyyppiseen ratkaisuun metsähallituksen liiketoimien hoitamiseen. Kansallisen lainsäädännön tasolla liikutaan yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajoilla, kun käsitellään laitosta, joka harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden rajoissa sekä hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Näen Metsähallituksen monialaisena ja jopa useampia

päällekkäisongelmia sisältävänä tapauksena. Pöyhönen määrittelee päällekkäisongelmat käytännön ongelmiksi, jotka liittyvät useisiin oikeudenaloihin.¹¹

Tutkielmassa on vahvasti mukana myös taloustieteellinen näkökulma. Lainvalmistelu on taloudellisen vaikutusarvioinnin saralta tehty hieman kiireellisesti, eikä täysin vastaa kysymykseen uudelleenorganisoinnin taloudellisista vaikutuksista. Kyseisessä lainmuutoksessa on oleellista tutkia myös sitä miten uusi laki tulee näkymään niin yrityksen sisäisessä taloudessa, kuin koko valtion taloudessa. Taloustieteellinen näkökulma tulee tässä tutkielmassa kuitenkin vahvemmin esille siinä, että tutkimuksen kohteena on liiketaloutta harjoittava valtion liikelaitos, jota koskevan lain valmisteluun vaikuttavat olennaisesti myös taloudelliset aspektit ja yhtiöittämisen myötä yhtiöoikeudelliset kysymykset. Lisäksi taloudellista näkökulmaa hyödynnetään tutkielman tarkastellessa eduskunnan finanssivaltaan.

Oikeudellisesti kiinnostavia näkökulmia, joita tässä tutkielmassa nostan esille, ovat ensinnäkin ristiriitaiset näkemykset siitä, määrääkö EU todella yhtiöittämistoimiin, vai pystytäänkö yhteismarkkinoihin sulautumaan muilla keinoin. Myös lakiuudistuksen todelliset vaikutukset markkinoihin voidaan kyseenalaistaa. Kilpailusteet eivät välttämättä tule täysin poistumaan, sillä yhtiöllä säilyy yksinoikeus liiketoimintaan¹² ja koska metsätalousyhtiö tulisi toimimaan valtion liikelaitoksen alaisena. Yhtiöittämiseen liittyen tulee varmasti ensimmäisenä mieleen kysymys julkisten tehtävien antamisesta yksityiselle (Suomen perustuslaki 731/1999, 124 §). Metsähallituksella on monia julkisia hallintotehtäviä, joista osaan sisältyy myös merkittävän julkisen vallan käyttöä. Käsittelen kuitenkin perustuslain (PL) 124 §:ä vain lyhyesti, sillä se ei mielestäni ole Metsähallituksen kohdalla enää kovinkaan oleellinen kysymys. Julkisia hallintotehtäviä on jo kertaalleen delegoitu eteenpäin annettaessa ne liikelaitokselle. Lisäksi lainvalmistelussa on tähän mennessä painotettu sitä, että luontopalvelut, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä Metsähallituksen sisällä, tulee säilymään ennallaan. Kysymystä julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on käsitelty oikeustieteellisen tutkimuksen saralla jo runsaasti.

Sen sijaan mielenkiintoisempaa näen finanssivaltion-oikeuteen liittyvät kysymykset eduskunnan ohjausvallasta ja valtion omistajuudesta. Lausuntoja on annettu siitä rajoittaako osakeyhtiömalli eduskunnan ohjausvaltaa valtion kiinteistö- ja metsävarallisuuteen perustuslain vastaisesti (PL 84.4

¹¹ Pöyhönen 2003, s. 9–15.

¹² Peltonen SK 13/2014.

§)¹³. Perustuslaki säättää myös valtion kiinteän omaisuuden luovutuksesta (PL 92 §). Metsähallitus hallinnoi valtion metsäomaisuutta ja on vielä hieman epäselvää miten lakiuudistus tulee vaikuttamaan siihen, ketkä sitten loppuen lopuksi tekevät päätökset valtion omaisuuden suhteen. Tässä on jo melkoisesti näkökulmia tutkielman tekemiseen, mutta perusoikeuksien vahvistuneen aseman myötä on mahdotonta sivuuttaa aiheeseen liittyvät perusoikeudelliset kysymykset. Pyrin lyhyesti tuomaan esille millaisia perusoikeudellisia asioita liittyy Metsähallituslain uudistamiseen.

1.3 Tutkimuksen metodiset valinnat

Tämän työn tarkoituksena on pääosin oikeusdogmatiikan keinoin systematisoida ja tulkita sitä kansallista ja kansainvälistä sääntelyä, joka antaa kehykset Metsähallituslain uudistamiselle. Oikeusdogmatiikan eli lainopin metodein selvitetään voimassaolevan oikeuden sisältöä käsiteltävässä oikeusongelmassa. Oikeudellisista järjestelyistä ja niiden keskinäissuhteista pyritään luomaan kokonaiskuvaa.¹⁴

Lainopillisesti asiaa lähestyessä tarkoituksena on tulkita aiheeseen liittyviä tekstejä lainvalmisteluaineistosta tällä hetkellä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tulkintaa tulisi tehdä muun muassa seuraavissa asioissa: Mikä merkitys on tässä tapauksessa EU-oikeudella ja siellä tehdyillä kannanotoilla ja minkälaisessa suhteessa ne ovat kansalliseen lainsäädäntöömme? Miten uusi laki tulee vaikuttamaan valtion ohjausvaltaan suhteessa Metsähallitukseen tai voiko uusi laki rajoittaa valtion ohjausvaltaa valtion kiinteistö- ja metsävarallisuuteen perustuslain vastaisesti? Merkitsevätkö muutokset jotain perusoikeuksien kannalta?

Tutkielmassa on aineksia presumptiivisesta kontekstualismista sekä ongelmakeskeisestä lainopista. Aihetta ei lähestytä tiukasti lainopille tyypilliseen tapaan systeemiä lähtökohdista käsin, vaan tapausta pyritään käsittelemään konkreetista abstraktiin suuntaan, tietynlaista tilanneherkkyyttä noudattaen¹⁵, jolloin oikeudellinen systeemi pyritään jättämään avoimeksi mahdollisimman pitkään. Etenkin kun kyseessä on ns. päällekkäisongelma, kokonaisuuden hahmottaminen on helpompaa, kun sitä lähestytään käsillä olevan tilanteen mukaan.¹⁶ Tässä tutkielmassa käsillä oleva tilanne on Metsähallitus, jota koskevaan lakiin kohdistuu muutospaineita. Tapauksen ympärillä pyörivät niin EU-oikeudelli-

¹³ Leisti Yle uutiset 2014 ja Mäenpää 2012.

¹⁴ Husa 2010, s. 20–21.

¹⁵ Laakso 2012, s. 490–491.

¹⁶ Pöyhönen 2003, s. 198–199; Lavapuro 2010, s. 272–273.

set kysymykset kuin perustuslailliset seikat. Ongelmakeskeisen lainopin mukaisesti pyrin tutkielmassa kokonaisuuden systematisointiin, enkä rajoita sitä vain tiettyyn oikeudenalaan¹⁷.

Normitasolla vasta valmistelussa olevaa lakia on vaikea tutkia, mutta aiheeseen liittyen tulisi tarkastella EU-lainsäädäntöä ja kotimaista lainsäädäntöä, kuten perustuslakia ja tällä hetkellä noudatettavaa lakia Metsähallituksesta. Tietenkin aiheessa tulee ottaa huomioon lainsäädännön lisäksi vallalla olevat oikeusperiaatteet. Kyseessä on iso kokonaisuus, joten hermeneuttisuutta ei tulisi unohtaa. Lainoppiin liittyen on syytä purkaa muutamia käsitteitä, kuten yhtiöittäminen ja EU:n yhteismarkkinat.¹⁸ Käsitteiden perusteellinen tutkiminen ei kuitenkaan mielestäni ole kokonaisuuden kannalta oleellista. Pyrin avaamaan keskeisiä käsitteitä tarpeen mukaan tekstin edetessä.

Lainopin suuntausten sisältä muutamit metodit tuovat hyödyllisiä näkökulmia aiheen tarkasteluun. Intressilainopin mukaisesti voidaan tarkastella, onko intressinä sopeutua EU:n markkinoihin ja luoda yhtenäiset lähtökohdat kaikille alalla toimiville, vai tulisiko intressinä olla valtion metsätalouden suojeleminen ja toimivan kokonaisuuden kehittäminen, niin että Metsähallitus pystyisi jatkossakin tulouttamaan rahaa valtiolle. Intressiristiriitaa voidaan havaita sekä kansainvälisellä tasolla edellä kuvatun mukaisesti, että kansallisesti yhteiskunnallisten velvoitteiden, julkisten hallintotehtävien ja tuottavan liiketoiminnan välillä. Kriittisesti tarkastellaan nykyisen lain suhdetta kilpailulainsäädäntöön ja EU-lainsäädäntöön. Onko EU lainsäädäntöä tulkittu oikein ja onko suunniteltu Metsähallituksen organisointi erityisliikelaitoksena siihen oikea vastaus?¹⁹

Lainopillista metodia täydennän hieman oikeushistoriallisen tutkimuksen keinoin. Oikeushistoriallista lähestymistapaa käytetään tutkielman alussa esittelemällä Metsähallituksen toiminnan ja liikelaitoslain kehittymistä.

1.4 Tutkimuksen aineisto, toteutus ja rakenne

Tutkielman aineisto koostuu aiheeseen liittyvästä voimassa olevasta oikeudesta sekä siihen liittyvästä oikeuskirjallisuudesta. Keskeisessä osassa tutkielmassa on voimassa oleva lainsäädäntö, kuten perustuslaki. Perustuslain osalta keskitytään pykäliin 84.4 ja 92, joiden lisäksi sivutaan pykälää 124 ja perusoikeuksia. EU-oikeuden osalta tärkeimmässä roolissa on kilpailuoikeus ja sen sisällä valtion tukien sääntely. Tutkielma pohjautuu suurelta osin tähän mennessä julkaistuun lainvalmisteluaineistoon. Maa- ja metsätalous ministeriö on ollut vastuunalaisena ministeriönä lakiuudistuksen

¹⁷ Laakso 2012, s. 486–488.

¹⁸ Hirvonen 2011, s. 21 ss.

¹⁹ Hirvonen 2011, s. 50.

toteuttamisessa. Lisäksi valmisteluun osallistuu ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö sekä oikeusministeriö. Ministeriötyöryhmän valmisteleman lakiuudistuksen lisäksi valmisteluaineistoon kuuluvat uudistuksesta annetut lausunnot sekä lainvalmistelun taustalla olevat viranomaisjulkaisut. Lainvalmisteluaineisto antaa lähtökohdat uudistuksen oikeudelliselle tarkastelulle, jonka päälle rakentuu aiheen tarkastelu EU-oikeuden ja perustuslain valossa.

Oikeuskirjallisuutta käytetään yhdessä lainvalmisteluaineiston kanssa, peilaten valmistelussa olevaa lakiuudistusta olemassa olevaan tutkimukseen. Kirjallisuuden tarkoituksena on tuoda esille aiempaa aiheeseen liittyvää tutkimusta. Tutkimuksen kannalta keskeistä voimassa olevaa lainsäädäntöä on mm. laki Metsähallituksesta, Suomen perustuslaki, liikelaitoslaki ja kiinteän omaisuuden luovutuksesta annettu laki (973/2002). Tutkimuksen kannalta aiheellista lainsäädäntöä on uudistettu reilusti 2000-luvun aikana. Viimeisimpänä on uudistettu EU:n valtioneuvoston päätöksiä, joten ajankohtaisen tutkimusmateriaalin saaminen tähän tutkielmaan osoittautui haasteelliseksi.

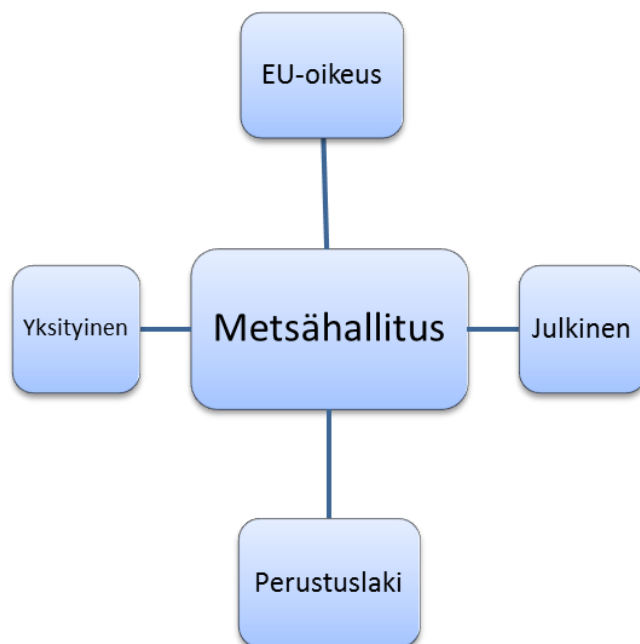
Koska kyseessä on meneillään oleva lakiuudistus, suoraan aiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta on saatavilla vain lähinnä lausuntojen ja valmistelun pohjana käytettyjen työryhmämuistioiden ym. julkaisujen muodossa. Aihetta täytyy lähestyä muutamien peruskäsitteiden kautta, kirjallisen materiaalin valossa ja aiheeseen liittyvien valtiopäiväasiakirjojen myötä. Koen tärkeäksi myös lyhyesti esitellä Metsähallituksen historiaa, sillä kysymykset maanomistuksesta, liikelaitoksesta ja yhtiöittämisestä eivät suinkaan ole ensimmäistä kertaa nyt esillä. Tilastojen ja muun tiedon osoittamiseksi on käytetty myös muutamia viranomaisten ja Metsähallituksen verkkolähteitä.

Tutkielma on tehty osana hallintotieteiden maisterin tutkintoa ja sen tekeminen on aloitettu yhdessä seminaari-ryhmän kanssa. Tutkielma liikkuu oikeudellisilla rajapinnoilla, joka lisää tutkielman mielenkiintoisuutta, mutta myös haasteellisuutta. Haastavan tutkielman kirjoittamisesta tekee juuri se, että aihepiirissä on niin paljon tarttumapintaa, että on vaikeuksia valita, mikä oikeudellinen tiedonintressi tässä olisi se tärkein, mielenkiintoisin sekä selkein aloittelevalle tutkijalle työstettäväksi.

Haasteita tutkielman tekemisessä oli myös hajanaisen lähteistön kanssa työskenteleminen. Tutkimus vaati myös monia rajoituksia, esimerkiksi kunnallisoikeudellinen näkökulma yhtiöittämiseen on jätetty lähes kokonaan tutkielman ulkopuolelle, sillä tutkimuskohteena on valtion liikelaitos, joten tutkimuksen aihetta tarkastellaan enimmäkseen valtion tasolla. Sinänsä tutkielman aihepiiri on mielenkiintoinen myös kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta, sillä kunnissa tehdään parhaillaan paljon muutostyötä kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiseksi ja yhtiöiden yksityistämiseksi.

Huomauttaisin vielä, että puhuttaessa pelkästään liikelaitoslaista viittaa Metsähallitukseen sovellettavaan kumottuun liikelaitoslakiin. Puhuttaessa nyt voimassa olevasta uudesta liikelaitoslaista viitataan siihen aina sanoilla *uusi, nykyinen* tai *voimassa oleva*. Lisäksi tekstin selkeyttämisen ja yhtenäistämisen vuoksi käytän nimitystä Euroopan unionin tuomioistuin, vaikka olisikin kyse ajasta jolloin se kantoi vielä nimeä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.

Rakenteellisesti tutkimus lähtee liikkeelle esittelemällä tutkielman tapauksen eli Metsähallituksen. Tutkielmassa edetään käytännön ongelmasta kohti normatiivisempia teemoja, kuten eduskunnan finanssivaltaa, perusoikeuksia ja EU-oikeuden merkitystä. Koska vastaavaa tutkimusta on aiheesta tehty hyvin vähän, pyrin taustoittamaan tämän tutkielman jokaisen osa-alueen kunnolla. Ensimmäisessä johdannon jälkeisessä luvussa käyn lyhyesti läpi Metsähallituksen historiaa ja esittelen sen toimintaa nykyaikana. Luvun lopuksi kerron vielä mitä lainvalmistelutyössä on tähän mennessä ehdotettu ja paneudun tarkemmin yhtiöittämiseen käsitteeseen. Seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan perustuslain asettamia vaatimuksia Metsähallituksen toiminnalle. Perustuslain osalta esille tulevat kysymykset liikelaitosten ohjauksesta ja päätösvallasta valtion omaisuuteen, julkisten hallintotehtävien hoitaminen sekä perusoikeuksien liittyminen Metsähallituksen toimintaan. Luvussa 4 tuon esille EU-oikeutta, miten se vaikuttaa kansalliseen liikelaitosmalliin ja mitkä ovat EU:n asettamat vaatimukset Metsähallituksen toiminnalle. Viimeisessä osiossa palaan vielä tutkimuskysymykseen ja kokoan sen avulla tämän tutkielman päätelmiä omaksi luvukseksi. Lopuksi esitän vielä ajatuksia jatkotutkimukseen.



Kuva 1

2 Metsähallitus

2.1 Metsähallituksen pitkä historia valtion maa- ja vesialueiden hallinnoijana

2.1.1 Metsähallintoa 1800-luvulta lähtien

Metsähallinnolla on Suomessa pitkät perinteet. Autonomian ajalla Suomeen perustettiin useita keskusvirastoja, kuten Tullihallitus, Postihallitus, Tie- ja vesirakennusten ylihallitus sekä Maanviljelyshallitus. Metsähallitus perustettiin myös 1800-luvulla. Metsähallinnon perustamisen taustalla on ollut huoli valtion metsien häviämisestä ja ajatus valtion metsäomaisuuden hoitamisesta sekä sitä kautta tulojen tuottaminen valtiolle. Mitä nämä valtion metsät sitten ovat? Pohdittaessa kysymystä valtion omistajuudesta on yleensä tukeuduttu oikeushistorialliseen tutkimukseen. Valtion metsänomistajuus pohjautuu niinkin historialliseen seikkaan kuin Kustaa Vaasan kirjeeseen vuodelta 1542. Tässä kirjeessä Kustaa Vaasa julistaa asuttamattomat erämaat kuuluvaksi Ruotsin kruunulle.²⁰ Tämän Kustaa Vaasan julistuksen jälkeen jatkui kuitenkin epäselvyys erämaiden omistuksesta ja kruununmaita käytettiin melko vapaasti. Vuonna 1683 julistettiin ”kruunulla olevan täysi omistusoikeus niihin metsiin, joiden ei voitu todistaa kuuluvan jollekin toiselle”²¹. Tämäkään ei vielä poistanut metsien omistukseen liittyviä epäselvyyksiä kokonaan ja kansa oli tottunut käyttämään kruununmaita omiin tarkoituksiin varsin vapaasti. Yksityisen metsän ja kruununmetsien rajoista pyrittiin tekemään selkoa 1700-luvun lopulla aloitetulla isojoalla (Isojakoasetus 1757). Nämä mittaukset ja kartoitukset talollisten ja valtion metsämaan erottamiseksi saatiin päätökseen vasta 1900-luvun puolella.²²

Huoli metsien kestävydestä ja erimielisyydet metsien käytöstä sahateollisuuden ja vuoriteollisuuden kesken nousivat puheenaiheeksi 1800-luvun autonomisessa Suomessa. Alkuun uskottiin isojaon parantavan tilannetta, kun metsien yhteisomistukset poistuisivat. Huolestuneisuus metsien liikakäytöstä ja häviämisestä sai kuitenkin joukon ruukinomistajia anomaan metsälain uudistamista. Vuonna 1841 asetettiin metsäasetusta valmisteleva komitea. Komitea sai seuraavana vuonna valmiiksi mietinnön, jossa esitettiin erityisesti sahateollisuutta koskevia rajoituksia. Komitea ei vielä tuolloin nähnyt tarvetta erilliselle metsähallinnolle. Komitean ehdotus uudeksi metsäasetukseksi tuli senaatin käsiteltäväksi vuonna 1848. Ehdotus sai senaatissa enemmistön kannatuksen mutta eräs vaikutusvaltainen henkilö ei ollut tyytyväinen esitykseen. Senaatin talousosaston varapuheenjohtaja L.G. von Haartmanin näkemyksen mukaan tarvittiin oma virkakunta kruunun metsien

²⁰ Korpijaakko-Labba 2003, s. 303–305.

²¹ Parpola & Åberg 2009, s. 15.

²² Valtion maaomikeutta on tutkittu lähinnä lapinmaiden osalta. Ks. esim. oikeusministeriön julkaisu 24.10.2006 Lapinmaan maaomikeudet.

kontrollointiin ja hoitamiseen. Haartmanin vaikutusvallan ja päättäväisyyden seurauksena asetettiin uusi komitea tarkastamaan metsälakiehdotusta. Senaatti julkaisi uuden metsäasetuksen 1851, pääosin komitean vuonna 1849 antaman ehdotuksen mukaisesti. Sahateollisuudelle asetettiin tiukkoja rajoituksia, metsätalouden tarpeet asetettiin ensimmäistä kertaa asutuksen edelle ja väliaikainen metsänhoitolaitos perustettiin maanmittauksen ylihallituksen yhteyteen. Maanmittauksen ylihallituksen pääjohtaja C. W. Gyldén valmisti pysyvän metsähallinnon järjestämistä ja sen johtosääntöä. Gyldén esitti myös uudenlaisia arvioita Suomen metsien riittävydestä. Metsät saatoivatkin kestää hieman enemmän kulutusta kuin mitä aiemmin oli arvioitu. Ylihallituksen ehdotus metsähallinnon johtosäännöksi valmistui vuonna 1854. Ennen johtosäännön käsittelemistä senaatissa se käytettiin lausuntokierroksella. Asiasta pyydettiin jopa ulkomaalaisen asiantuntijan Edmund von Bergin lausunto. Vakinainen metsähallinto perustettiin 1859, Keisarin vahvistaessa sen johtosäännön.²³

Aloittaessaan metsähallinto kuului vielä maanmittauksen ja metsänhoidon ylihallituksen alaisuuteen. Itsenäinen keskusvirasto Metsänhoitohallitus perustettiin vuonna 1863. Tuolloin metsähallinnon toiminta oli kovin rajoitettua senaatin tiukassa ohjauksessa. Päälinjaksi tehtävänä metsähallinnolla oli valtion metsien hallinta ja hoito, mutta myös muut epäviralliset tehtävät nähtiin tärkeiksi, kuten tulojen tuottaminen valtiolle, sahateollisuuden tukeminen sekä asutuksen edistäminen. Metsähallintoon kohdistuivat suuret odotukset. Sen toiminta oli kuitenkin tappiollista koko 1860-luvun ja metsähallinto sai tämän vuoksi osakseen runsaasti arvostelua. Ennen metsähallinnon muodostumista ja valvonnan tehostamista, valtion maaomaisuutta käytettiin melko vapaasti. Tämän vuoksi metsähallinnon myötä kasvanut kontrolli valtion metsäomaisuudesta kohtasi alkutaipaleellaan paljon kritiikkiä kansan keskuudessa. Kritiikki huipentui talonpoikaissäädyn esittäessä valtiopäivillä metsähallinnon ja metsäopiston lakkauttamista. Kritiikin seurauksena metsähallinnon pääjohtaja vaihtui ja virkoja vähennettiin, mutta kokonaan sen toimintaa ei lakkautettu. Metsähallinnon toiminnassa päästiin voiton puolelle 1870-luvulla, kun puun kysyntä ja puutavaran hinnat nousivat. Noususuhdannetta seurasivat kuitenkin vielä muutamat tappiolliset vuodet. Metsähallinto vakiinnutti asemansa 1880-luvulla, sen talouden pysyessä voitollisena.²⁴

²³ Parpola & Åberg 2009, s. 16–32; Rytteri 2006, s. 16–20.

²⁴ Parpola & Åberg 2009, s. 37–42; Rytteri 2006, s. 21–32.

2.1.2 Kohti valtion liikelaitosta

Parhailaan suunnitteilla oleva Metsähallituksen organisaatiouudistus ei suinkaan ole ensimmäinen laatuaan. Pitkän historiansa aikana Metsähallitusta on uudistettu jatkuvasti. Ensimmäisiä muutoksia toteutti Metsähallituksen ylijohtaja P.W. Hannikainen 1900-luvun alussa. Metsähallintoa hoitava virasto siirtyi vuonna 1908 uuden johtosäännön myötä kollegiaaliseen johtamiseen ja viraston nimeksi tuli Metsähallitus. Kollegiaalisuus tarkoitti sitä, ettei ylitirehtööri vastannut enää kaikista asioista yksin, vaan painavia päätöksiä tehtiin ns. johtoryhmän istunnoissa. Sisällissodan myllerryksen jälkeen Metsähallituksen johtoon tuli A.K. Cajander, jonka johtama komitea pohti metsähallinnon uudistamista. Jo siihen aikaan otettiin komiteoissa esille itsenäisen valtion liikelaitoksen muodostaminen, jota ei kuitenkaan vielä toteutettu. Metsähallituksen organisaatioon tehtiin kuitenkin paljon uudistuksia, kun vuoden 1921 laki Metsähallituksen viroista ja palvelutoimista sekä siihen liittyvä asetus tuli voimaan. Metsähallitus jaettiin kahteen jaostoon (valtion ja yksityismetsien jaostot) ja siitä edelleen erityisiin osastoihin. Nämä uudistukset pysyivät melko muuttumattomina 1960-luvulle saakka. Itsenäistymisen aikoihin Metsähallitus siirrettiin kamaritoimituskunnan alaisuudesta maatalousministeriön alaisuuteen ja senaatin tilalle tullut valtioneuvosto vastasi nyt määräysten mukaisesti sille kuuluvista Metsähallituksen asioista.²⁵

Liikelaitostamista ajettiin seuraavan kerran tosissaan 1950-luvulla, mutta Metsähallituksen asema itsenäisenä keskusvirastona ei vielä kukaan muuttunut vaikkakin Metsähallitusta koskevaa lakia ja asetusta uudistettiin vuosina 1966–1967. Myös yhtiöittämistä on pohdittu jo 1950-luvulta lähtien. Siihen aikaan osakeyhtiön muodostamista ei pidetty järkevänä, sillä sen nähtiin hankaloittavan muiden kuin liiketaloudellisten intressien huomioonottamista sekä heikentävän valtiovallan vaikuttamismahdollisuuksia. Organisaation uudistaminen jatkui, ja vuonna 1972 perustettiin viraston sisäinen yksikkö, Metsähallituksen metsät, joka oli ikään kuin viraston sisäinen liikelaitos.²⁶

Seuraavaksi metsähallintoa pyrittiin uudistamaan 1980-luvulla. Vuonna 1981 valmistunut komiteamietintö kiinnitti huomiota Metsähallituksen itsenäiseen asemaan. Metsähallituksen poliittinen ohjattavuus oli uudistamistarpeita selvittäneen metsätalouskomitean mielestä heikkoa. Komitean mielestä tulo- ja menoarvion kautta toteutuva poliittinen ohjaus ei ollut suunnitelmallisuusmielessä riittävää. Eduskunnan ja valtioneuvoston vähäiselle jäänyt ohjaava vaikutus nähtiin vaikuttavan negatiivisesti kansanvaltaisuuteen. Maa- ja metsätalousministeriön asemaa haluttiin vahvistaa ja metsähallinnon tehtävien määrittelyä tarkentaa. Metsähallinnon kokonaisuuteen luettiin siihen

²⁵ Parpola & Åberg 2009, s. 63–95.

²⁶ Parpola & Åberg 2009, s. 242–249; Rytteri 2006, s. 102–103.

aikaan maa- ja metsätalousministeriö, Metsähallitus ja sen alaiset piirinkuntakonttorit, keskusmetsälautakunnat, piirinmetsäkunnat ja vielä kunnan metsälautakunnat. Tätä hajanaista hallintoa haluttiin selkeyttää.²⁷ Vuonna 1987 tuli voimaan uusi laki ja asetus, jonka muutokset olivat kuitenkin melko vähäisiä. Vasta 1990-luvun alussa organisaatiouudistusta lähdettiin todenteolla toteuttamaan. Metsähallitus siirtyi tulosaluemalliin ja aloitti toimintansa budjettisidonnaisena liikelaitoksena. Tuolloin yksityismetsätalous siirrettiin pois Metsähallituksen tehtäväkentästä ja sille jäi ainoastaan valtion maa- ja vesiomaisuuden hallinta. Lopulta 1990-luvun puolivälissä Metsähallituksesta tuli valtion uusimuotoinen liikelaitos.²⁸

Perustuslakivaliokunta tyytyi liikelaitostamista edeltäneessä lyhyessä lausunnossaan hallintovaliokunnan tapaan toteamaan, että hallintojärjestelmän kaksijakoisuuden ja muutoksenhaun kaksiteisyyden vuoksi hallinnon ja lainkäytön toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota²⁹. Hallintovaliokunta toi lisäksi esille lausunnossaan, että Metsähallituksen siirtyminen nettobudjetoidusta ja tulohjauksen alaisesta laitoksesta talousarvion ulkopuoliseksi laitokseksi voi välillisesti vaikuttaa jopa kansalaisten virkistysmahdollisuuksiin. Hallintovaliokunta pitää lausunnossaan yhteiskunnallisten tehtävien tuottamista liikelaitoksen toimesta ongelmallisena. Hallintovaliokunta edellytti lausunnossaan myös tarkempaa sääntelyä mm. Metsähallituksen tehtävien ja hinnoittelun osalta.³⁰

Nykyään voimassa oleva laki Metsähallituksesta on peräisin vuodelta 2004. Laki pohjautuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin, joka on kumottu uudella liikelaitoslalla. Näin ollen nykyinen Metsähallituslaki on väliaikaistilassa, jossa sovelletaan jo kumottua lakia. Metsähallituksen organisaatiomuoto ja tehtävät haluttiin säilyttää ennallaan vuoden 2004 lakiuudistuksessa. Muutoksia tehtiin täsmentämällä joitakin Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita ja kilpailuneutraliteetin parantamiseksi rahoituksessa siirryttiin bruttobudjetointiin ja purettiin ristosubventoinnit.³¹ Kyseisen lakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta otti kantaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien viranomaisyksiköiden perustamiseen liikelaitosten kylkeen erillisenä yksikkönä. Järjestyksessä ei ole perustuslaillisesti mitään huomautettavaa mutta perustusvaliokunta pitää parempana vaihtoehtona oman erillisen viraston perustamista tehtävien hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on kommentoinut tätä huolestuttavana pitämäänsä kehitystä jo useampaan otteeseen.³²

²⁷ Komiteamietintö 1981:67, s. 253–307.

²⁸ Parpola & Åberg 2009, s. 242–249, 306; Rytteri 2006, s. 102–103 ja 120–127.

²⁹ PeVL 24/1993.

³⁰ HaVL 7/1993.

³¹ HE 154/2004, s. 4, 11–14.

³² PeVL 38/2004 vp, s. 2–3 & PeVL 46/2005 vp, s. 2.

Metsähallitus on läpi historian kohdannut vaativia odotuksia. Ensinnäkin valtion tulojen tuottajana sen on täytynyt vastata teollisuuden vaatimuksiin ja edistää luonnonsuojelua (ensimmäiset luonnonsuojelualueet perustettiin 1950-luvulla). Lisäksi Metsähallituksen on täytynyt olla mukana ratkaisemassa asutuskysymystä. Metsähallituksen tehtäväkenttää ovat muokanneet sekä sodan aikaiset vaatimukset, että poliittisten asenteiden muutokset. Organisaatio on ollut jatkuvassa muutoksessa ja usein esille on tullut hyvin samanlaisia argumentteja kuin nykyisen lainvalmistelun tiimoilta. Metsähallituksen tapauksessa on usein kiinnitetty huomiota siihen, kenen ohjauksessa laitos toimii ja otettu esille ristiriita Metsähallituksen tehtävien kesken. Metsähallituksen tulisi harjoittaa tuottoisaa liiketoimintaa, silmälläpitäen yhteiskunnallisia velvoitteita. Seuraavaksi on tarkoitus tarkastella millainen organisaatio on valtion liikelaitos ja millaista toimintaa Metsähallitus liikelaitoksena nykyisin harjoittaa.

2.2 Metsähallituksen tehtävät valtion liikelaitoksena

2.2.1 Valtion liikelaitos julkisoikeudellisena organisaatiomuotona

Valtion liikelaitoksista annetun lain (627/1987) myötä luotiin Suomeen uusi organisaatiomuoto. Liikelaitosmalli pohjautuu liiketaloudellisten periaatteiden noudattamiseen julkisia palveluita toteutettaessa. Liikelaitos on jotakin hallinnollisen viraston ja valtioenemmistöisen osakeyhtiön välillä. Tarkoituksena on ollut kehittää tehokkaampi organisaatio, jonka joustavamman toiminnan mahdollistaa se, ettei se ole täysin sidottu valtion talousarvioon.³³ Suomen perustuslain 84.4 §:n mukaan liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Tämä vapaus taloudessa ja toiminnassa on ratkaiseva ero viraston ja laitoksen välillä. Vaikka liikelaitos on valtion talousarvion ulkopuolinen laitos, se ei kuitenkaan ole erillinen oikeushenkilö. Liikelaitosten henkilökunta on valtion henkilökuntaa ja se hallinnoi valtion omaisuutta, muttei omista sitä. PL 84.4 §:n mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Valtion talousarviossa on erikseen käsitelty liikelaitosten toimintaa yleisesti sekä yksityiskohtaisemmin niitä ohjaavan ministeriön määrärahojen kohdalla³⁴.

Liikelaitokset toimivat budjettitalouden ulkopuolella eli niillä on oma talous. Tämä tarkoittaa menojen rahoittamista ensisijaisesti tuloilla. Budjettitalouteen liikelaitokset ovat yhteydessä kuitenkin muutamien tapahtumien kautta, kuten valtion antamien lainojen ja maksamien korvausten kautta, myös pääomakorotukset sekä voiton tuloutukset näkyvät valtion budjetissa. Metsähallituk-

³³ HE 137/1986 vp, s. 4–5, 12–13.

³⁴ TAE 2015 yleisperustelut momentti 8.2 ja Metsähallituksesta momentit 30.63 ja 35.10.52.

sen tapauksessa valtion kassan kautta kulkevat myös julkisten palvelutehtävien hoitamiseen suunnatut määrärahat. Liikelaitosten melko itsenäisestä taloudellisesta asemasta huolimatta valtiolla on kuitenkin suuri vastuu, sillä liikelaitoksilla ei ole erillisvarallisuutta vaan valtio vastaa viimekädessä niistä sitoumuksista, joista liikelaitos ei itse kykene vastaamaan.³⁵

Liikelaitokset toimivat liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, joiden lisäksi liikelaitosten ohjauksesta vastaa moniportainen järjestelmä. Liikelaitosten ohjaustoimivalta kuuluu eduskunnalle, valtioneuvostolle sekä ministeriölle. Ainoastaan Metsähallitus on kahden eri ministeriön ohjauksessa (MMM ja YM). Kuten jo sanottu PL 84.4 §:n mukaan eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten palvelu- ja toimintatavoitteet. Eduskunta hyväksyy myös liikelaitoksen lainanoton, peruspääoman muutoksen, investointien enimmäismäärän ja liikelaitoksen tytäryrityksen lainan takauksen. Toimialasta vastaavalla ministeriöllä ja valtioneuvostolla on mahdollisuus täydentää eduskunnan antamia palvelu- ja toimintatavoitteita. Ministeriö päättää myös liikelaitokselle ohjatun määrärahan käyttämisestä. Valta päättää liikelaitosten tulostavoitteista on valtioneuvostolla. Tulostavoite tulisi liikelaitoksille asettaa niin, että liikelaitoksen on mahdollista saavuttaa sille asetetut toiminta- ja palvelutavoitteet^{36, 37}.

Vuonna 2003 voimaan tulleella valtion liikelaitoksista annetulla lailla haluttiin selkeyttää liikelaitosten ohjausta koskevaa säännöstöä. Vuoden 2003 uudistus otti myös paremmin huomioon EU:n yhteismarkkinoiden vaatimukset. Liikelaitoksille asetettiin takausmaksu, jonka tarkoituksena oli tuoda liikelaitoksia samaan asemaan kilpailijoiden kanssa (liikelaitoslaki 5 §). Takausmaksu tarkoittaa sitä, että valtio perii liikelaitoksen ottamista lainoista ja sen antamista takauksista lain mukaisen maksun. Myös ministeriöiden asemaa liikelaitosten ohjauksessa vahvistettiin siirtämällä joitakin ohjaustehtäviä valtioneuvostolta vastaavalle ministeriölle.³⁸

Valtion liikelaitosten toiminnasta ja taloudesta säädetään lailla (PL 84.4 §). Liikelaitosten toimintaa ohjataan yleislailla sekä laitoskohtaisella erityislailla. Laitoskohtaisella lailla säädetään liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä³⁹. Ensimmäiset yleislain mukaiset liikelaitokset ovat aloittaneet toimintansa vuonna 1989. Nykyisellään ei ole toiminnassa kuin kaksi liikelaitosta: Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Perustuslain liikelaitoksia koskeviin säännöksiin palaan vielä tarkemmin luvussa 3.

³⁵ Myrsky 2010, s. 193–210.

³⁶ Metsähallitukselle asetettuja tulostavoitteita on ajoittain pidetty liian korkeina. Ks. esim. VaVM 37/2001.

³⁷ Myrsky 2010, s. 193 ja 202.

³⁸ HE 161/2002 vp, s. 11, 14–15.

³⁹ Myrsky 2010, s. 194.

Nykyinen laki valtion liikelaitoksista (1062/2010) määrittelee liikelaitokset sidosyksikkötoimijoiksi, jotka tuottavat palveluita ainoastaan valtion sisäisille ja alaisille yksiköille. Toiminta sidosyksikköasemassa ei tapahdu kilpailuilla markkinoilla. Lain perusteluissa viitataan Komission antamaan päätökseen, jossa todettiin Tieliikelaitoksen eli Destia Oy:n saavan kiellettyä valtiontukea verotuksen ja konkurssilainsäädännön muodossa. Liikelaitoslain uudistamisen tavoitteena oli suurimmaksi osaksi sopeutuminen EU-lainsäädäntöön. Samalla muutettiin laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (omistajaohjauslaki 1368/2007) koskemaan myös liikelaitosten hallinnassa olevia osakeyhtiöitä. Koska liikelaitosmallista ei ole mahdollista kehittää täysin yhteismarkkinoille kelpaavaa, päätettiin liikelaitosten toiminta muuttaa sidosyksikkö toiminnaksi.⁴⁰ Sidosyksikköasemaa eli in house -toimintaa ei vielä voida pitää täysin varmasti yhteismarkkinoille soveltuvana, sillä EU-lainsäädäntö on tässä suhteessa vasta kehittymisasteella. Ainut in house -tyyppinen toimija tällä hetkellä on Senaatti-kiinteistöt. Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion kiinteistövarallisuutta ja se toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Metsähallituksen toiminta ei ole täysin verrattavissa Senaatti-kiinteistöjen toimintaan, sillä Metsähallituksella on liiketoimintaa, jota ei voida täysin siirtää pois yksityisten toimijoiden ulottuvilta. Metsähallituksella on myös laajemmalti julkisia palvelutehtäviä, joita ei ole kokonaisuudessaan mahdollista siirtää muiden virastojen toimeksi.

Ennen liikelaitoslain uudistamista valtiovarainministeriö (VM) toimitti julkaisun, jossa tutkitaan liikelaitosten soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Julkaisu piti sisällään Hallituksen ehdotuksen laiksi valtion liikelaitoksista. VM viittaa julkaisussaan jo aiemmin mainittuun EU:n komission päätökseen (C7/2006) todetessaan, ettei nykyinen liikelaitosmalli enää sovellu yhteismarkkinoille. Senaattikiinteistöjen organisoimisesta oli laadittu lakiehdotus VM:n julkaisun yhteyteen. Valmisteluryhmä, joka käsitteli Metsähallituksen organisaatiomuutosta, ei ollut vielä tähän julkaisuun saanut ehdotustaan valmiiksi.⁴¹ Metsähallitukseen sovelletaan edelleen jo kumottua liikelaitoslakia, kunnes toisin säädetään. VM:n julkaisuun palataan vielä myöhemmin tässä tutkielmassa.

Melko lyhyessä ajassa on useita valtion virastoja liikelaitostettu ja siitä edelleen yhtiöitetty ja yksityistetty. Myrskyn mukaan liikelaitosmuotoinen toiminta on yleensä kestänyt neljä vuotta, jonka jälkeen on siirrytty osakeyhtiömuodossa toimimiseen⁴². Valtiovarainministeriön liikelaitosmallin kehittämistyöryhmä on myös viitannut liikelaitosmalliin välivaiheena monelle laitokselle ennen

⁴⁰ HE 63/2010 vp, s. 3–5.

⁴¹ VM 41/2009.

⁴² Myrsky 2010, s. 195.

yhtiöittämistä ja että yhtiömuodossa toimiminen olisi ikään kuin liikelaitosmallista kehittyneempi versio⁴³. Liikelaitosmallin tarkoituksesta ja pysyvyydestä on esitetty myös toisenlaisia näkökantoja. Valtiovarainvaliokunnan mielestä liikelaitoksia ei tulisi pitää vain siirtymävaiheena vaan niiden toimintaa tulisi kehittää kohti pysyvämpää liiketoimintamuotoa. Valiokunnan mielestä jopa uusia liikelaitoksia voitaisiin perustaa liikelaitoslain pohjalta.⁴⁴ Kyseisen lausunnon valiokunta oli kuitenkin antanut ennen komission antamaa Destia -päätöstä.

2.2.2 Metsähallituksen toiminta liikelaitoksena

Metsähallituksen toimintaa ohjaavat liikelaitoslain lisäksi laki Metsähallituksesta sekä valtioneuvoston asetus Metsähallituksesta (1380/2004). Metsähallituksen toimintaan vaikuttavat myös erilaiset kansainväliset sopimukset sekä kansalliset laatustandardit⁴⁵. Metsähallitus toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ja luonnonsuojeluasioissa se toimii ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallitus hallinnoi kolmannesta koko Suomen maa- ja vesiomaisuudesta ja se työllistää yli 1700 henkilöä⁴⁶. Vuodelta 1859 olevan ohjesäännön mukaan metsähallinnon perustehtävänä on valtion metsäomaisuuden hallinta ja hoito.⁴⁷ Kovin kauas tästä tarkoituksesta ei ole tultu, sillä nykyiselläänkin laki Metsähallituksesta määrittelee Metsähallituksen tehtävät seuraavasti (2 §): *”hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta”*.

Metsähallituslaissa on säädetty, että Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa metsätalouden alalla ja muiksi toimialoiksi on laissa säädetty muu luonnonvarojen käyttö sekä niihin liittyvät tuotteet ja palvelut (3 §). Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet on määritelty metsähallituslain 4 ja 5 §:ssä. Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet kattavat biologisen monimuotoisuuden suojelun ja edistämisen, luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen huomioonottamisen ja saamelaiden kulttuurin ja poronhoitolain velvoitteiden huomioonottamisen luonnonvarojen hoidon, käytön ja suojelun yhteydessä. Lisäksi Metsähallituksen tulee huomioida puolustusministeriön määräykset puolustuskiinteistöjen osalta ja toimia yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa (4 §). Muita yhteiskunnallisia velvoitteita ovat tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen

⁴³ Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 5/1996, s. 9.

⁴⁴ VaVM 31/2002. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on ilmaissut pitävänsä liikelaitosta varsinaisena toimintamuotona, eikä vain välivaiheena matkalla osakeyhtiöksi. VTV 2002, s. 28.

⁴⁵ Esimerkiksi PEFC metsäsertifioinnin standardit. Ks. www.pefc.fi

⁴⁶ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 6.

⁴⁷ Parpola & Åberg 2009, s. 39–40.

maankäytön tarpeiden huomioon ottaminen (5 §).

Metsähallituksen julkiset tehtävät ovat lain 6 §:n mukaan:

”1) luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä sen ja luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskevissa laeissa säädetyt luonnonsuojelutehtävät sekä luonnonsuojelualueiden hankinta;

2) erämaalaissa (62/1991), kalastuslaissa (286/1982), kolttalaissa (253/1995), maastoliikennelaissa (1710/1995), metsästyslaissa (615/1993), oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetussa laissa (204/1966), pelastuslaissa (379/2011), poronhoitolaissa, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011) ja ulkoilulaissa (606/1973) säädetyt tehtävät; (26.8.2011/998)

3) luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen;

4) riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttaminen;

5) erävalvonta;

6) metsäpuiden siementen hankintaan ja varmuusvarastointiin liittyvät tehtävät; sekä

7) vesilaissa (264/1961) säädetyt ja muut uittoon liittyvät tehtävät.”

Julkisten tehtävien hoitamista varten Metsähallituksella on lain mukaan erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö (8 §) ja Metsähallituksen hallinnassa on luonnonsuojelu- ja erämaa-alueita, ym. julkisten hallintotehtävien kannalta tarpeellisia alueita ja omaisuutta (14 §). Julkiset palvelutehtävät on mahdollista sisällyttää yhteiskunnallisten velvoitteiden piiriin mutta Metsähallituksen kohdalla on mielestäni selkeämpää puhua näistä erikseen.

Metsähallitus toimii liikelaitoskonsernina. Tämä tarkoittaa sitä, että Metsähallituksen omistuksessa on yksi tai useampi tytäryhtiö. Konserni muodostaa yhtenäisen taloudellisen kokonaisuuden. Metsähallitus on jaettu kahteen tulosalueeseen. Ensinnäkin on liiketoimintaa harjoittava tulosalue, johon kuuluvat Metsähallituksen omistamat tytäryhtiöt MH-Kivi Oy, Fin Forelia Oy ja Siemen Forelia Oy. Tytäryhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja omistavat oman varallisuutensa. Metsätalouden lisäksi Metsähallituksella on kiinteistötoimintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittava tulosyksikkö Laatumaa, joka myy ja vuokraa tontteja eripuolella Suomea. Laatumaa on alkanut tuottamaan tuulivoimaa uutena liiketalousosuuksena. Toinen tulosalue on luontopalvelut, joka on tarkoitettu julkisten tehtävien hoitamiseen.⁴⁸ Metsähallituksella on hallinnassaan yli neljännes Suomen metsistä. Maaomaisuuden lisäksi Metsähallituksella on hallinnassaan kiinteistöomaisuutta. Omaisuus on jaettu liiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien kesken.⁴⁹

Metsähallituksen liiketoiminnan toimintakertomuksista voidaan lukea Metsähallituksen kasvattaneen tulostaan 2000-luvulla. Pitkän aikavälin tavoitteisiin on kirjattu kannattavuus ja kohtuullinen

⁴⁸ Metsähallituksen verkkosivu. Etusivu > Metsähallitus > Metsähallitus lyhyesti > Organisaatio.

⁴⁹ VM 41/2009, s.68.

tuoton tuottaminen sijoitetulle pääomalle.⁵⁰ Konsernin liikevaihto vuonna 2014 oli yli 360 milj. euroa ja liikevoittoa tuli reilu 114 milj. euroa⁵¹. Metsätalous on liikevaihdoltaan suurin Metsähallituksen tulosalue. Osa liikevoitosta syntyi käyttöomaisuuden, kuten tuottavan metsämaan myynnistä. Näillä luvuilla Metsähallitus ylsi sille valtion hallinnon puolesta asetettuihin tavoitteisiin. Miinuksiakin liiketoiminnassa esiintyi, sillä tytäryhtiöistä Fin Forelia Oy ja MH-Kivi Oy tekivät tappiollisen tuloksen. Metsähallituksen yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden arvioitiin laskeneen tulosta 55 miljoonalla eurolla⁵². Toimintakertomuksessa on myös vastattu sille talousarviossa asetettujen päätösten toteutumiseen sekä maa- ja metsätalousministeriön asettamien päätösten ja ympäristöministeriön julkisille hallintotehtäville asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Eduskunta on asettanut Metsähallitukselle myös määrällisiä tavoitteita, kuten hehtaarimääriä luonnonsuojeluun, kävijämääriä kansallispuistoihin ja kappalemääriä metsästys- ja kalastusluville. Muutamia kohtia lukuun ottamatta Metsähallitus näyttää ylittäneen sille asetetut tavoitteet.⁵³

Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä vastaava Luontopalvelut julkaisee vuosittain oman toimintakertomuksen. Yksi merkittävimmistä tehtävistä luontopalveluilla on kansallispuistojen hoitaminen. Luontomatkailijoiden määrä on ollut kasvussa ja luontopalvelut pyrkivätkin kehittämään mm. ulkomaalaisille suunnattuja palveluita. Vuonna 2014 Metsähallituksen hoitoon siirtyi Museovirastolta 29 kohdetta, joiden joukossa olivat mm. Välimaan saamelaistila ja Raaseporin rauniolinna. Metsähallitus korostaa luontopalveluiden toimintakertomuksessa yhteistyötä ja kumppanuutta. Yhteisiä hankkeita luontopalvelut on toteuttanut niin matkailun kuin luonnonsuojelun saralla. Luontopalvelujen työ on ollut tuloksellista, joskaan nämä tulokset eivät aina ole numeroilla mitattavissa, sillä julkisten palvelutehtävien tuottaminen on taloudellisesti ollut tappiollista.⁵⁴ Luontopalveluja rahoittavat ministeriöt talousarvioon merkityillä määrärahoilla. Maa- ja metsätalousministeriö rahoittaa sen hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä kuten erävalvontaa, luonnonvirkistyskäyttöön liittyviä palveluita sekä vesilaissa säädettyjä tehtäviä. Ympäristöministeriön määrärahat maksetaan YM:n ohjaukseen kuuluviin julkisiin hallintotehtäviin.

⁵⁰ Metsähallituksen vuosi 2013, s. 4 ja 27.

⁵¹ Liikevaihto ja -voitto hieman laskeneet vuodesta 2013.

⁵² Yhteiskunnallisten velvoitteiden kustannuksia on arvioitu yleisten yhteiskunnallisten velvoitteiden seurantajärjestelmällä. Ks. Schildt 2007.

⁵³ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 40–47.

⁵⁴ Metsähallituksen luontopalvelut 2014.

Määrärahoja ohjattiin metsähallituksen luontopalveluihin myös muista ministeriöistä.⁵⁵ Metsähallituksella on myös joitakin maksullisia palveluita, joista on säädetty erikseen⁵⁶.

Julkisten hallintotehtävien osalta on Metsähallitus laatinut vielä erillisen tilinpäätöksen- ja toimintakertomuksen. Toimintakertomuksessa on käyty läpi Eduskunnan talousarviossa asetettujen tavoitteiden ja tulossopimuksessa⁵⁷ asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista sekä arvioitu toiminnan tehokkuutta. Ympäristöministeriö oli asettanut luontopalveluille viisi toiminnallista tavoitetta. Tavoitteet liittyivät luonnonsuojeluun, luontomatkailun ja luonnon virkistyskäytön edellytysten parantamiseen sekä näihin liittyvän viestinnän parantamiseen. Eduskunnan asettamiin tavoitteisiin pohjautuvia vaikuttavuustavoitteita oli määritelty kuusi, liittyen luonnonsuojeluun ja luonnossa liikkumiseen.⁵⁸

Konsernitilinpäätöksessä esitetään Metsähallitus taloudellisena kokonaisuutena. Konsernitilinpäätöksessä yhdistetään luontopalvelut ja metsätalous, jolloin konsernin tulos jää voitolle, vaikka luontopalvelut toimivat tappiollisesti.⁵⁹ Konserninäkökulma on tärkeä, jotta Metsähallitusta ohjauville tahoille muodostuu selkeä kokonaiskuva liikelaitoksen toiminnasta. Konsernitilinpäätöksen vaarana on, että sitä tulkitaan siten, että metsätalouden varoilla pystyttäisiin vaikuttamaan luontopalvelujen tappioihin. Kilpailuneutraaliteettinäkökulmasta metsätalouden ja luontopalveluiden tulisi olla selkeästi erotettuina toisistaan ja julkisia palveluita ei saisi rahoittaa metsätalouden tuotoilla.

2.3 Metsähallituksen organisaatiouudistuksen vaihtoehdot

2.3.1 Metsähallituslain uudistamisen lähtökohdista

Metsähallituksen toiminnalle asettaa rajoja ja vaatimuksia kansallisen lainsäädännön, teollisuuden ja yhteiskunnan lisäksi nykyään yhä enemmän kansainväliset velvoitteet ja markkinat. Metsähallituksen organisaatiouudistusta on suunniteltu jo pidemmän aikaa, mutta sysäyksen se sai Euroopan komission antamasta Destia -päätöksestä (C 7/2006). EU:n asettamia vaatimuksia organisaatiouudistukselle tarkastelen erikseen luvussa 4. Komission päätös ja sitä seurannut liikelaitoslain uudistaminen saivat aikaan todellisen muutospaineen. Lainvalmistelussa on vertailtu erilaisia vaih-

⁵⁵ TAE 2015 momentti 30.63.

⁵⁶ Ympäristöministeriön asetus Metsähallituksen eräiden julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista (1326/2013) ja maa- ja metsätalousministeriön asetus eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista (835/2013).

⁵⁷ Ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen välinen sopimus ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitamisesta sekä niiden rahoituksesta vuosina 2014-2018. Saatavilla osoitteesta: file:///C:/Users/hr92704/Downloads/YM_MMM_MH_sopimus_2014_2018.pdf. (15.7.2015).

⁵⁸ Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2014.

⁵⁹ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 40–41 ja 50-53.

toehtoja Metsähallituksen organisoimiselle. Uudistuksen yhteydessä oli tarkoituksena kartoittaa myös olisivatko jotkin Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä mahdollista siirtää aluehallintovirastoille (tästä aiheesta lisää kappaleessa 3.4.1). Valmistelut ovat jatkuneet jo pitkään. Voimassa olevan liikelaitoslain siirtymäsäännöksiä koskevassa 21 §:ssä todetaan Metsähallitukseen sovellettavan kumottua lakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä, kunnes toisin säädetään. Uuden liikelaitoslain voimaantulosta on tullut täyteen neljä vuotta ja Metsähallitus on edelleen ns. väliaikaistilassa.

Lakiuudistuksen myötä tulisi pyrkiä huomioimaan Metsähallitukseen kohdistuvat tulevaisuuden vaatimukset. Metsähallituksen laajan tehtäväkentän vuoksi uudistuksessa ei mielestäni voida keskittyä pelkästään kilpailuneutraaliteettikysymysten ratkaisemiseen. Metsähallituksen toimintaa tulee jatkossakin ohjaamaan kysymykset saamelaisalueiden maanomistuksesta, luonnon monimuotoisuudesta ja metsäteollisuuden muutoksesta. Uutena haasteena Metsähallituksella on sen hallintaan vuonna 1995 siirretyt valtion merialueet. Merialueisiin liittyy myös ristiriitaisia näkemyksiä talous- ja virkistyskäytön suhteen.⁶⁰ Metsähallitus pyrkii myös mukaan ilmastotalkoisiin aktiivisella tuulivoiman kehittämisellä⁶¹.

Lainvalmistelun lähtökohtana on pidetty Kataisen hallitusohjelmaan 2011 kirjattua: *”Valtion metsien ja niitä hallinnoivan Metsähallituksen rooli teollisuuden raaka-ainehuollon ja työllisyyden tasaisena turvaajana tulee säilyttää ja lieventää näin suhdannevaihteluiden aiheuttamia ongelmia. Valtion maiden ja vesien kokonaihallinta säilytetään Metsähallituksella. Metsähallituksen luontopalvelut ja rahoitus turvataan.”*⁶²

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kannanotossa on päälinjauksia Metsähallituksen kehittämiseksi. Ensinnäkin valtion maa- ja vesiomaisuus säilytetään valtiolla. Metsätalousliiketoimintaa tullaan harjoittamaan erityistehtävää hoitavan yhtiön toimesta. Nykyisten tytäryhtiöiden asema tullaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti. Järjestelmien tulisi olla avoimia ja läpinäkyviä ja julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät hoidetaan viranomais toimintana. Linjausten mukaisena ehdotuksena esitetään erityisliikelaitosmallia, jonka liiketoiminnot toimivat yhtiömuodossa. Malli vaatii kattavaa erillistä lainsäädäntöä.⁶³

⁶⁰ Parpola & Åberg 2009, s. 429-431.

⁶¹ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 4-5.

⁶² Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011, s. 53.

⁶³ HALKE 8/2012, liite 4.

2.3.2 Metsähallituslain valmistelu

Metsähallituksen organisaatiouudistusta on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyössä ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön sekä oikeusministeriön kanssa. Hallinnon ja aluekehityksen työryhmä on ollut käsittelemässä metsähallituslain uudistamishaketta. Työryhmän aikaansaamassa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutoksia yhteensä kymmeneen eri lakiin ja kahden uuden lain voimaan saattamista. Uudella lailla säädettäisiin sekä Metsähallituksesta että valtion metsätalouslyhtiöstä.⁶⁴

Työryhmän lakiehdotuksen mukaan Metsähallituksesta tehtäisiin erityisliikelaitos ja sen metsätaloutta harjoittaisi osakeyhtiö. Osakeyhtiötä varten tulisi voimaan laki valtion metsätalousoosakeyhtiöstä. Esityksen tavoitteiksi kirjattiin Metsähallituksen hallinnoiman omaisuuden pitäminen valtion suorassa omistuksessa sekä nykyisten tehtävien säilyttäminen kokonaisuutena siten, että kilpailuneutraliteettivaatimukset täyttyvät. Tavoitteeksi oli myös kirjattu saamelaisten oikeuksien turvaaminen. Saamelaisten huomioon ottamiseksi asetettiin erillinen työryhmä⁶⁵.

Lainvalmistelussa on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja uudelleenorganisoinnin ratkaisuksi. Julkisoikeudellinen laitos, virasto, erityisliikelaitos, näitä vaihtoehtoja on käyty läpi mm. VM:n julkaisussa, työryhmän esitysluonnoksessa ja lakiehdotuksen pohjalta annetuissa lausunnoissa. Kuitenkin kyseisistä vaihtoehtoista vain erityisliikelaitos nähtiin mahdollisena ratkaisuna. Virastomalli ei täyttäisi niitä kilpailuneutraliteetin ehtoja, joita parhaillaan yritetään korjata. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriötyöryhmä (myöh. HALKE) mainitsi vaihtoehtona myös virastomallin, jonka yhteyteen olisi liiketoiminta järjestetty tytäryhtiössä. Virastomalli soveltuu erinomaisesti julkisten palvelutehtävien organisoimiseen, mutta sitä ei ole tehty liiketoimintaa varten. Käytännössä viraston alaisena toimiva tytäryhtiö olisi melko tiukasti sidottuna budjettimenettelyyn.⁶⁶ Julkisoikeudellisen laitoksen kohdalla ongelmaksi muodostuisi se, että Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät tulisi tässä tapauksessa järjestää erilliseen virastoon. Julkisoikeudellinen laitos on valtiokokonaisuuden ulkopuolinen laitos ja julkisten tehtävien ja valtion maa- ja vesiomaisuutta koskevan toimivallan siirtämistä tällaiselle laitokselle ei pidetä soveltuvana. Julkisoikeudellisen laitoksen mallissa maa- ja vesiomaisuus sijoitettaisiin ministeriöiden taseeseen. Järjestely erottaisi omaisuuden kahdelle eri

⁶⁴ HE –luonnos 2014.

⁶⁵ Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella – työryhmän mietintö 2014.

⁶⁶ HALKE 8/2012, liite 4, s. 3-4.

organisaatiolle ja toisi ministeriöille uusia operatiivisia tehtäviä.⁶⁷ Kataisen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti Metsähallitus haluttaisiin säilyttää kokonaisuutena.

VM:n julkaisussa ei myöskään löydetty montaa vaihtoehtoa, joissa ei olisi tullut esille yhteismarkkinoille soveltumattomia piirteitä (konkurssilainsäädäntö ja verotus). Itse asiassa ainoastaan osakeyhtiömuodot soveltuivat yhteismarkkinoiden kriteereihin. Suomi ei suinkaan ole ainoa EU maa jossa valtion metsiä hallinnoidaan liikelaitoksen tapaan. VM on julkaisussaan ottanut esille Ranskan ja Viron joissa konkurssi ei myöskään ole mahdollinen. Ruotsissa ja Itävallassa metsien hoito on sijoitettu valtionyhtiöön, jolloin ei luonnollisestikaan synny konkurssietua. Ruotsissa on luonnon ja ympäristön suojele erotettu erilliselle virastolle.⁶⁸

Erityisliikelaitosmallia pidettiin lakiehdotuksen mukaan parhaiten Metsähallitukselle soveltuvana sillä se on lähimpänä tällä hetkellä toimivaa liikelaitosmallia, joten omistussuhteet ja rahavirrat eivät muuttuisi kovinkaan paljon. Metsähallituksesta ehdotetaan tehtävän liikelaitosta (PL 84.4 §:n mukaisesti), johon soveltuisi oma kattava lainsäädäntö. Metsähallituksen tehtävät säilyisivät ennallaan kuin myös yhteiskunnalliset velvoitteet. Maa- ja vesialueet säilyisivät valtion suorassa omistuksessa. Liiketoimintaa tämä ehdotettu liikelaitoskonserni harjoittaisi tytäryhtiöiden kautta. Lakiehdotuksen mukaan erityisliikelaitosmallissa eduskunta voisi edelleen asettaa Metsähallitukselle palvelu- ja toimintatavoitteita, jotka koskisivat myös tytäryhtiöitä.⁶⁹

Metsätalouden liiketoiminnasta vastaava osakeyhtiö saisi nykyiseltä Metsähallituksen liiketoimintayksiköltä apportina⁷⁰ liiketoimintaan kohdistuvat varat, velat ja varaukset. Vastineeksi metsähallitukselle tulisi yhtiön osakekanta (tosin metsähallituslain luonnokseen oli myös kirjattu, että osakkeet merkitään valtion omistukseen). Oikeus metsätalouden harjoittamiseen siirrettäisiin yhtiölle, eikä yhtiö voi tätä oikeutta siirtää eteenpäin. Valtion maa- ja metsäomaisuutta ei siis siirrettäisi tytäryhtiölle vaan tälle tulisi vain hallintaoikeus liiketoimintaan tarkoitettuihin alueisiin⁷¹. Liikkeen luovutusta koskevien periaatteiden mukaisesti henkilöstö voitaisiin siirtää tytäryhtiöön siten, että nämä säilyttäisivät samat oikeudet ja velvollisuudet, kuin ollessaan työsuhteessa metsähallitukseen.⁷²

Lakiehdotukseen sisällytetyssä vaikutusten arvioinnissa on melko lyhyesti käyty läpi vaikutuksia talouteen, henkilöstöön, viranomaisten toimintaan ja yhteiskuntaan. Talousvaikutusten arvioinnissa

⁶⁷ HALKE 8/2012, liite 4, s. 3.

⁶⁸ VM 41/2009, s. 51 ss.

⁶⁹ HE -luonnos 2014, s. 15.

⁷⁰ apportti merkitsee muuna kuin rahana yhtiöön sijoitettua omaisuutta. Ks. lisää Hallipelto ym. s. 81 ss.

⁷¹ HALKE 8/2012, liite 4, s. 1.

⁷² HE -luonnos 2014, s. 18.

on todettu, ettei uudelleenorganisoinnilla tämän ehdotuksen mukaisesti tulisi olemaan vaikutuksia julkisten tehtävien talousarviosta saataviin määrärahoihin. Metsätaloustoimintojen yhtiöittämisen myötä tytäryhtiön maksamat käyttökäyttöoikeuskorvaukset, osingot sekä maan myynti- ja vuokratuloista tulleet saamiset tuloutettaisiin aina seuraavana vuonna liikelaitokselle. Osakeyhtiön tase perustuisi metsätalousliiketoimintaan ja metsätaloustulosalueen varoihin ja velkoihin.⁷³

Osakeyhtiöön siirrettävästä omaisuudesta oli esitetty alustava arvio. Tytäryhtiö saisi yksinoikeuden metsätalouden harjoittamiseen. Tästä oikeudesta sen tulisi maksaa käypää vastiketta, ettei perusteetonta etua synny. Vastike perustuisi maa- ja vesiomaisuuden metsätaloudelliseen tuottoarvoon ja sen perusteella arvoitetun liikelaitoksen peruspääoman tuottovaatimukseen. Käyttörajoitukset otetaan huomioon tuottoarvon määrittämisessä. Käyttörajoituksia aiheuttavat Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet. Käyttöpääoman riittävyys varmistettaisiin kassavirtatarkastelulla ja esityksen mukaan osakeyhtiöllä olisi paremmat edellytykset vieraan pääoman hankkimiseen kuin liikelaitoksella. Tytäryhtiönä toimiva metsätalous kuuluisi normaalin yhtiöverotuksen piiriin. Uudelleenjärjestely synnyttäisi joitakin yhtiön omavaraisuusastetta alentavia seikkoja, kuten henkilöstölle otettava erillinen lisäeläkevakuutus, jotta henkilöstön edut säilyisivät ennallaan.⁷⁴

Muita vaikutuksia on käyty lyhyenlaisesti läpi todeten, ettei uudelleenjärjestely toisi juurikaan muita muutoksia. Henkilöstö siirtyisi metsätaloustulosalueesta osakeyhtiön palvelukseen. Osa Metsähallituksen työntekijöistä toimii jo nyt palvelussuhteessa, eikä virkasuhteessa, joten muutos osakeyhtiön alaiseksi ei toisi suuria muutoksia. Eduskunnan ohjausvalta säilyisi ennallaan, kuten myös ministeriöiden. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeriölle tulisi uusia tehtäviä liittyen yhtiön käyttöoikeutta koskevaan sopimuksen tarkistamiseen. Metsäkeskus oli maa- ja metsätalousministeriölle antamassaan lausunnossa huomauttanut, että johtamisen kannalta voi olla hankalaa, mikäli käyttöoikeussopimus solmitaan eri osapuolen kanssa, kuin kenelle korvaukset maksetaan⁷⁵. Yhteiskunnallisista vaikutuksista luonnoksessa todetaan vain sen verran, että esityksen uskotaan vahvistavan saamelaisten asemaa.⁷⁶

Valtionvarainvaliokunta katsoo mietinnössään vuodelta 2002, että ”yhteiskunnallisen ohjauksen kohdistaminen liiketoimintaa harjoittavaan tytäryhtiöön on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi.” Lisäksi ”liikelaitoksen ydintoimintoja eikä muitakaan sellaisia toimintoja, joihin eduskunnan ja muiden viranomaisten ohjaus on tarkoituksenmukaista ulottaa, ei saisi -

⁷³ HE –luonnos 2014, s. 19.

⁷⁴ HE –luonnos 2014, s. 19.

⁷⁵ Metsäkeskus 2014, s. 3.

⁷⁶ HE -luonnos 2014, s. 20–22.

yhtiöittää.”⁷⁷ Konzernirakennetta ei ole pidetty muutenkaan kovin hyvänä tytäryhtiöiden asemasta. Lainsäädännön voidaan katsoa asettavan tytäryhtiöt heikompaan asemaan kilpailijoihin nähden, koska ne ovat tulosohjauksessa ja niiden pitkántähtäimen vuosisuunnitelmat julkaistaan.⁷⁸

Kyseinen lakiehdotus käytettiin lausuntokierroksella, mutta esitys vedettiin kuitenkin pois pöydältä sen kohtaaman kritiikin takia⁷⁹. Mielenkiintoista on se, ettei esimerkiksi oikeusministeriö löytänyt lakiehdotuksesta juurikaan moitittavaa, mutta monet muut tahot kiinnittivät lausunnoissaan huomiota moniin epäkohtiin⁸⁰. Kuten Metsäkeskus on lausunnossaan todennut, perustettavan osakeyhtiön kannattavuutta ei voida tämän lakiehdotuksen perusteella arvioida kattavasti, sillä arviot osakepääomalle, omavaraisuusasteelle ja tuloprosentille puuttuvat kokonaan. Verotuksellisesta näkökulmasta Metsäkeskus toivoisi myös metsätalousosakeyhtiön kotipaikkakunnan mainitsemista lakiehdotuksessa. Metsäkeskus on myös kiinnittänyt huomiota perustettavan yhtiön heikkoon taseeseen sekä siihen, että metsätalouslyksikkö ei ole ainut liiketoimintaa harjoittava yksikkö, vaan myös Laatumahan kuuluva kiinteistöyksikkö tulisi yhtiöittää, mikäli halutaan olla linjassa organisaatiouudistuksen tavoitteiden kanssa. Laatumaa on myös liiketoimintaa harjoittava yksikkö, joten sen nykyistä toimintaa kilpailuilla markkinoilla ei myöskään voida hyväksyä EU-säädöksiin nojaten. Myös ehdotetun uuden Metsähallituksesta annetun lain 4 § (konsernirakennetta koskeva pykälä) on hieman ristiriidassa kilpailuneutraliteetin kanssa. Pykälän mukaan Metsähallituksen muilla yksiköillä olisi mahdollisuus ostaa palveluita metsätalouslyhtiöltä kilpailuttamatta.⁸¹ HALKE on kuitenkin esitellyt organisaatorakenteen, jossa kaikkea markkinoilla tapahtuvaa liiketoimintaa tullaan harjoittamaan tytäryhtiöissä⁸². Tämä linjaus ei vain jostain syystä tule täysin esille lain luonnoksesta.

Oikeusministeriö tyytyy kommentoimaan yleisiä perusteluita vain muissa vaihtoehdoissa esitetyn julkisoikeudellisen laitoksen osalta ja esittämään joitakin yksittäisiä huomautuksia ehdotettuun lakiin Metsähallituksesta⁸³. Kattava esitys Metsähallituksen organisaatiouudistuksesta vaikuttaa täten vielä hieman keskeneräiseltä.

Seuraavaksi pyrin hieman enemmän avaamaan mitä valtion liikelaitoksen yhtiöittäminen käytännössä tarkoittaa.

⁷⁷ VaVM 31/2002 vp, s. 3.

⁷⁸ VaVM 9/2002 vp, s. 3–4.

⁷⁹ Ikävalko 2014 & MMM:n verkkosivut metsät>hankkeet ja työryhmät>metsähallituslaki.

⁸⁰ Ks. esim. SLL 2014.

⁸¹ Metsäkeskus 2014, s. 2–3.

⁸² HALKE 8/2012, s. 8.

⁸³ OM 2014.

2.4 Osakeyhtiö vaihtoehtoisena organisaatiomuotona

2.4.1 Yhtiöittämisen käsitteestä

Metsähallituslain uudistamisen yhteydessä puhutaan liiketoimintojen yhtiöittämisestä, joten katson aiheelliseksi hieman selventää käsitteen merkitystä. Valtion toimintoja yhtiöitettiin runsaasti 1990-luvulla. Yhtiöittämisellä on haettu tehokkaampaa organisaatiomuotoa valtion palvelutuotannon toteuttamiseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi yhtiöittämisen taustalla olevan mm. valtion roolin muuttuminen kansantaloudessa, jolloin valtiolle kuuluvia tehtäviä ja niiden organisoimista arvioidaan uudelleen.⁸⁴ Nyt komission tieliikelaitokseen liittyvän päätöksen myötä yhtiöittämisbuumi on alkanut uudelleen, tällä kertaa vahvemmin kuntapuolella. Kuntalaissa on määritelty yhtiöittämisvelvollisuus. Kunnan on järjestettävä kilpailuilla markkinoilla tehtävänsä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta (126 § ja 127 §).

Yhtiöittämisen taustalla on yleensä toimintaympäristön muutokset, kuten lainsäädännölliset muutokset tai taloudellisen toiminnan tehostaminen ja kilpailuneutraliteettikysymykset. Yhtiöittämistä ei siis aina tehdä pelkästään taloudellisista syistä, vaan yhtiömuotoiseen toimintaan voi ajaa myös laadulliset syyt, toiminnalliset syyt tai lainsäädännön muutokset.⁸⁵ Valtiolla yhtenä syynä yhtiöittämiselle voi olla myös budjettitalouden menojen pienentäminen⁸⁶. Nykyään EU-lainsäädännön myötä on yhtiöittämisessä painottunut kilpailuneutraliteettiin liittyvät syyt. Vielä vuoden 2005–2010 Metsähallituksen kehittämissstrategiassa talouspoliittinen ministerivaliokunta oli sitä mieltä, että yhtiöittämistä voidaan harkita vain sellaisissa toiminnoissa, joissa ei ole yhteiskunnallisen ohjauksen tarvetta ja sulkee metsätalouden vielä erikseen yhtiöittämisskeskustelun ulkopuolelle.⁸⁷

Yhtiöittäminen merkitsee toiminnan muuttamista yhtiömuotoiseksi. Tämä tarkoittaa, että liiketoiminta kokonaisuus siirretään perustettavan osakeyhtiön hallintaan ja omistukseen. Yhtiöittämisen myötä vanha toiminta lakkautetaan ja liiketoiminta siirretään uuteen valtioneemmistöiseen osakeyhtiöön (valtionyhtiö). Valtion toimintojen yhtiöittämiseen tarvitaan eduskunnan päätös, joka annetaan yhtiöittämislain muodossa⁸⁸. Yhtiöittämislailla annetaan valtioneuvostolle valtuutus siirtää yhtiöitettävän viraston taikka laitoksen omaisuus perustettavalle osakeyhtiölle. Käytännön järjeste-

⁸⁴ VTV 1998, s. 32.

⁸⁵ Hallipelto ym. 2013, s. 19–24.

⁸⁶ VTV 1998, s. 78.

⁸⁷ VTV 1998, s. 69.

⁸⁸ Ks. esim. Luotsausliikelaitoksen muuttamiseksi osakeyhtiöksi annettu laki (1008/2010), Tieliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annettu laki (1126/2007).

lyistä yhtiöittämisessä vastaa se ministeriö, jonka hallinnonalaan yhtiöitettävä virasto taikka laitos kuuluu (vastuuministeriö).⁸⁹

Yhtiöittäminen vaatii laaja-alaista ja perusteellista suunnittelua. Yhtiöittämistä suunnitellessa tulisi tarkastella mm. toimintojen ohjaamiseen, sekä varallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Näiden lisäksi valtion toimintojen yhtiöittämisessä vastaan tulee myös muutamia erityiskysymyksiä liittyen henkilöstön asemaan. Henkilöstön palvelussuhde saattaa muuttua virkasuhteesta työsuhteeksi ja henkilöstö siirtyy valtion eläkejärjestelmästä yksityisen työeläkejärjestelmän piiriin.⁹⁰ Henkilöstöä voi myös uhata irtisanomiset⁹¹.

Yhtiöittämisessä tulee ottaa huomioon myös hallinto-, julkisuus-, ja hankintalainsäädännön soveltaminen. Yksityiseen osakeyhtiöön näitä kyseisiä säädöksiä ei sovelleta. Poikkeuksena voivat kuitenkin olla julkiset osakeyhtiöt, joihin sovelletaan hankintalainsäädäntöä sekä julkista valtaa käyttävät osakeyhtiöt, joita koskee julkisuuslaki.⁹²

2.4.2 Osakeyhtiö organisaatiomuotona

Osakeyhtiö on oikeushenkilö eli se on itsenäinen oikeussubjekti, jonka osakkeenomistajalla on rajoitettu vastuu. Velkojien turvana ovat tällöin yhtiöön kerättävät varat, sillä osakkeenomistajilla ei ole vastuuta yhtiön sitoumuksista. Yhtiön toimintaa ohjaa osakeyhtiölaki. Osakeyhtiön toimintaan pystytään vaikuttamaan yhtiöjärjestyksen ja omistajaohjauksen kautta. Osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Osakeyhtiöllä voi olla myös muu tarkoitus, josta voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä. Osakkeenomistajien on mahdollista käyttää päätösvaltaansa yhtiökokouksissa. Yhtiökokouksessa vahvistetaan tilinpäätös ja päätetään mm. voitonjaosta, vastuunvapauden myöntämisestä hallitukselle, hallintoneuvostolle ja toimitusjohtajalle. Osakkeenomistajilla on oikeus vaatia pidettäväksi ylimääräinen yhtiökokous sekä oikeus saada yksittäinen, yhtiökokoukselle kuuluva asia käsiteltäväksi seuraavassa yhtiökokouksessa.⁹³

⁸⁹ Hallipelto ym. 2013, s.144–151.

⁹⁰ Hallipelto ym. 2013, s. 152–155.

⁹¹ Ks. lisää henkilöstön asemaan liittyvistä kysymyksistä Eräsaari 2002, s 126 ss. ja VTV 1998, s. 88 ss.

⁹² Hallipelto ym. 2013, s. 66–74.

⁹³ Immonen & Nuolimaa 2012, s. 7–10, 70–72.

Osakeyhtiön johdon muodostavat hallitus, hallituneuvosto ja toimitusjohtaja. Hallituksen jäsenet valitaan yhtiökokouksessa. Hallitukselle on myönnetty yleistoimivalta, jonka nojalla se huolehtii yhtiön varsinaisesta johtamisesta. Toimitusjohtaja hoitaa päivittäistä hallintoa.⁹⁴

Osakkeenomistajana voi olla myös toinen oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö. Mikäli osakeyhtiön määräysvalta eli osakkeiden tuottamien äänten enemmistö on toisella osakeyhtiöllä, on kyseessä konserni (Kirjanpitolaki 1336/1997 6 §, OYL 8:12 §). Konserni muodostuu emo ja tytäryrityksestä. Pääsääntöisesti emo- ja tytäryhtiö vastaavat molemmat omista velvoitteistaan. Konsernia kuitenkin pidetään taloudellisena kokonaisuutena.⁹⁵

Valtion yhtiöt on jaoteltu erityistehtävayhtiöihin ja markkinaehtoisesti toimiviin yhtiöihin. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat ministeriöt. Erityistehtävayhtiöissä tavoitteena on yhteiskunnallisen palvelutehtävän täyttäminen, mahdollisimman hyvän yhteiskunnallisen ja taloudellisen tuloksen kautta. Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt toimivat liiketoiminnallisin periaattein kilpailuilla markkinoilla muiden yritysten kanssa. Markkinaehtoisilla yhtiöillä voi kuitenkin olla strateginen intressi ja palvelutehtäviä. Tällaisen yhtiön takana tekevät yhteistyötä omistajaohjausosasto ja toimialaan liittyvä ministeriö.⁹⁶

Liikelaitosten ja valtionyhtiöiden suurimpana erona voidaan pitää sitä, että liikelaitokset ovat eduskunnan ja valtioneuvoston suorassa ohjauksessa talousarvion kautta, sekä sitä että liikelaitokset eivät muodosta erillisvarallisuutta.

Yhtiöittämisen hyötynä pidetään usein taloudellisia näkökulmia. Osakeyhtiö ei ole sidottuna valtion budjettiin ja sen ohjaaminen on selkeämpää. Tällaiset itsenäisyyteen liittyvät seikat mahdollistavat tehokkaamman ja joustavamman toiminnan markkinoilla. Yhtiöittämisen hyötynä voidaan nähdä myös tasapuolisempi henkilöstöhallinto ja tasavertaisuus kilpailijoihin nähden.⁹⁷

Yhtiöittämisen haitat liittyvät valtioneuvoston tasolla siihen, että yhtiö ei ole enää niin tiukassa kontrollissa. Suora valtioneuvoston tasolla tapahtuva vaikuttaminen laitoksen toimintaan vaihtuisi omistajapolitiikan kautta toteutettavaan ohjaukseen. Yhtiöittämisen tuoman vapauden myötä myös riskit kasvavat. Osakeyhtiöt voivat mennä konkurssiin. Valtiolla on mahdollisuus myös estää konkurssi sijoittamalla yhtiöön lisää osakepääomaa, mutta se ei ole siihen velvoitettu.⁹⁸

⁹⁴ Immonen & Nuolimaa 2012, s. 81 ja 112.

⁹⁵ Immonen & Nuolimaa 2012, s. 12, 24–25.

⁹⁶ Ks. esim. Löyttyniemi 2011, s. 24.

⁹⁷ VTV 1998, s. 85.

⁹⁸ VTV 1998, s. 83.

Yhtiöittämisen hyöty ja sen seurauksena pelätyt haitat näyttäisivät olevan lähtöisin samasta ominaisuudesta. Hyöty ja haitta näkökohdat liittyvät molemmat osakeyhtiön taloudelliseen riippumattomuuteen, jonka avulla sen on helpompi toimia markkinoilla mutta jonka vuoksi se ei ole yhtä tiukasti hallittavissa.

Yhtiöittäminen on yksi varteen otettavimmista vaihtoehdoista kilpailuneutraliteetin takaamiselle EU:n sääntöjen mukaisesti. Yhtiöittämistä ei ole syytä tarkastella pelkästään velvollisuutena, vaan myös mahdollisuutena.

Tässä tutkielmassa lähempään tarkasteluun otetaan yhtiöittämistä seuraava ohjaus- ja päätäntävällän muutos. Kysymyksiin henkilöstön palvelussuhteen muutoksesta tai yhtiöittämisen tuomiin mahdollisiin taloudellisiin etuiksiin en tule kiinnittämään sen enempää huomiota. Tutkielman ulkopuolelle jää myös enempi pohdinta hallinto-, hankinta- ja julkisuuslain soveltuvuudesta, sillä päähuomio keskittyy EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin sekä perustuslain säännöksiin.

Seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan perustuslain asettamia kehyksiä liikelaitosten ja valtionyhtiöiden toiminnalle erityisesti huomioon ottaen eduskunnan roolin valtiontalouden ohjaajana ja valvojana. Lisäksi käyn läpi muutamia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä näkökulmia.

3 Perustuslaista johdettavat kehykset Metsähallituksen toiminnalle

3.1 Perustuslain huomioonottaminen Metsähallituslain valmistelussa

3.1.1 Perustuslain merkitys Metsähallituslain valmistelussa

Perustuslaki sisältää keskeisen valtiojärjestystä koskevan normiston, jonka lisäksi se takaa kansalaisten perusoikeudet. Perustuslaki täten ohjaa poliittista päätöksentekoa. Vaikkakin perustuslain merkitystä saatetaan nykypäivänä pitää hieman heikentyneenä, on se edelleen ylimpänä säädöshierarkiassa. Hierarkia-opin mukaisesti alemman normin tulee vastata ylemmän normin asettamia sisällöllisiä vaatimuksia.⁹⁹

Tässä Metsähallitusta koskevassa tutkielmassa perustuslain tulkitseminen on hyvin olennaista, sillä lain uudistamiseen liittyy kysymyksiä valtionorganien järjestämisestä sekä poliittisen vallan käytöstä. Perustuslaki tunnetaan lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan rajoittajana. Tässä tutkielmassa pyrin tarkastelemaan asettaako perustuslaki rajoituksia säädettäessä Metsähallituksesta ja miten metsähallituslain uudistaminen vaikuttaa poliittiseen vallankäyttöön. Lisäksi perustuslain tarkastelu tuo esille kansainvälisen oikeuden (tässä tapauksessa EU-oikeuden) vaikutuksia perustuslakiin, sillä kyseiset lailliset muospaineet ovat ensisijaisesti lähtöisin EU-oikeudesta. Perustuslaille on ominaista poikkeava, normaalia vaikeampi säätämisyjärjestys. Metsähallituslain uudistamiseen liittyvissä lausunnoissa on otettu kantaa lakiehdotuksen perustuslain mukaisuuteen ja siihen onko olemassa esteitä lain säätämiseksi tavallisella lailla¹⁰⁰.

Perustuslain sääntely on yleensä jätetty hyvinkin abstraktille tasolle, joka jättää tilaa tulkinnalle. Tällöin tulkinnassa joudutaan turvautumaan muihin oikeuslähteisiin, kuten perustuslainsäätäjän tarkoitukseen. Perustuslaki sääntelee yksityisen ja julkisen välisestä suhteesta.¹⁰¹ Perustuslaki asettaa oikeudelliset reunaehdot julkisten hallintotehtävien yhtiöittämiselle ja yksityistämiseksi. Mielestäni yhtiöittämis keskustelussa nousevat esille liian usein pelkästään juuri PL 124 §:n asettamat ehdot. Metsähallituslain uudistamisprosessissa ei kuitenkaan ole ollut kyse pelkästään julkisten tehtävien viemisestä nykyisen liikelaitoksen ulkopuolelle, jos ollenkaan sillä tähän mennessä lainvalmistelussa on viitattu siihen, että tehtävät pyritään säilyttämään nykyisen kaltaisena erityisliikelaitoksessa.

Seuraavissa kappaleissa on tarkoituksena esitellä uudistamisen kannalta oleelliset perustuslain

⁹⁹ Jyränki 2000, s. 39–40 ja 178–179.

¹⁰⁰ Mäenpää 2012, s. 16; Tuori 2012, s. 1 ja 7.

¹⁰¹ Jyränki & Husa 2010, s. 68–69 ja 79–88.

kohdat ja tuoda esille miksi ne ovat tärkeitä kyseisen lainvalmistelun kannalta. Kyseisiä perustuslain pykälää on nostettu esille metsähallituslain valmistelun aikana ja ne tulevat varmasti olemaan esillä lain valmistelujen jatkuessa. Perustuslakia tarkastelen tässä luvussa kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Ensinnä otan esille valtiontalouteen liittyvät kysymykset ja käsittelen perustuslain asettamia vaatimuksista valtion liikelaitosten sääntelylle. Toiseksi esittelen perusoikeuksien liittymistä aiheeseen.

Se, mitä tähänastisessa valmistelussa on tullut esille sekä EU-säädösten nykyisen tulkinnan mukaan, on hyvin todennäköistä, että ainakin osa Metsähallituksen toiminnoista tullaan yhtiöittämään. Niinpä tässä perustuslaillisten näkökulmien tarkastelussa pyrin ottamaan huomioon asioita myös valtion omistaman osakeyhtiömallin kannalta selvittääkseni mitä asioita yhtiöittäminen tulisi muuttamaan verrattuna liikelaitoksia koskevaan sääntelyyn. Jotkin valmistelussa esitetyt asiat ovat nostattaneet vastarintaa ja kritiikkiä poliittisesti eri puolueiden välillä mutta myös Metsähallituksen sisällä. Erityistä kritiikkiä valmistelussa on esitetty juuri osakeyhtiömallille. Pelätään, että päätösvalta metsäomaisuudesta siirtyisi yksityisten käsiin.¹⁰² On myös esitetty, että eduskunnan ohjausvalta valtion kiinteistö- ja metsäomaisuuteen rajoittuu perustuslain vastaisesti¹⁰³.

3.2 Valtion liikelaitosten parlamentaarinen ohjaus

3.2.1 Eduskunnan ohjaus lainsäädännön kautta

Perustuslain mukaan eduskunnalle kuuluu lainsäädäntövalta ja valta päättää valtion taloudesta (PL 3 §). Valtaa päättää valtiontalouden tuloista ja menoista (PL 3 §, 81–92 §) kutsutaan finanssivallaksi. Finanssivalta on mahdollista ymmärtää käsitteen laajemmassa merkityksessä, johon kuuluu myös budjetin ulkopuolinen finanssivalta. Budjetin ulkopuolinen finanssivalta ilmenee eduskunnan lainsäädäntövallan kautta. Eduskunnalla on mahdollisuus säätää lakeja koskien valtion liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä sekä tehdä näitä koskevia päätöksiä.¹⁰⁴

Metsähallituksen tapauksessa keskityn tarkastelemaan eduskunnan budjettivaltaa liikelaitoksiin kohdistuvan ohjauksen osalta ja valtiontalouden valvontavaltaa. Siitä huolimatta, että liikelaitokset ovat budjettitalouden ulkopuolisia laitoksia, on valtion talousarviolla suuri merkitys Metsähallituksen toimintaan. Talousarviossa päätetään Metsähallitukselle myönnettävistä määrärahoista ja arvioidaan tulojen kertymää, mikä osaltaan vaikuttaa Metsähallituksen tulostavoitteisiin. Talousarviossa myös ohjataan liikelaitosten toimintaa asettamalla sille toiminnallisia tavoitteita.

¹⁰² Pesonen SK 2014.

¹⁰³ Leisti Yle uutiset 2014.

¹⁰⁴ Wacker 2009, s.37 ss.

Eduskunta ohjaa liikelaitosten toimintaa lainsäädännöllä. Perustuslain seitsemännen luvun 84 § koskee valtion talousarvion sisältöä. Neljännen momentin mukaan

”valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla”.

Tähän pykälään ei tehty asiallisia muutoksia vuoden 1999 perustuslakiuudistuksessa, joten säännöksen merkitystä voidaan etsiä hieman pidemmältä. Hallituksen esityksessä vuodelta 1998 viitataan valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (627/1987) siinä *“säädetään tarkemmin niistä asioista, joista eduskunta päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä.”*¹⁰⁵ Tämä perustuslain kohta on liikelaitoksia koskevan lainsäädännön perusta. Kohta on oleellinen myös siksi, että nykyinen laki valtion liikelaitoksista ei enää sovellu Metsähallitukseen. Liikelaitos on uudistuneen lain mukaan määritelty siten, että se jättää ulkopuolelleen Metsähallituksen kaltaisen laitoksen, joka tuottaa palveluita myös valtion ulkopuolisille toimijoille. Valtion liikelaitos on mahdollinen toimintamuoto vain silloin, kun on kysymyksessä (in house) laitos, joka ei tarjoa palveluitaan ulkopuolisille, eikä täten toimi markkinoilla. Tällaiseksi laitokseksi on laissa määritelty ainoastaan Senaatti-kiinteistöt.

Metsähallituksen toimintaa haluttaisiin kuitenkin jatkaa liikelaitostyyppisenä, jotta sen toimintaan pystyttäisiin vaikuttamaan budjetoinnin kautta. Perustuslain kohtaa on tulkittu niin, että se sisältää yleislain kaikista liikelaitoksista ja sen lisäksi laitoskohtaiset lait¹⁰⁶. Metsähallituksen toiminnasta täytyisi säätää erillisellä lailla. Perustuslain mukaan liikelaitoslaista poikkeavalla erityislailla on mahdollista säätää Metsähallituksen toiminnasta, mikäli siitä päätetään organisoida erityisliikelaitos. Myöskään liikelaitoksen organisatorista asemaa ei ole määritetty perustuslaissa, joten perustuslaki näyttäisi sallivan liikelaitoksesta tehtävän erillisen oikeushenkilön.¹⁰⁷

Tällä hetkellä Metsähallitus noudattaa vuoden 2002 valtion liikelaitoksista annettua laki. Kyseisen liikelaitoslain mukaan liikelaitosta ohjaavat eduskunta, valtioneuvosto ja ministeriö (3 luku). Metsähallituslaissa on poikkeus kyseiseen lakiin nähden, sillä se toimii kahden ministeriön ohjauksen alaisena. Eduskunnan säädösohjaus asettaa rajat kyseiselle liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaukselle.

¹⁰⁵ HE 1/1998 vp, s. 137.

¹⁰⁶ Saraviita 2011, s. 741.

¹⁰⁷ Mäenpää 2012, s. 20-21.

3.2.2 Eduskunnan ohjaus talousarvion kautta

Perustuslain 84.4 § kolmannen virkkeen mukaan

”eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet”.

Lisäksi liikelaitoslaissa on vielä erikseen määritelty eduskunnan ohjaustoimivalta (6 §). Valtion talousarviossa vuodelle 2015 on Metsähallituksen julkisten palvelutehtävien määrälliset ja laadulliset tavoitteet asetettu maa- ja metsätalousministeriön osalta momentissa 30.63.50 ja ympäristöministeriön osalta momentissa 35.10.52. Nämä tavoitteet määrittelevät mm. käyntimääriä kansallispuistoihin ja metsästys- ja kalastuslupien määriä. Tavoitteita on tarkennettu tulossopimuksella ja niiden toteutumista on käsitelty julkisten hallintotehtävien vuosiraportissa. Osakeyhtiölle ei ole mahdollista määritellä perustuslain 84.4 §:n mukaisesti toimintatavoitteita, sillä osakeyhtiöissä päätöksenteko tapahtuu yhtiökokousten myötä (OYL 5 luku). Maa- ja metsätalousministeriön luonnosteleman lain (HE 6.5.2014) mukaan eduskunnan ja valtioneuvoston ohjaus ja päätösvalta säilyisi ennallaan, kun Metsähallituksesta tehtäisiin nykyisen kaltainen liikelaitoskonserni. Tällöin eduskunta voisi asettaa toimintatavoitteita, jotka ulottuisivat koskemaan myös tytäryhtiöissä harjoitettua toimintaa. Myös oikeusministeriön mielestä PL 84.4 § vaatimuksiin vastataan juuri esitetyn kaltaisella valtion liikelaitoksella¹⁰⁸.

Liikelaitoslakiin viittaa myös PL 84.4 §:ssä oleva virke: *”Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään”.* Tulevassa laissa Metsähallituksesta on säädettävä myös erityisesti taloudellisista perusteista, sillä yleislakia (liikelaitoslaki) ei olisi enää Metsähallitukseen sovellettavissa, kun siitä tehtäisiin erityisliikelaitos. Kyseinen säännös on oleellinen osa eduskunnan budjettivaltaa ja tärkeä ohjauskeino liikelaitosten toimintaan.¹⁰⁹

Voimassa olevan liikelaitoslain esitöissä todetaan, ettei eduskunnan nykyisenlaista ohjausvaltaa enää tarvittaisi, liikelaitosten rajatun toimintapiirin vuoksi¹¹⁰. Liikelaitostoiminnassa tapahtuvan muutoksen vuoksi on jopa ehdotettu kyseisen PL 84.4 §:n kumoamista. Mikäli liikelaitoksilla ei enää olisi julkisia palvelutehtäviä, nähdään eduskunnan ohjaus tarpeettomana.¹¹¹ Tosin lähtökohtaisesti perustuslain muuttamiseen tulisi suhtautua pidättyväisesti¹¹².

¹⁰⁸ OM 2014.

¹⁰⁹ Mäenpää 2012, s. 11.

¹¹⁰ HE 63/2010 vp, s. 23.

¹¹¹ VM 41/2009, s. 62.

¹¹² PeVM 5/2005, s.2.

Metsähallituksen joidenkin toimintojen yhtiöittäminen voidaan nähdä kaventavan eduskunnan budjettivaltaa ja rajoittavan eduskunnan päätösvaltaa. Mäenpää näkee Metsähallitukselle antamassaan lausunnossaan eduskunnan päätösvalan kaventumisen ongelmallisena, koska Metsähallitus hallinnoi niin suurta kiinteistö- ja maaomaisuutta.¹¹³ Tämä perustuslain säännös ei kuitenkaan välttämättä takaa demokratian ja eduskunnan päätäntävällän tosiasiallista toteutumista. Metsähallituksen palvelu- ja toimintatavoitteet hyväksytään valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Valtion talousarvio sisältää monia asioita, joissa on kyse suuremmista rahasummista tai näkyvämmistä asioista kuin Metsähallituksen toimintaan liittyvät asiat. Eduskunnalle jää hyvin vähän aikaa keskittyä Metsähallitusta koskeviin asioihin ja se harvoin tekee muutoksia hallituksen esitykseen Metsähallitukseen liittyen. Lisäksi talousarvion käsittelyn yhteydessä tarkastellaan usein Metsähallituksen toimintaa vain budjettitalouden näkökulmasta, jolloin ratkaisuna yleensä on Metsähallituksen tulostavoitteiden nostaminen.¹¹⁴

Ministeriö raportoi tavoitteiden toteutumisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa. Eduskunta pohjaa ohjauksensa ministeriöiden esittämään raportointiin. Palvelu- ja toimintatavoitteiden valmistelu tapahtuu muualla ja eduskunnalle jää lähinnä hyväksyjän rooli. Talousarvioehdotusten laadinnasta tarkempia ohjeita antavat valtiovarainministeriön määräykset. Ympäristöministeriö on laatinut Metsähallituksen kanssa erillisen tulossopimuksen. Näillä sopimuksilla tarkennetaan eduskunnan asettamia tavoitteita.

3.2.3 Valtiontalouden tarkastusviraston rooli Metsähallituksen valvojana

PL 90 §:n mukaan ulkoista valtiontalouden valvontaa suorittavat Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Eduskunnan ohjauksvallan toteutumisesta on raportoinut VTV. VTV on siirretty eduskunnan alaiseksi virastoksi vuonna 2001. VTV:n toiminnasta säädetään lailla (laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000). VTV on riippumaton toimielin, jolla on hyvin laaja toimivalta. VTV pyrkii tuottamaan objektiivista tietoa, jota eduskunta ja hallitus voi käyttää hyödykseen päätöksenteossa. VTV suorittaa tarkastuksia tarkastussuunnitelman mukaisesti ja antaa tarkastuskertomukset tiedoksi niiden valmistuttua.¹¹⁵

VTV on suorittanut useita liikelaitosten ohjaukseen liittyviä tarkastuksia. Vuonna 2001 tarkastuksen kohteena oli valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus. Tarkastuskertomuksessa VTV ottaa

¹¹³ Mäenpää 2012, s. 11.

¹¹⁴ Raito & Harkki 2014, s. 284–285.

¹¹⁵ Myllymäki 2007, s. 159–162; Myrsky 2010, s. 267–281.

esille eduskunnan roolin liikelaitosten ohjausprosessissa ja toteaa eduskunnan olevan sidottu sille annettaviin valtiopäiväasiakirjoihin. VTV kiinnittää huomiota myös palvelutavoitteiden laatuun. Eduskunnan asettamien palvelu- ja toimintatavoitteiden tulisi olla konkreettisia, jotta niitä voidaan myös seurata. Tarkastuskertomuksessa käydään myös läpi talousarviossa käytettäviä tunnuslukuja, sillä ne olisi ohjauksen kannalta hyvä olla yhdenmukaiset kaikkien liikelaitosten osalta. Liikelaitosten tytäryhtiöiden kasvavan määrän myötä VTV näkee konsernitietojen merkityksen kasvavan. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että tytäryhtiöiden ohjaus tapahtuu luonnollisimmin valtion emoyhtiöön kohdistaman ohjauksen kautta. Tarkastuskertomus käy läpi myös hallitusten jäsen valitsemista, tilintarkastusta, tulostavoitteiden asettamista ja valtion ohjausta investointien ja lainanoton hyväksymisen kautta. Edellä mainittuihin ohjauksen välineisiin esitetään parannusehdotuksia tarkastuskertomuksen lopussa.¹¹⁶ Eduskunnan asemasta liikelaitosten ohjauksessa VTV on tehnyt erillisen tarkastuskertomuksen vuonna 2004. Tarkastuksessa arvioitiin liikelaitosten eduskunnalle antamien tietojen riittävyttä ja käyttökelpoisuutta. Jälleen VTV kiinnitti huomiota eduskunnalle esitettyjen tietojen puutteellisuuteen. Erityisesti tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota palvelu- ja toimintatavoitteiden antamiseen. Metsähallituksen osalta päätavoite on säilynyt melko muuttumattomana ja noudattaa läheisesti metsähallituslain sanamuotoa Metsähallituksen tehtävistä.¹¹⁷

Lisäksi VTV on teettänyt erillisen raportin vuonna 2008 keskittyen pelkästään Metsähallitukseen ja erityisesti luontopalveluihin ympäristöministeriön ohjauksessa. Tarkastuskertomuksessa kiinnitettiin taas huomiota raportoinnin puutteisiin. Varsinkin tilinpäätöskertomuksen kautta tapahtuva raportointi on ollut hyvin niukkaa, olettaen, että niitä tietoja pitäisi käyttää ohjauksen perustana. Tarkastus oli kohdistettu vuosiin 2003–2006.¹¹⁸ VTV:n parannusehdotukset raportointiin liittyen näkyvät selvästi käytännössä, sillä nykyään esimerkiksi julkisia palvelutehtäviä arvioidaan valtiontalousarviossa, Metsähallituksen vuosikertomuksessa sekä Metsähallituksen erillisessä julkisia palvelutehtäviä koskevassa vuosittaisessa raportissa. Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan sekä sanallisesti että numeroin. Myös yhteiskunnallisten velvoitteiden osalta on pyritty tarkempaan mittaamiseen ja niiden arvioimiseksi on kehitelty mittaristo, joka mittaa yhteiskunnallisten velvoitteiden rahallista arvoa¹¹⁹.

Yksityistämisen ja yhtiöittämisen on tulkittu vievän liikelaitoksia yhä kauemmas eduskunnan pää-

¹¹⁶ VTV 17/2001, s. 47 ss.

¹¹⁷ VTV 83/2004, s. 34-36.

¹¹⁸ VTV 162/2008, s. 97-102.

¹¹⁹ Schildt 2007.

tösvallasta¹²⁰. Yleisesti ottaen eduskunnan budjettivalta on heikentynyt ja siirtynyt lähemmäksi toiminnan tasoa, joka on johtanut valtiontalouden valvontavallan painottumiseen.¹²¹

Eduskunnalla on perustuslakiin kirjattu oikeus ohjata liikelaitosten toimintaa. Mitä tapahtuisi tälle eduskunnan ohjausvallalle, mikäli liikelaitoksia ei olisi enää ollenkaan? Mikäli eduskunnan mahdollisuus asettaa palvelu- ja toimintatavoitteita talousarvion kautta poistettaisiin, merkitsisi se eduskunnan valtiontalouteen liittyvän päätäntävalta vähentymistä. Se kuinka merkittävää kyseisen vallan vähentyminen olisi käytännössä valtiontalouden kannalta, on myös hyvä kysymys, mutta sitä ei tässä tutkielmassa ole tarkoitus laajemmin käsitellä. Eräs näkökulma on, että eduskunnan valta vain muuttaa muotoaan ja tulee ilmi PL 92 §:ssä, jota käsitellään seuraavassa kappaleessa. Perustuslain 92§:ssä säädetään valtion omistuksista ja osakasvallasta.

3.3 Valtion omaisuus ja omistajaohjaus

3.3.1 Valtio omistajana

Tässä alaluvussa käydään lyhyesti läpi PL 92 §:n asettamia kehyksiä valtion omistajuudelle. Valtio on merkittävä omistaja. Valtioenemmistöisiä yhtiöitä on 44, joiden lisäksi valtiolla on osakkuuksia yli 20 yhtiössä.¹²² Laki valtion talousarviosta (423/1988, 22 §) edellyttää valtion omaisuutta käytettävän tuottavalla tavalla sen käyttötarkoituksen huomioon ottaen. Jyränki puhuu valtion omistusten yhteiskunnallisesta luonteesta ja näkee yhteyden PL 92 §:n ja PL 1.2 §:n välillä, nimenomaan viitaten sosiaaliseen periaatteeseen sekä hyvinvointioikeuksien toteuttamiseen¹²³. Valtion omistukset nähdään lähinnä talouspoliittisena välineenä ja keinona PL 1.2 §:n ja hyvinvointioikeuksien toteuttamisessa, vaikkei siihen suoraan PL 92 §:n perusteluissa viitata. Oleellisia tarkastelun aiheita olisivat valtion omistamien yhtiöiden ja valtion kiinteään omaisuuden merkitys valtiontaloudelle ja hyvinvointioikeuksien toteutumiselle. Tässä kappaleessa on kuitenkin tarkoituksena vain vertailun näkökulmasta tuoda esille miten perustuslaki ohjaa valtion omistajuutta yhtiöissä ja miten se eroaa juuri käsitellyyn liikelaitosten ohjaukseen.

Liikelaitosten ohjauksen lähtökohtana on PL 84.4 §, kun taas valtionyhtiöiden ohjauksen lähtökohdat perustuvat PL 92 §:ään. Koska on linjattu, että valtion kilpailluilla markkinoilla toimiva liikelaitostoiminta tulisi yhtiöittää ja suunnitelmissa on ollut Metsähallituksen metsätaloustoimintojen yhtiöittäminen, on mielestäni oleellista käydä läpi omistajaohjauksen ja eduskunnalle annetun

¹²⁰ Saraviita 2011, s. 742.

¹²¹ Jyränki & Husa 2010, s. 261.

¹²² Valtioneuvoston kanslian verkkosivut. Vastuualueet>valtion omistajaohjaus>tilastot>valtion omistuksen arvo.

¹²³ Jyränki 2000, s. 193.

liikelaitoksia koskevan ohjausvallan eroavaisuutta.

PL 92 § käsittelee lyhykäisyydessään valtion omistuksia. Metsähallituksella on hallinnassaan valtion metsäomaisuutta sekä vesimaita lähes kolmasosa koko Suomen maa- ja vesialueista¹²⁴.

Pykälän 92 ensimmäistä momenttia olisi aiheellista tarkastella siinä tapauksessa, mikäli Metsähallituksen toimintoja aiotaan yhtiöittää. Ensimmäisessä momentissa sanotaan, että

”lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus”.

Valtion määräysvalta toteutuu silloin, kun valtiolla on omistuksessaan enemmän kuin puolet yhtiön yhteenlasketuista osakkeista¹²⁵. PL 92 § edellyttää, että lailla säädetään valtion osakasvallasta yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Hallituksen esityksen (1/1998) mukaan lailla tulisi säätää eduskunnan ja valtioneuvoston välisistä toimivaltasuhteista sekä siitä milloin valtion määräysvallan hankkimiseen tai siitä luopumiseen tarvitaan eduskunnan suostumus. Lisäksi lailla tulisi säätää menettelyllisistä seikoista. Hallituksen esityksessä on myös huomautettu, että eduskunnan päätösvalta valtioneuromistosisissa yhtiöissä on turvattava joillakin muilla keinoin, sillä nämä eivät kuulu budjettivallan piiriin. Tässä viitataan lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (kumonnut lain valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä 740/1991). Omistajaohjauslakia on sittemmin muutettu koskemaan myös valtion liikelaitosten hallinnoimia osakeyhtiöitä. Lakia ei sovelleta, mikäli osakasvallasta on jo säädetty erikseen. Omistajaohjauslaki on yleislaki, joka määrittelee valtion toimintaa omistajana yhtiöissä. Laki jakaa toimivaltaa eduskunnan, valtioneuvoston ja vastaavan ministeriön kesken. Valtion omistajaohjaus perustuu osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen.¹²⁶

Tytäryhtiön osakkeet omistaa sen emoyhtiö. Lainvalmisteluissa suunnitteilla olevan metsätalousyhtiön osakkeen olisivat erityisliikelaitoksena toimivan Metsähallituksen hallinnassa. Mikäli osakkeet olisivat myös Metsähallituksen omistuksessa, päätösvalta osakkeiden omistuksesta olisi tällöin emoyhtiönä toimivalla Metsähallituksella, eikä valtiolla. Valtio pystyy omistajaohjauspolitiikkansa avulla ohjaamaan Metsähallituksen toimintaa ja sitä kautta vaikuttamaan myös tytäryhtiöstä tehtäviin päätöksiin mutta viimekädessä päätösvalta tytäryhtiön osakkeista on emoyhtiöllä. Valtion tulostavoitteet koskisivat myös ensisijaisesti liikelaitosta, eikä sen tytäryhtiötä. Lainvalmistelussa on kuitenkin esitetty, että osakkeet merkittäisiin valtiolle, jolloin valtiolla olisi oikeus käyttää niiden

¹²⁴ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 6.

¹²⁵ HE 1/1998 vp, s. 143.

¹²⁶ Myrsky 2010, s. 212–216.

tuomia oikeuksia. Metsähallituksen asema metsätalousyhtiön emoyhtiönä tulisi kyseisessä tapauksessa olemaan hieman epäselvä.

3.3.2 Omistajaohjaus

Omistajaohjauslaissa on säännelty omistajaohjauksen tarkoittavan (2 §):

”valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.”

Valtion omistajaohjauksesta on tullut yhä merkityksellisempää, kun valtionhallintoa on reippaasti yhtiöitetty viime vuosina. Omistajaohjaus on yksi niistä julkisen ja yksityisen rajapinnalla liikkuvista käsitteistä, sillä kyse on julkisen vallan harjoittamasta ohjauksesta, jota toteutetaan yksityistä elinkeinoelämää säätelevien lakien mukaisesti. Eduskunnan rooli omistajaohjauksessa on lähinnä määräysvallan hankkimisen tai siitä luopumisen hyväksyminen. Varsinaista omistajaohjausta toteutetaan valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimesta. Eduskunta ei siis itse varsinaisesti toteuta omistajaohjausta mutta sillä on mahdollisuuksia vaikuttaa omistajaohjaukseen ja valvoa sen toteutumista. Keskeisessä osassa on juurikin eduskunnan lainsäädäntövalta, jonka kautta eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa valtion omistajaohjauksen sääntelyyn. Keskeisenä valvonnan välineenä eduskunnalla on kertomusmenettely. Kertomusmenettelyssä eduskunta käsittelee valtiopäiväasiakirjoja täysistunnossa. Omistajaohjauskertomuksen eduskunnalle antaa valtioneuvoston kanslia. Kirjallista raportointia voidaan täydentää suullisten kuulemisten muodossa.¹²⁷

Eduskunnalla on myös jossain määrin mahdollisuus vaikuttaa omistajaohjaukseen nimittämisvallan kautta. Osakeyhtiölain mukaan osakkeenomistajat valitsevat hallituksen jäsenet yhtiökokouksessa. Omistajaohjauslain nojalla ministeriöille on annettu valta päättää edustajien määräämisestä yhtiökokouksiin ja myös valta antaa kyseisille edustajille toimintaohjeita (5 §). Eduskunnan nimittämisvalta on rajattu muutamien hallintoneuvostojen jäsenien sekä valtuutettujen valitsemiseen¹²⁸. Loppuen lopuksi eduskunnalla on kuitenkin valta valvoa omistajaohjausta harjoittavaa ministeriötä (PL 60.2 §).

Hallitusohjelmassa linjataan omistajaohjauksen keskeiset tavoitteet ja periaatteet kyseiselle hallituskaudelle. Omistajapolitiikan päivittäisen toiminnan periaatteet ja toimintatavat on määritelty

¹²⁷ TrVJ 2/2010, s. 17–23.

¹²⁸ TrVJ 2/2010, s. 23–24.

valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä.¹²⁹ Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan omistajapolitiikan lähtökohtana on yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos¹³⁰. Valtioneuvoston kanslian vastuulla on markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden ohjaus, kun taas erityistehtävää suorittavia yhtiöitä ohjaa pääsääntöisesti se ministeriö, jonka vastuunalaan yhtiö kuuluu.

Mikäli omistajaohjauksesta vastaa valtion liikelaitos, on sen toimivallasta säädetty erikseen (omistajaohjauslaki 6 §). Kun osakkeiden hallinnointi on osoitettu valtion liikelaitokselle, liikelaitokselle kuuluvat tällöin valtioneuvostolle ja vastaavalle ministeriölle omistajaohjauslaissa säädetty tehtävät. Metsähallituslain valmisteluissa on suunniteltu liiketoimintojen yhtiöittämistä siten, että liiketoimintaa harjoitettaisiin Metsähallituksen tytäryhtiöissä. Konsernisuhteen mukaisesti emoyhtiö käyttää tytäryhtiössä osakeomistajuuden tuomia oikeuksia. Omistajaohjauslain muutos, jossa sen soveltaminen ulotettiin koskemaan myös liikelaitosten tytäryhtiöitä saattaa tehdä emoyhtiön suhteen tytäryhtiöön hieman epäselväksi. Metsähallituslain luonnoksessa perustettavan osakeyhtiön osakkeet merkittäisiin valtion lukuun mutta yhtiön hallinnointi kuuluisi Metsähallitukselle.¹³¹ Järjestely vaikuttaisi vaativan erityistä sopimista siitä, kuka lopulta käyttäisi osakkeiden tuomia oikeuksia.

Valtion omistajaohjauksen valvontaa ja raportointia on tarkastellut eduskunnan tarkastusvaliokunta, joka toimii ulkoisena valtionalouden tarkastajana (PL 90.1 §)¹³². Eduskunnan tarkastusvaliokunta suorittaa jälkikäteistä valvontaa. Tarkastusvaliokunta voi ottaa valtionalouteen liittyviä asioita käsiteltäväkseen oma-aloitteisesti. Tarkastusvaliokunta raportoi eduskunnalle täysistuntoon laaditun mietinnön muodossa. Tarkastusvaliokunta edustaa valtionalouden parlamentaarista valvontaa.¹³³

Tarkastusvaliokunnan vuonna 2010 teettämässä tutkimusjulkaisussa on valvonta- ja raportointisysteemiä vertailtu muihin maihin, kuten Ruotsin, Norjan ja Iso-Britannian omistajaohjaukseen. Vertailun perusteella löytyi kehittämiskohtia suomessa tapahtuvaan valvontatiedon raportointiin. Sekä suullisen, että kirjallisen raportoinnin kehittäminen tulisi huomioida. Tarkastusvaliokunta näkee valvontatietojen raportoinnin eduskunnalle tärkeänä, sillä sen perusteella eduskunnalla on mahdollisuus harkita lainsäädännöllisiä toimenpiteitä omistajaohjauksen ja valvonnan kehittämiseksi. Julkaisussa päädytään ehdotukseen, jossa kertomus omistajaohjauksesta käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana. Tarkastusvaliokunnan mielestä olisi tärkeää, että omistajaoh-

¹²⁹ Omistajaohjauksen toiminta ja tavoitteet 2014.

¹³⁰ Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

¹³¹ HE 6.5.2014 –luonnos, s. 2.

¹³² Myös valtionalouden tarkastusvirasto raportoi omistajaohjauksen ja osakasvallan käytöstä, useimmiten kohdistamalla tarkastuksensa johonkin tiettyyn yhtiöön.

¹³³ Myllymäki 2007, s. 159 ss. ja Myrsky 2010, s. 263–266.

jauksen periaatteet siirtyisivät emoyhtiön konserniohjauksen kautta myös tytäryhtiöihin. Tutkimusjulkaisun perusteella eduskunnalla ei aikaisemmin ole ollut tehokkaita välinettä valtion omistajaohjauksen valvontaan. Sellaisen muodostamista ehdotettiin tämän tarkastusvaliokunnan teettämän tutkimuksen myötä. Nähdäkseni se on osoitus siitä kuinka valtionyhtiöiden toiminta on entistä tärkeämmässä roolissa valtiontaloudessa. Tutkimusjulkaisussa todettiin vielä, että lainsäädäntö ei määrittele valtion yhtiöomistuksia tai niiden määrää, joten omistajaohjauksessa kyse on loppuen lopuksi poliittisista arvovalinnoista.¹³⁴

Valtion liikelaitosten yhtiöittämisen nähdään heikentävän eduskunnan budjettivaltaa mutta Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen ja VTV:n raportoinnin voidaan nähdä osaltaan taas vahvistavan sitä¹³⁵. Valvonnan tuottaman raportoinnin myötä eduskunnalla on paremmat lähtökohdat päätösten tekemiseen. Tämän perusteella voitaisiin ajatella, että esimerkiksi liikelaitossääntelyn muutoksessa on ehkä kyseessä enemmän vallan muodon muuttuminen, kuin vallan vähentyminen tai lisääntyminen.

3.3.4 Liikelaitosten parlamentaarisen ohjauksen ja omistajaohjauksen eroista

Verrattuna edellisessä kappaleessa käsiteltyyn liikelaitosten parlamentaariseen ohjaamiseen eduskunnan rooli valtionyhtiöiden omistajana on hyvin erilainen. Liikelaitosten ohjaaminen tapahtuu enimmäkseen talousarvion kautta. Siinäkin suuressa roolissa on eduskunnalle tuotettu raportointi liikelaitosten toiminnasta, sillä sen pohjalta eduskunta pystyy tekemään päätöksiä liikelaitosten toiminta- ja palvelutavoitteiden suhteen. Eduskunnan budjettivalta ulottuu myös jossain määrin osakeyhtiöiden toimintaan, sillä eduskunta päättää valtion osakepääoman korotuksen määrärahoista ym. määrärahoista, päättää valtionyhtiöille asetettujen erityisvelvoitteiden aiheuttamien rasitusten korvaamisesta sekä päättää valtion takauksista ja osake-enemmistöstä luopumisesta.¹³⁶ Liikelaitosten tytäryhtiöt ovat myös jossain määrin sidottuja eduskunnan asettamiin tavoitteisiin. Lisäksi liikelaitosten tytäryhtiöille antamat takaukset ovat sidottuja eduskunnan päätöksiin. Liikelaitosten nähdään kuitenkin olevan tiukemmin parlamentaarisessa ohjauksessa kuin valtionyhtiöt, koska niille voidaan asettaa palvelu- ja toimintatavoitteita talousarviossa. Eduskunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia ohjata liikelaitoksia saattaa rajoittaa valtion määrämuotoinen talousarvioprosessi. Metsähallituksen osalta ohjauksen valmistelulta on maa- ja metsätalousministeriöllä ja

¹³⁴ TrVJ 2/2010, s. 16 ss.

¹³⁵ TrVJ 2/2010, s. 14–15.

¹³⁶ VTV 16/98, s. 39.

metsähallituksella itsellään. Omistajaohjaus toimii yksityisoikeudellisten säännösten, kuten osakeyhtiölainsäädännön, rajoissa. Liikelaitoksista säädetään yleislaililla ja liikelaitoskohtaisella lailla. Yksittäisen osakeyhtiön toiminnasta ei säädetä lailla, vaan toimintaa ohjaa yleislaki, toimiala ja tehtävät määritellään yhtiöjärjestyksessä ja toimintaan vaikutetaan yhtiökokousten kautta.

Molempien, sekä talousarvion kautta tapahtuvan ohjauksen, että omistajaohjauksen kannalta tärkeässä roolissa on laitosten ja yritysten oma raportointi, jonka tulisi kulkeutua eduskuntaan asti. Nykyään yhä enemmän on merkitystä myös tarkastusvaliokunnan ja VTV:n raportoinnilla. Kumpi-kaan ohjausmuoto ei ole toimiva, jos päätösten pohjaksi ei ole riittävää tietoa.

Metsähallituksen tapauksessa ei valtion ohjausta ja valvontaa voida kuitenkaan verrata ihan yhtä suoraviivaisesti. Nyt lainvalmistelussa suunnitteilla on erityisliikelaitos, jonka tytäryhtiössä harjoitettaisiin liiketoimintaa. Luontopalvelujen osalta valtion ohjaus säilyisi samanlaisena kuin tähänkin asti. Sen sijaan liikelaitoksen tytäryhtiön asema valtion ohjauksessa on jossakin määrin epäselvä. Voiko eduskunta edelleen asettaa Metsähallitukselle palvelu- ja toimintatavoitteita, jotka ulottuvat myös tytäryhtiön toimintaan? Konserninäkökulman mukaisesti liikelaitoksen on vastattava eduskunnan sille asettamiin tavoitteisiin, huolimatta liikelaitoksen sisäisistä järjestelyistä. Lähtökohtaisesti emoyhtiö vastaa tytäryhtiön ohjauksesta, sillä emoyhtiön hallussa on tytäryhtiön osakeanti. Mikäli metsätalousliiketoiminnan osakkeet olisivat Metsähallituksen omistuksessa, tämä tarkoittaisi sitä, että tytäryhtiö olisi vain välillisesti eduskunnan ohjauksessa. Suoraa valtaa tytäryhtiöön käyttäisi emoyhtiö. Tytäryhtiön ohjaukseen pyrittäisiin tällöin emoyhtiön kautta. Etäännykö liikelaitos tällöin eduskunnan ohjauksesta? Konserninäkökulman tarkastelu tulisi siis olla isommassa roolissa omistajaohjauksessa. Jääkö tytäryhtiöiden omistajaohjaus liiaksi emoyhtiön konserniohjauksen alle vaille riittävän vahvaa valtion ohjausvaltaa? Omistajaohjauslakia on sittemmin muutettu koskemaan myös liikelaitosten tytäryhtiöitä. Nähtäväksi jää tuoko omistajaohjauslakiin tehty muutos liikelaitosten tytäryhtiöitä lähemmäs valtion valvontaa, vai aiheuttaako se ristiriitoja tytäryhtiöiden ohjauksessa.

3.3.3 Valtion kiinteän omaisuuden luovutus

PL 92.2 §:n lähtökohtana on eduskunnan aseman turvaaminen päätettäessä valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta.

”valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään”.

Lain esitöissä (HE 1/1998 vp) kyseisellä momentilla viitataan lakiin oikeudesta luovuttaa valtion

maaomaisuutta ja tuloa tuottavia oikeuksia (687/1978), joka on nykyisellään laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (luovutuslaki 973/2002). Tämä PL 92.2 § jättää melko avoimeksi sen millaisista luovutuksista on kyse, mutta luovutuslaissa on asetettu tarkemmat rajat luovutusvallalle. Yksittäisestä luovutuksesta ei suostumusta tarvitse antaa lain muodossa. Luovutuslaissa on määritelty luovuttamisen edellytykset 4 §:ssä. Laissa on myös annettu mahdollisuus siihen, että ministeriö voi delegoida virastolle päätöksentekoa kiinteistöluovutuksesta (6 §). Luovuttamista koskevaa päätöksentekoa on kuitenkin rajattu siten, että sen tulee säilyä julkisoikeudellisella taholla. Perustuslain lakivarauksella ei kuitenkaan ole tarkoitus rajoittaa asiasta säätämistä vain yhteen lakiin vaan kiinteän omaisuuden luovuttamisesta voidaan säätää myös muussa laissa kuin luovutuslaissa¹³⁷. Perustuslain lähtökohtaan siitä, että valtio määrää oman kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta sopii myös varallisuus oikeuden periaate, jonka mukaan omistaja käyttää varallisuuteensa kohdistuvaa puhe- ja päätösvaltaa.

Mikäli organisaatiouudistuksessa päädyttäisiin yhtiömalliin, siirtyisi kiinteistövarallisuutta koskeva päätöksenteko yhtiöoikeuden piiriin. Osakeyhtiön ollessa omistajastaan erillinen oikeushenkilö, on sen päätösvalan siirtäminen kolmannelle sopimusvapauden piirissä mahdollista. Tällöin perustuslain 92 §:n lähtökohtia noudattaen ei päätös- ja puhevaltaa valtion kiinteistövarallisuudesta voida siirtää osakeyhtiölle, vaan tämä tulisi säilyttää julkisoikeudellisella organisaatiolla.¹³⁸ Tapauksessa harkintaan tulisi ottaa myös se, voidaanko asiasta säädettävissä tavallisella lailla.¹³⁹

PL 92.2 § jättää tulkinnanvaraa sille, miten osakeyhtiömuodossa toimivan Metsähallituksen kiinteän omaisuuden luovutukseen voitaisiin vaikuttaa. Mikäli Metsähallitus olisi osakeyhtiö ja sille olisi siirretty erillisvarallisuutena valtion maaomaisuus, tarkoittaisi se sitä, että PL 92.2 § ei olisi siihen enää sovellettavissa. Tällöin voidaan kysyä olisiko valtion osakeomistajuus tulkittavissa siten, että valtiolla jossain määrin säilyy omistajuus maaomaisuuteen, ainakin välillisesti. Eduskunnalta vaadittava suostumus osakevallasta luopumiseen vastaisi tällöin PL 92.2 §:ä, sillä valtion maaomaisuutta ei voida luovuttaa ulkopuolisen käsiin ilman eduskunnan hyväksyntää, oli kyseessä sitten liikelaitosmuotoinen tai osakeyhtiömuodossa harjoitettava toiminta.

Lainvalmistelussa on ollut suunnitteilla metsätaloustytäryhtiö, joka saisi hallintaoikeuden tarvitsemiinsa maihin. Maaomaisuutta ei siis ole tarkoituksena siirtää tytäryhtiön omistukseen, niin kuin normaalisti yhtiöittämisessä. Metsähallituslain luonnoksessa on esitetty perustettavalle yhtiölle luovutettavan siirtokelvoton oikeus metsätalouden harjoittamiseen ja siihen liittyvä muu omaisuus.

¹³⁷ PeVL 15/2002 vp.

¹³⁸ Mäenpää 2012, s. 16–17.

¹³⁹ Asianajotoimisto Krogeruksen muistio 2013, s. 1.

Maaomaisuuden omistajuus jäisi valtiolle, joka korvausta vastaan luovuttaisi käyttöoikeuden maihinsa. Käyttöoikeussopimus tehtäisiin liikelaitoksen ja ministeriön kesken. Kyseinen menettely turvaa PL 92.2 §:n mukaisen eduskunnan päätösvallan kiinteän omaisuuden luovutukseen. Seurauksena voi kuitenkin olla tytäryhtiön taloudellisesti vaikea asema. Ilman maaomaisuuden siirtämistä tytäryhtiön omistukseen, sen tase voi jäädä uhkaavan pieneksi. Koska osakkeenomistaja ei ole vastuussa osakeyhtiön sitoumuksista, voi osakeyhtiö joutua kilpailijoitansa heikompaan asemaan. Osakeyhtiö on konkurssikelpoinen, tällaisessa tapauksessa kysymykseen tulee kuitenkin konkurssin käytännön mahdollisuudet, sillä yhtiön hallinnassa oleva valtion omaisuus ei ole konkurssikelpoista erillisvarallisuutta¹⁴⁰.

PL 92 §:stä on kirjoitettu melko vähän. Metsähallituksen uudistamisprosessi avaa mahdollisuuden tarkastella valtion omaisuutta isommassa mittakaavassa. PL 92.2 § antaa eduskunnalle päätösvallan kiinteistö- ja maaomaisuuteen nähden. Edellä olen yrittänyt hieman pohtia, mitä tälle päätösvallalle tulee metsähallituslain uudistamisen yhteydessä tapahtumaan. Aiheellinen kysymys on myös se, tuleeko tästä päätösvallasta pitää kiinni? Onko valtiolla tulevaisuudessa lähinnä vain ohjaajan ja valvojan rooli? Tarvitseeko valtiolla edes olla maaomaisuutta? Valtion omistajuuden tulevaisuudesta on kirjoitettu pörssisäätiön raportissa Valtion omistus 2030. Raportti käsittelee valtiota yritysomistajana. Raportti näkee valtion tulevaisuudessakin merkittävänä omistajana, mutta valtion liiketoimintaa tullaan harjoittamaan pääasiassa osakeyhtiömuodossa.¹⁴¹

3.4 Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

3.4.1 Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät

Metsähallitus omaa monia julkisen sektorin tehtäviä, jotka on yksityiskohtaisesti lueteltu kappaleessa 2.2.2. Metsähallituksen julkisiin tehtäviin kuuluivat mm. luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät, luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen sekä erävalvonta. Julkiset palvelut voidaan jakaa laadultaan esimerkiksi merkittävää julkista valtaa sisältäviin tehtäviin, julkista valtaa sisältäviin tehtäviin, asiantuntijatehtäviin ja operationaalisiin palvelutehtäviin¹⁴². Julkisten tehtävien hoitamisesta säädetään metsähallituslain lisäksi muissa laeissa, esimerkiksi erävalvonnasta on säädetty erikseen lailla Metsähallituksen erävalvonnasta (1157/2005). Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä vastaa luontopalvelujen tulosalue. Luontopalvelut toimii erillisenä tulosityksikkönä ja sitä rahoitetaan valtion budjettirahoituksella. Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä ohjaavat ensisijaisesti maa- ja

¹⁴⁰ Mäenpää 2012, s. 6.

¹⁴¹ Löyttyniemi 2011.

¹⁴² VM 41/2009, liite 4, s. 151.

metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö. Ministeriöiden ohjauksessa Metsähallituksen hallitus vastaa julkisten hallintotehtävien käytännön ohjauksesta ja toteutuksesta. Julkisia palvelutehtäviä rahoitetaan valtion talousarviossa määrättyin määrärahoihin. Kuten jo aikaisemmin on mainittu, Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä julkaistaan vuosittain oma vuosikertomus.

Metsähallituksen julkisten palvelutehtävien yhteyttä Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten hoitamien tehtävien ja aluehallintoviraston hoitamien tehtävien kesken on arvioitu valtiovarainministeriön aluehallintoviranomaisten uudistamisen yhteydessä julkaistussa raportissa. Julkaisussa eroteltiin Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät yleisiin lupa- ja hakemusasioihin, metsäelinkeinoihin liittyviin tehtäviin, luonnonsuojelualueiden omistamiseen liittyviin tehtäviin ja valtakunnallisiin kehittämistehtäviin. Toimintojen kokoamista uusiin aluehallintoviranomaisiin selvittänyt työryhmä katsoo, että aluehallintoviranomaisten tehtäviksi eivät sovellu luonnonsuojelualueiden hallintaan liittyvät tehtävät eivätkä suoraan maa-alueiden haltijan rooliin liittyvät metsästys- kalastus- ja maastoliikenneluvat. Työryhmä ei kuitenkaan tee ehdotuksia Metsähallituksen luotopalvelujen siirtämiseksi vaan katsoo siirtomahdollisuuksien olevan metsähallituslain valmistelussa käsiteltäviä asioita.¹⁴³

VM:n valtion liikelaitosten sopivuutta yhteismarkkinoille tarkastelleessa julkaisussa käsiteltiin laajalti Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamista ja otettiin esille myös julkisten hallintotehtävien hoitamisen osakeyhtiössä. VM:n julkaisussa todettiin, että aluehallinnon uudistusta jatketaan siten, että uudistuksen ulkopuolelle jääneitä viranomaistehtäviä tai organisaatioita olisi vielä myöhemmin mahdollista kytkeä aluehallinnon viranomaisorganisaatiota. Julkisten hallintotehtävien antamisessa osakeyhtiölle tulisi yksityiskohtaisesti arvioida PL 21 § menettelyllisiä perusoikeuksia, PL 12 §:n asiakirjojen julkisuutta, PL 2 ja 14 §:n mukaisia vaikutamis- ja osallistumismahdollisuuksia ja PL 118 §:n mukaisen virkavastuun toteutumista. Osakeyhtiömallissa liiketoimintoja ja julkisia hallintotehtäviä ei ole mahdollista eriyttää samalla tavalla kuin liikelaitoksessa. Metsähallituksen palvelutehtävistä osa on sellaisia, joita voitaisiin hoitaa osakeyhtiössä mutta joidenkin merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtäminen osakeyhtiölle voi olla ongelmallista PL 124 §:n asettamien vaatimusten mukaan.¹⁴⁴

¹⁴³ VM 50/2010, s. 57–62.

¹⁴⁴ VM 41/2009, Liite 4, s. 147–166.

3.4.2 Julkisten hallintotehtävien organisoiminen PL 124 §:n mukaisesti

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan PL 124 § on säädetty rajoittavassa tarkoituksessa. Pykälän taustalla on virkamieshallinnonperiaate¹⁴⁵, joka rajaa julkisen vallan käytön vain viranomaisille. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) puhutaan julkisten hallintotehtävien osoittamisesta varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on viranomaiskoneistoon lueteltu kuuluvan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, sekä kunnallisia viranomaisia.¹⁴⁶ Valtion liikelaitokset eivät ole tässä listauksessa mukana mutta virkamieshallinnonperiaatetta on tulkittu niin, ettei julkisten tehtävien antoa liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille ole kielletty. Mikäli toimivaltaa on kuitenkin tarpeellista siirtää, on tälle asetettu tiettyjä edellytyksiä. Näihin edellytyksiin kuuluu muun muassa se, että asiasta täytyy säätää lailla, toimivaltaluovutuksen tulee olla tarkoituksenmukaista ja tarpeellista, oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteet on otettava huomioon.

Merkittävää julkista valtaa eli sellaista, ”jossa on itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin” ei saa luovuttaa eteenpäin.¹⁴⁷ Jyräki huomauttaa tässä asiassa siitä, että mahdollisuus vaatia hallitusta poliittiseen vastuuseen kapenee, kun palveluiden tuottamista siirretään viranomaisilta yksityisille subjekteille. Huomioon on kuitenkin otettava yksityisten oikeuksien säilyminen.¹⁴⁸ Yksityisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen saattaa toisaalta olla jopa todennäköisempää, kun palvelun tuottaminen siirretään yksityiselle. Näin voidaan kuvitella tapahtuvan, mikäli palvelun tuottaminen yksityisellä on tehokkaampaa ja helpommin järjestettävissä. PL 124 §:ää täytyy siis tulkita myös muiden perustuslain pykälien valossa, kuten PL 22 § (perusoikeuksien turvaaminen).

PL 124 §:n asettamat rajoitukset ovat herättäneet laajaa keskustelua. On olemassa useita esimerkkejä, tai niin sanottuja poikkeuksia pykälän rajoituksista, miten julkisia tehtäviä on annettu varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.¹⁴⁹ Tärkeää olisi löytää raja siinä, milloin ja millaisten tehtävien antaminen yksityiselle menee liian pitkälle, jolloin sitä voidaan pitää perustuslainvastaisena. Perustuslakivaliokunta on antanut useampia lausuntoja liittyen PL 124 §:n soveltamiseen. Julkisten tehtävien delegoimisessa ongelmalliseksi on osoittautunut julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän epämääräiset määritelmät. Yksityistämiskeskustelun myötä voidaan väittää, että

¹⁴⁵ Ks. esim. PeVL 1/1994.

¹⁴⁶ PeVL 55/2002.

¹⁴⁷ Saraviita 2011, s. 989–991.

¹⁴⁸ Jyräki 2000, s.149–150.

¹⁴⁹ Ks. esim. Suksi 2002, s. 374 ss.

tehokkuuden, vaivattomuuden ja liiketaloudellisten intressien valossa julkisen vallan käytön merkittävyyttä voidaan arvioida löysemmin¹⁵⁰.

Vaikka julkisten tehtävien hoito onnistuttaisiin järjestämään osakeyhtiölle PL 124 §:n mukaisesti, ei välttämättä olisi kyseessä kestävä ratkaisu. Tästä on huomauttanut Kilpailu- ja hankintainstituutti antamassaan lausunnossaan Metsähallituksen organisaatiomuutoksen kilpailuoikeudellisista edellytyksistä.¹⁵¹ Metsähallituksen julkisen sektorin tehtävistä ja niihin liittyvästä merkittävästä julkisen vallan käytöstä voisi käydä laajaa keskustelua mutta se ei kuitenkaan ole ajankohtaista tämän tutkielman kannalta. Kuten edellä on jo huomautettu, liikelaitokset eivät ole osana sitä viranomaiskoneistoa, joille lain esitöissä on julkisen vallan käyttö rajattu. Metsähallituksen tehtävien osalta toimivaltaa on siis jo kertaalleen delegoitu. Tähän asti keskustelussa uudeksi metsähallituslaiksi on selvästi yritetty painottaa sitä, että julkiset tehtävät tulevat säilymään erillisenä viranomaisyksikkönä¹⁵².

Viimeisimmän metsähallituslain uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa muutamiin Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä koskeviin perustuslaillisiin seikkoihin. Esimerkiksi erävalvonnan yhteydessä on pohdittu erävalvojalle myönnettäviä oikeuksia ja niiden suhdetta perustuslain 2.2 §:ään, (julkisen vallan tulee perustua lakiin). Erävalvojille myönnettyjä poliisilain valtuuksia tuli täsmentää, sillä viranomaiselle ei tulisi antaa valtuuksia puuttua perusoikeuksiin sen enempää kuin mitä tehtävän suorittamisen kannalta on tarpeellista.¹⁵³ Perustuslakivaliokunta on muutamaaan otteeseen kritisoinut julkisten hallintotehtävien järjestämistä liikelaitoksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestelyssä ei perustuslain kannalta ole huomautettavaa, mutta näkee kyseisen kehityksen, jossa hallintoyksiköitä perustetaan liikelaitosten yhteyteen, silti huolestuttavana. Säädetäessä Metsähallituksen erävalvonnasta perustuslakivaliokunta ottaa esille esimerkin Ilmailuhallinnosta. Ilmailuhallinnon julkiset hallintotehtävät siirrettiin liikelaitoksesta erilliselle ilmailuviranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta ensisijainen ratkaisu on viranomaistoimintojen selkeä erottaminen liikelaitoksesta.¹⁵⁴ Viranomaistehtäviä ei alun perinkään nähty soveltuvina liikelaitokseen, sillä ne nähdään ristiriitaisina liiketoiminnan harjoittamisen kanssa¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Koivisto 2014, s. 692.

¹⁵¹ KHI Oy 2010.

¹⁵² Ks. myös Mäenpää 2012, s. 18.

¹⁵³ PeVL 38/2004 vp, s. 3.

¹⁵⁴ PeVL 46/2005 vp, s. 2.

¹⁵⁵ Valtiovarainministeriön työryhmämietintö 5/1998, s. 8.

3.5 Perusoikeuksien suhde Metsähallituksen toimintaan

3.5.1 Oikeus hyvään hallintoon

Perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia ja ne sisältyvät perustuslain 2. lukuun. Perusoikeuksilla on laaja ulottuvuus ja laajaan perusoikeusnäkemykseen sisältyy valtion (ja julkista valtaa käyttävien toimielimien) pidättäytyminen perusoikeuksien rajoittamisesta mutta myös velvollisuus suojata ja edistää perusoikeuksia. Perusoikeudet eivät siis ole pelkästään rajoittavia oikeuksia vaan ne sisältävät aktiivisia velvollisuuksia. Lähtökohtaisesti ei ole merkitystä sillä, miten julkisen vallan käyttö tai julkisten tehtävien hoitaminen on järjestetty, perusoikeudet sitovat yhtälailla. Perustuslakien turvaamisvelvollisuus on PL 22 §:n mukaan lainsäätäjällä.¹⁵⁶ nämä perustuslain säännökset perusoikeuksista tulevat sitomaan Metsähallitusta siitä huolimatta mihin ratkaisuun sen organisoimisessa päädytään. Sen vuoksi perusoikeuksien tarkastelu korostuu, mikäli Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä oltaisiin siirtämässä osakeyhtiön hoidettavaksi. Tällöin pitäisi perusoikeuksien turvaaminen selvittää yksityiskohtaisesti. Kaikkien perusoikeuksia suojaavien lakien soveltuvuudesta ei voi olla täysin varma osakeyhtiön osalta, sillä osakeyhtiöitä ei ole alun perin tarkoitettu julkisen vallan välineeksi.

Yksi perusoikeuksista on jokaisen oikeus hyvään hallintoon. PL 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) tehtävä on edistää hyvää hallintoa. Metsähallitukselle kuuluu monia julkisia hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi metsästysluvat, jotka ovat virkamiesten tekemiä hallintopäätöksiä. Hallintolakia sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin silloin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tämän tulkinnan mukaan Metsähallituksen tulee liikelaitoksena ottaa perustuslain turvaamat hallintolain edellytykset huomioon hoitaessaan julkisia viranomaistehtäviä. Voidaan myös olettaa, että Metsähallituksen tulisi hyvän hallinnon periaatteita noudattaa myös osakeyhtiömuodossa, mikäli sillä yhä olisi hoidettavanaan julkisia hallintotehtäviä.¹⁵⁷ Hyvään hallintoon liittyy kysymykset muutoksenhausta. Muutoksenhausta on säädetty lailla (PL 21.2 §) ja PL 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Osakeyhtiötä perustettaessa tulee ottaa huomioon, että muutoksenhaku Metsähallituksen tuottamien julkisten palvelutehtävien osalta tulee lainmukaiseksi. Julkisten hallintotehtävien siirtämistä osakeyhtiöön ei kuitenkaan tähän mennessä ole ehdotettu, joten kysymykset muutoksenhaun muuttumisesta yhtiöittämissä myötä eivät vielä ole ajankohtaisia. Mikäli yhtiöittämissä suunnitel-

¹⁵⁶ Ks. lisää perusoikeuksien käsitteestä ja määrittelystä: Hallberg ym. 2010, s. 64 ss.

¹⁵⁷ Mäenpää 2008, s. 31–32.

taisiin myös julkisten hallintotehtävien osalta, kysymykseksi tulee turvautuisivatko kansalaisten oikeudet paremmin, jos toiminta olisi järjestetty erilliseen viranomaisyksikköön?

3.5.2 Työllistämismäärä

Myös työllisyyden edistäminen lukeutuu julkisen vallan velvollisuuksiin perusoikeuksien taholla (PL 18 §).¹⁵⁸ Eduskunta on asettanut Metsähallitukselle työllisyysmäärä, päättäessään talousarvion yhteydessä Metsähallituksen palvelu- ja toimintatavoitteista. Metsähallituslakiin on myös kirjattu että ”*Metsähallituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset*”.

Metsähallitus on raportoinut työllistämismääräistä vuosikertomuksessaan. Erityisesti Metsähallituksen työllistämismäärä näkyy Pohjois-Suomessa.¹⁵⁹ Metsähallituksen yhtiöittäessä toimintojaan kysymykseen tulee se, miten nämä eduskunnan asettamat määrät ovat osakeyhtiömuotoiseen toimintaan. Osakeyhtiön toimintaan voidaan vaikuttaa yhtiöjärjestyksellä ja yhtiökokousten kautta, joten työllisyyden edistäminen omistajaohjauksen kautta olisi edelleen mahdollista. Valtioneuvoston omistajaohjauksen periaatepäätöksessä todetaan että aktiivisella omistajapolitiikalla edistetään työllisyyttä ja tuetaan kasvua¹⁶⁰. Työllistämismäärä ei kuitenkaan voida säätää samalla tavalla lain tasolla kuin liikelaitosten kohdalla. Toisaalta voitaisiin ajatella, että tehokas ja tuottava liiketoiminta synnyttäisi myös työpaikkoja ja menestyvä liiketoiminta turvaisi työpaikkojen säilymisen. Osakeyhtiöitä usein perustetaan juuri toiminnan tehostamisen ja taloudellisten näkökulmien vuoksi. Täten uskoisin perustuslain vaatimaa työllisyyden edistämistä vastaavan myös toiminnan järjestäminen taloudellisesti. Metsähallituksen työllistämismäärästä osa tulee ulkopuolisten paikallisyrittäjien palkkaamisesta, johon ei ole varaa, mikäli laitoksen talous ei ole kunnossa. Työllisyyskysymys ei ehkä ole niitä olennaisimpia tämän tutkielman kannalta mutta aihe on ollut viimeaikoina vahvasti esillä mediassa, joten näen aiheelliseksi muistuttaa sen olemassa olosta myös Metsähallituksen kohdalla.

3.5.3 Oikeus ympäristöön

PL 20 § turvaa jokaiselle oikeuden ympäristöön, mutta myös velvoittaa kaikkia huolehtimaan siitä.

¹⁵⁸ Hallberg ym. 2010, s. 694–700.

¹⁵⁹ Metsähallituksen vuosi 2014, s. 27–28.

¹⁶⁰ Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011, s. 1.

Ympäristöperusoikeus velvoittaa myös julkista valtaa turvaamaan jokaiselle terveeseen ympäristön sekä mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeus on hiukan muista perusoikeuksista eroava. Se ei ole yksilönoikeus ja se sisältää jaetun vastuun käsitteen. PL 20 §:n vastuuseen sisältyy ympäristön tuhoutumisen ja pilaaamisen estäminen, mutta myös aktiiviset toimenpiteet ympäristön monimuotoisuuden edistämiseksi. Vastuuta ei ole jätetty pelkästään julkisen vallan harteille, vaan se koskee yhtäläillä muitakin järjestöjä ja toimijoita.¹⁶¹

Monet Metsähallituksen tehtävät ilmentävät tätä valtion vastuuta ympäristöstä. Metsähallitus vastaa valtion luonnonsuojelualueiden perustamisesta ja hoidosta. Se vastaa myös kansallispuistojen hoidosta ja pyrkii näin tuomaan toiminnallaan ympäristön jokaisen ulottuville. Metsähallitus pyrkii toimissaan kestävän kehityksen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Metsätalous voidaan nähdä tätä perusoikeutta rajoittavana tekijänä. Eräs olennaisimmista kysymyksistä ympäristöperusoikeuden kannalta on se, kenelle kuuluu oikeus päättää missä hakkuita tehdään ja millaiseen käyttöön jonkin metsäpalsta on tarkoitettu? Tulisiko kyseisiä päätöksiä tehdä valtiosotasolla edustuksellisen demokratian piirissä vai lähempänä kyseisen alueen asukkaita ja muita osallisia?

Ympäristöperusoikeutta tulisi tulkita osana perusoikeusjärjestelmää ja huomioida siihen limittyvät muut oikeudet, kuten osallistumisoikeudet. Julkiselle vallalle on PL 14.3 §:n mukaisesti asetettu velvollisuus edistää yksilöiden vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskevaan päätöksentekoon.¹⁶² Metsähallituslain uudistamisen yhteydessä tämä tulee esille lähinnä saamelaisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisena ja edistämisenä. Osallistumisoikeuksien kehittämisen uskotaan myös lisäävän ympäristönsuojelua ja vähentävän siihen liittyviä kiistoja¹⁶³.

3.5.1 Alkuperäiskansojen oikeudet

Ehkä suurimpia ristiriitoja perusoikeuksien ja Metsähallituksen toiminnan välillä aiheuttaa saamelaiskysymykset. Perustuslaki edellyttää ottamaan huomioon saamelaisten oikeudet omaan kieleen ja kulttuuriin ja näiden kehittämiseen. Perustuslaissa on turvattu saamelaisten asema alkuperäiskansana. Saamelaisten oikeudet omaan kulttuuriin ja kieleen sekä niiden kehittämiseen on mainittu perustuslain 17.3 §. Hallituksen esityksen (309/1993) mukaan säännös ei rajoitu pelkästään kielel-

¹⁶¹ Viljanen ym. 2014, s. 14–16.

¹⁶² Hallberg ym. 2010, s. 545–546.

¹⁶³ Raitio 2003, s. 195.

listen oikeuksien turvaamiseen, vaan myös saamen kulttuurimuotoon kuuluvat asiat, kuten perinteiset elinkeinot (poronhoito, kalastus, metsästys) tulee turvata. PL 121 § määrää saamelaisten itsehallinnosta säädettävän lailla. Saamelaisilla on kotiseutualueellaan kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto, kuten laissa säädetään (laki saamelaiskäräjistä ja laki saamenkielen käyttämisestä viranomaisessa).¹⁶⁴

Metsähallituslakiin on esitetty otettavaksi erillinen luku koskien saamelaisten kotiseutualuetta koskevia erityissäännöksiä. Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä on julkaissut oman mietintönsä kyseisen luvun sisältöä koskien. Työryhmän esityksen tarkoituksena on turvata ja edistää saamelaisten mahdollisuuksia osallistua kotiseutualueen maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Työryhmän mukaan n. 90 % saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesialueista on Metsähallituksen hallinnassa. Täten on tärkeää ottaa huomioon myös tämä näkökulma lainvalmistelutyössä, jotta yhteistyö Lapin alueella sujuisi jatkossakin. Saamelaisten osallistumisoikeudet ja toimenpiteet kulttuurin edistämiseksi voidaan siis jollain tasolla nähdä riittävinä ja edelleen kehittyvinä.¹⁶⁵

Suurimmaksi ongelmaksi muodostuu kysymys maa-alueista. Suomessa saamelaisalueiden maa-alueet katsotaan kuuluvat Suomen valtiolle. Valtion maaomaisuutta taasen hallinnoi Metsähallitus. Kansainvälisesti on alettu keskustella ja jopa toteuttamaan maa-alueiden palauttamista alkuperäiskansoille¹⁶⁶.

Perustuslain lisäksi erilaiset kansainväliset tahot ajavat alkuperäiskansojen oikeuksia. Suomessa on vielä ratifioimatta kansainvälisen työjärjestön sopimus, jonka myötä alkuperäiskansoille tunnustettaisiin omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joita ne ovat perinteisesti hallinneet (ILO 169). ILO 169-sopimuksen hyväksymisestä on juuri annettu hallituksen esitys mutta sen voimaantulopäivästä ei voida vielä olla varmoja. Yleissopimuksen hyväksymiseksi on ehdotettu myös Metsähallituslain muuttamista. Esitykseen on kuitenkin kirjattu, että ”*Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa ovat kirjanneet yhteisymmärryksensä siitä, ettei yksityisten ja valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin puututa yleissopimuksen johdosta*”. Esityksen myötä lähinnä parannettaisiin saamelaisten asemaa alkuperäiskansana ja parannettaisiin heidän oikeuksia osallistua oman kulttuurin ja kielen ylläpitämiseen. Sopimuksen ratifioiminen ei näin ollen tuo lopullista ratkaisua kysymykseen maanomistuksesta. Osaltaan saamelaiskysymysten ratkaisua on vaikeuttanut käytännön erimielisyydet saamelaisuuden käsitteestä, eli kuka on aidosti

¹⁶⁴ HE 1/1998 vp.

¹⁶⁵ Työryhmämuistio 2014:2.

¹⁶⁶ Esim. Uusi-Seelanti, Kanada ja Norja.

alkuperäiseen saamelaiseen kansakuntaan kuuluva jäsen. Metsähallituksen liiketaloudelliseen toimintaan esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia.¹⁶⁷

Muita saamelaisten oikeuksien kannalta merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia ovat mm. YK:n alkuperäiskansajulistus sekä Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (KP-sopimus). Euroopan ihmisoikeussopimuksen alkuperäiskansoja suojaava vaikutus on vielä muihin sopimuksiin nähden melko heikko. Suomen liittyessä Euroopan unioniin liittymispöytäkirjassa vahvistettiin alkuperäiskansojen asema ja annettiin Suomelle mahdollisuus myöntää yksinoikeuksia saamelaisille.¹⁶⁸

Perusoikeuksien rajoittavat Metsähallituksen toimintaa, mutta Metsähallitus voidaan myös nähdä useampien perusoikeuksien edistäjänä ja valtion välineenä perusoikeuksien edistämiseen. Uuden metsähallituslain säätäminen edellyttää siis monien perustuslaillisten elementtien tarkastelua. Näitä perustuslaillisia näkökulmia tarkastellessa voidaan kenties huomata joitakin meneillään olevia isompia muutoksia. Taustalla on suomen valtiosäännön kansainvälistyminen, sillä kyseisiä asioita joudutaan miettimään juurikin EU oikeudellisten vaatimusten vuoksi, sekä perusoikeuksien vahvistuminen.

Seuraavassa luvussa otan tarkasteluun millaisia vaatimuksia EU asettaa Metsähallituslain uudistamiselle. Kansainvälinen oikeus on yhä vahvemmin läsnä kansallisessa päätöksenteossa. Tutkielmassa on jo useaan otteeseen mainittu komission antaman Destia-päätöksen olevan taustalla liikelaitosmallin uudistamiseen ja Metsähallituslain uudistamisepaineelle. Jotkut ovat tosin kyseenalaistaneet EU:n asettamat ehdot, joten nyt aion käydä tarkemmin läpi mistä EU:n ns. yhtiöittämisvelvollisuudessa on kyse.

¹⁶⁷ HE 264/2014.

¹⁶⁸ Scheinin & Dahlgren 2001, s. 39–51.

4 Euroopan unionin asettamat velvoitteet

4.1 Yleisesti Euroopan unionin oikeudesta

4.1.1 Euroopan unionin oikeuden perusteista

Suomesta on tullut Euroopan unionin virallinen jäsen vuonna 1995. Tämän myötä on oikeuksien ja vapauksien lisäksi Suomen oikeusjärjestelmään tullut myös paljon velvollisuuksia. EU-jäsenyydellä voidaan nähdä olevan rajoittavia ja laajentavia vaikutuksia kansalliseen päätöksentekoon, etenkin talouspolitiikan saralla. Lähtökohtaisesti julkisyhteisöjen päätöksenteko kuuluu jäsenvaltiolle itselleen, kuitenkin mm. EU:n yhteiset tavoitteet ja yhteiset sisämarkkinat asettavat sääntöjä kansalliselle päätöksenteolle.¹⁶⁹ Kilpailuoikeudellisen sääntelyn ohella myös talouspolitiikka ja sen valvonta voivat osaltaan vaikuttaa Metsähallituksen toimintaan, luomalla paineita tuottavalle julkiselle taloudelle ja tätä kautta nostavan Metsähallituksen tulostavoitteita. Liian korkeat tulostavoitteet voivat pakottaa Metsähallituksen turvautumaan lainarahoitukseen ja liian pienet määrärahat voivat johtaa palvelujen huonontumiseen¹⁷⁰.

Tämän tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole tarkastella sen enempää talouspolitiikkaa, eikä kansallisen oikeuden suvereniteettia finanssivallan näkökulmasta, vaan pyrkiä tuomaan esille niitä EU-oikeuden osa-alueita, jotka ovat Metsähallituksen organisaation muospaineen taustalla. Seuraavaksi käyn hyvin lyhyesti läpi EU-oikeuden yleisiä perusteita, jonka jälkeen otan esille sisämarkkinat ja kilpailuoikeuden käsitteet. Tarkasteltuani valtioneuvoston sääntöä käyn läpi jo useasti mainittua komission antamaa päätöstä koskien Tieliikelaitosta ja sen oikeudellisia vaikutuksia. Kiellettyjen valtiontukien lisäksi haluan tuoda esille sallittuja tukimuotoja, selkeyttäakseni käsitystä siitä, miksi Metsähallituksen nykyinen liikelaitosmuoto rikkoo EU:n valtiontukien sääntelyä ja toisaalta osoittaakseni, etteivät valtiontukikysymykset ole organisaatiomuutoksen jälkeen loppuun käsiteltyjä.

Nykyisellään EU-oikeuden perustana on vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, joka sisältää sopimukset Euroopan unionista (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Perussopimukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta eli niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. SEU 1 artiklassa määritellään EU:n päämääräksi rauhan, EU:n arvojen ja kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Näihin päämääriin EU pyrkii mm. toteuttamalla sisämarkkinat (SEU 3 art.). EU-oikeus on jaettu primäärioikeuteen ja sekundäärioikeuteen. Primäärioikeuteen kuuluvat

¹⁶⁹ Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 59 ja 83.

¹⁷⁰ ks. esim. VaVM 53/2010 vp, VaVM 37/2001 vp, ja VaVM 43/2000 vp.

perustamissopimukset, liittymissopimukset sekä näiden lisäpöytäkirjat ja muutokset. Sekundääri oikeus on primäärioikeudesta johdettua oikeutta, johon luetaan asetukset, päätökset ja direktiivit. EU-oikeutta ohjaa suurelta osin myös oikeuskäytäntö sekä erilaiset periaatteet, joista olennaisimpina tämän tutkielman kannalta voidaan mainita etusijaperiaate, lojaliteettiperiaate ja toissijaisuusperiaate. Etusijaperiaatteen mukaisesti ristiriitatilanteessa sovellettavaksi tulee EU-oikeus kansallisen lainsäädännön väistyessä. Lojaliteettiperiaatteen eli toisin sanoen yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot lupaavat toimia yhteistyössä, toteuttaen kaikki toimenpiteet, perustamissopimuksista tai unionin toimielimien säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi (SEU 3. artikla 4. kohta). Toissijaisuusperiaate merkitsee sitä, että EU toimii vain silloin kun jäsenvaltiot eivät riittävällä tavalla pysty tavoitteiden saavuttamiseen.¹⁷¹

4.1.2 Euroopan unionin toimivalta

EU toimii sille perustamissopimuksissa annetun toimivallan rajoissa (annetun toimivallan periaate, SEU art. 4 & 5). EU:n toimivalta on jaoteltu kolmeen: yksinomaisen ja jaettu toimivalta sekä tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimet. Toimivallan jaottelu löytyy SEUT 2 artiklasta. Sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamiseen EU:lla on yksinomaisen toimivalta, mutta sisämarkkinat itsessään sekä taloudellinen yhteenkuuluvuus ja ympäristö on sovittu jaetun toimivallan piiriin (SEUT 3 & 4 art.). Yksinomaisen toimivallan piirissä EU toimii ainoana lainsäätäjänä ja jäsenmaat saavat antaa lainsäädäntöä ainoastaan EU:n valtuuttamina tai EU-säädösten toimeenpanemiseksi. Jaetun toimivallan mukaan molemmat, sekä EU että jäsenvaltiot, voivat toimia lainsäätäjinä. Tosin jäsenvaltiot käyttävät omaa toimivaltaansa vain siltä osin, kun EU ei käytä omaansa (SEUT 2 art.). EU-oikeuden suhde kansalliseen oikeuteen on hyvin mielenkiintoinen ja ainutlaatuinen. EU-oikeudella on kyky määrätä omasta asemastaan ja vaikutuksistaan jäsenvaltioon. Tällaista kykyä ei muualla kansainvälisessä oikeudessa tunnusteta.¹⁷²

Edellä käsitellyt periaatteet viittaavat enempi jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty joitakin vapauksia, kuten hallinnon järjestämiseen liittyvä vapaus. Institutionaalisen itsemääräämisoikeuden turvin jäsenvaltioilla on oikeus järjestää hallintonsa ja taloutensa miten parhaaksi näkevät. Organisatorinen itsemääräämisoikeus perustuu perussopimukseen sekä siihen, että sopimusosapuolina ovat jäsenvaltiot. Tämä jättää viranomaiset ja toimielimet välittömän EU-oikeuden ulkopuolelle, vaikkakin niillä on velvollisuus noudattaa EU-oikeutta toiminnassaan.

¹⁷¹ Raitio 2013, s. 236-255.

¹⁷² Ojanen 2010, s. 21-23 ja 51-55.

SEUT 345 artiklan mukaan ”perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”. Hallinnon rakenteellinen järjestäminen jätetään jäsenvaltioiden vastuulle. Päätökset hallinnon tehtävistä ja hallintokoneiston rakenteesta tekee jäsenvaltio. Jäsenvaltion päätettävissä on myös julkishallinnon yleinen rooli yhteiskunnassa. Kansallinen valtiosääntö ja lainsäädäntö määrittelevät hallinto-organisaation rakenteelliset seikat. Jäsenvaltioilla on myös oikeus päättää sisäisen toimivallan jaosta. Institutionaaliseen itsemääräämisoikeuteen viittaa myös SEUT artikla 4:

”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”.

Tästä puhutaan kansallisen ominaislaadun periaatteena.¹⁷³ Kyseisen tulkinnan mukaan EU ei suoranaisesti velvoita valtion toimintojen yksityistämistä, kuten puhuttaessa EU:n yhtiöittämisvelvoitteesta voitaisiin olettaa. Jäljempänä saamme kuitenkin huomata EU-oikeuden asettavan monia kriteerejä valtion liiketoimintaa harjoittaville organisaatioille. Kansallinen lainsäädäntö määrää, miten näihin kriteereihin mukaudutaan. EU ei siis vaadi suoraan, että Metsähallituksen tai muunkaan valtion laitoksen olisi järjestettävä toimintansa nimenomaan osakeyhtiömalliin¹⁷⁴.

4.2 Euroopan unionin sisämarkkinat ja kilpailuoikeus

4.2.1 Sisämarkkinat

Euroopan yhteisön eli EY:n perustamissopimuksella, Rooman sopimuksella vuonna 1957 oli tavoitteena luoda yhteismarkkinat, joilla tavarat, palvelut ja ihmiset liikkuvat vapaasti. Sisämarkkinoiden tausta on 1980 luvun sisämarkkinaohjelmassa ja sitä seuranneessa vuonna 1987 voimaantulleessa Euroopan yhtenäistämisasiakirjassa. Poliittisen alun sisämarkkinoiden toteuttaminen sai Fontainebleaun huippukokouksesta, kun Iso-Britannia päätti lähteä mukaan integraatiokehityksen edistämiseen. Lisäksi huippukokouksen pohjalta perustettiin kaksi komiteaa valmistelemaan sisämarkkinahanketta. Sisämarkkinahanke sai vauhtia vuonna 1985, kun Eurooppa-neuvostolle esiteltiin komission valkoinen kirja sisämarkkinoista. Tämä komission valkoinen kirja sisälsi ehdotuksia sisämarkkinaohjelman toteuttamiseksi. Valkoisen kirjan mukaan toimenpiteitä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi olivat muun muassa fyysisten, teknisten ja fiskaalisten esteiden poistaminen, mikä edellytti lainsäädännön uudistamista. Komission valkoisessa kirjassa myös todetaan kilpailupolitiikan olevan olennainen osa sisämarkkinoiden ylläpitämisessä ja vahvistami-

¹⁷³ Mäenpää 2010, s. 368–371.

¹⁷⁴ Ks. esim. Kirjallinen kysymys P-2251/2008. EYVL C 999, 1.1.2009.

sessä.¹⁷⁵ Euroopan yhtenäistämisasiakirjan myötä jäsenvaltiot sitoutuivat sisämarkkinaohjelman toteuttamiseen vuoden 1992 loppuun mennessä. Myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ollut merkittävässä roolissa yhteismarkkinoiden kehittämisessä.

Tavoitteet ja edellytykset järjestelmästä, jolla varmistetaan, ettei kilpailu vääristy, ovat säilyneet tähän päivään asti melko muuttumattomina. Yhteismarkkinat, joita nykyään kutsutaan ennemmin sisämarkkinoiksi, tarkoittavat EU:n markkina-alueita, jossa on tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaa liikkuvuus sekä yhteiset kilpailupoliittiset säännöt. Sisämarkkinoilla pyritään perusoikeuksien edistämiseen. Perusoikeuksilla tarkoitetaan tavaroiden, henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. EU:n tavoitteisiin on SEU 3 artiklan mukaisesti kirjattu, että EU toteuttaa sisämarkkinat ja pyrkii mm. talouskasvuun ja kestäväan kehitykseen.¹⁷⁶ Artiklojen (2,3 ja 4) lisäksi tämä tulee ilmi myös SEU johdannosta, jossa tavoitteeksi on määritelty elin- ja työolojen parantaminen. Tähän tavoitteeseen pyritään poistamalla esteitä, jotka jakavat Eurooppaa. Esteiden poistaminen vaatii toimia reilun kilpailun turvaamiseksi.¹⁷⁷

4.2.2 Kilpailuoikeus

Sisämarkkinoiden toteuttaminen on osa EU:n sääntelemää kilpailupolitiikkaa. EU:n kilpailupolitiikalla halutaan edistää tehokkuutta, innovaatioita ja edullista hintatasoa. Oikeuskäytännössä on välillä viitattu kilpailupolitiikan olevan yksi EU:n perustavanlaatuisista tavoitteista. SEU artiklojen mukaan se on kuitenkin lähinnä toimenpide sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Sisämarkkinoiden toteuttaminen on väline EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁷⁸

Kilpailupolitiikalle on perinteisesti asetettu neljä tavoitetta. Integraatiotavoite eli sisämarkkinoiden yhdentyminen on yksi kilpailupolitiikan päätavoitteista. Muita päämääriä kilpailupolitiikalla ovat toimivan kilpailun aikaansaaminen EU:n alueella, pienten ja keskisuurten yritysten aseman turvaaminen ja vahvistaminen sekä eurooppalaisten yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Kilpailupolitiikan lainsäädäntökehys löytyy SEUT 101–113 artikloista, joista valtion tukiin liittyvää sääntelyä ovat artiklat 107–109. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä on annettu

¹⁷⁵ COM (85) 310 final.

¹⁷⁶ Raitio 2013, s. 38–42 ja 368–371.

¹⁷⁷ Buendia Sierra 2012, s. 350–351.

¹⁷⁸ Buendia Sierra 2012, s. 350–352.

neuvoston ja komission asetuksin ja päätöksin. Johdettu oikeus on kilpailulainsäädännön osalta monimutkaista, mikä korostaa EUT:n ratkaisujen sekä komission päätösten tulkintavaikutusta.¹⁷⁹

Kilpailuoikeuden toteutumista Suomessa valvoo kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on kilpailulain 30 §:n (595/2013) nojalla annettu toimivalta puuttua kilpailua vääristäviin tekijöihin. Toimivalta koskee myös valtion, tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellisessa toiminnassa sovellettavaa menettelyä tai toiminnan rakennetta.

Kilpailua säännellään muiltakin tahoilta, kuten kansainvälisten järjestöjen OECD:n ja WTO:n toimesta¹⁸⁰, mutta EU:n kilpailusääntelyjärjestelmää voidaan pitää edistyksellisenä muihin verrattuna. Erityisiä EU:n valtioneuvoston sääntöistä tekee niiden tiukempi seuranta ja komission rooli niiden valvojana¹⁸¹.

4.3 Valtiontuki

4.3.1 Sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki

Valtiontukien rajoittaminen on ollut osa kilpailupolitiikkaa Rooman sopimuksesta lähtien ja se on nyt yksi kilpailupolitiikan pääalueista.¹⁸² Kaikkea yhteisön sisäistä kilpailua mahdollisesti vääristävää tukea pidetään EU:n perustamissopimuksen mukaan soveltumattomana yhteismarkkinoille. Kaikkea talouden tukemista ei sääntelyllä tietenkään ole tarkoitus kieltää, yhteisölle hyödylliset valtiontuet halutaan pitää mahdollisina. Valtioneuvoston sääntelyllä halutaan kohdentaa tukia yhteiskunnalle hyödyllisiin kohteisiin, kuten tukemaan tutkimus- ja kehitystyötä tai ympäristöä. Valtiontuet voivat väärin kohdistettuina auttaa tehottomia yrityksiä pysymään markkinoilla ja vääristää valtioiden välistä kilpailua.¹⁸³

Alun perin valtiontukia ei pidetty kovin merkittävänä häirtana, mutta 1980-luvulta alkaen häirtallista tuista on tullut yhä kasvava ongelma. Valtioneuvoston sääntelyä on uudistettu 2000-luvun aikana useampaan kertaan, 2005–2008 toteutettiin laaja-alaisempi kokonaisuudistus, jossa uudistettiin lähinnä täytäntöönpanoa ja valvontaa. Valtioneuvoston yksinkertaistamispaketti tuli voimaan 2009.¹⁸⁴ Kielletty valtiontuki on määritelty SEUT kilpailusääntöjä käsittelevässä osiossa. SEUT 107 artikla jättää valtiontuen määritelmän hiukan avoimeksi:

¹⁷⁹ Ojala 2011, s. 84–86 ja 96.

¹⁸⁰ Ks. esim. WTO agreement on subsidies and countervailing measures. Saatavilla osoitteessa: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf (12.7.2015).

¹⁸¹ Rehinder 2007, s. 369.

¹⁸² Rehinder 2007, s. 369.

¹⁸³ Ojala 2011, s. 559 ss.

¹⁸⁴ Alkio 2010, s. 2-4.

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

Artiklan 107 seuraavat kohdat 2 ja 3 määrittelevät mikä on sallittua valtiontukea. Artiklan 107 tulkinnassa on otettava huomioon EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Näistä on muodostunut neljä kriteeriä valtiontuen määrittelemiseksi. Kaikkien neljän kriteerin tulee täytyä, jotta tukea pidetään kiellettyinä tukimuotona. Tuen täytyy olla myönnetty valtion varoista, se on myönnetty valikoivasti eli tuki on selektiivinen, tuki vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri).¹⁸⁵

Valtiontuen hyväksyttävyyys riippuu siitä päämäärästä, mitä tuella halutaan edistää, ja tuen vaikutuksista kilpailuun. Tuen muoto on epäolennainen. Tukea voi saada myös verotuksen kautta, mikäli kriteerit valtiontuesta täyttyvät. Verotukselliset tuet eivät aina ole täysin läpinäkyviä, sillä verotuen määrää voi olla vaikea osoittaa. Kriteerit kielletystä valtiontuesta täyttyvät kuitenkin verotuksen osalta melko helposti. Kilpailijoiden katsotaan olevan edullisemmassa asemassa, kun niihin kohdistuu alhaisempi verorasitus. Valtion katsotaan luopuvan sille muutoin kuuluvista verotuloista, jolloin tuen katsotaan olevan valtion varoista maksettu. EUT on katsonut, ettei tuen vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tarvitse osoittaa. Riittää, että kilpailija toimii sisämarkkinoilla, jolloin kilpailun vääristymiseen on mahdollisuus. Kilpailun vääristyminen tapahtuu myös tuen saajan saadessa tuesta jonkinlaista etua markkinoilla toimimiseen. Verotuksessa katsotaan edun syntyneen, kun tuen vastaanottaneen yrityksen veropohja kevenee, veron määrä vähenee tai veron maksamista lykätään tai tehdään muunlaisia järjestelyitä veron maksamiseksi. Haasteellisinta on osoittaa verotuen selektiivisyys. Milloin on kyseessä tavanomaisesta poikkeava verojärjestely? Verotusta voidaan katsoa valikoivaksi, kun kaikilla ei ole yhtäläistä mahdollisuutta sen saamiseen. Kielletty verotuki vaatii komission hyväksynnän.¹⁸⁶

Myös muita rakenteisiin liittyviä kiellettyjä valtiontuen muotoja on olemassa, kuten konkurssisuoja. Konkurssin poissulkevaa oikeudellista muotoa pidetään rajoittamattomana valtion takauksena, mikä on aina SEUT:n vastaista kiellettyä tukea.¹⁸⁷ Komissio on määritellyt takaustiedonannossaan takaustyypiksi rajoittamattomat takaukset ja katsoo, että *”myös tavanomaista edullisemmat rahoitusehdot sellaisille yrityksille, joiden oikeudellinen muoto sulkee pois konkurssin tai muut*

¹⁸⁵ ks. lisää Ojala 2011, s. 563–567 ja Alkio 2010, s. 19–44.

¹⁸⁶ Kärkelä 2010, s. 67–70. Ks. lisää sisämarkkinoille sopimattoman verotuen määrittelystä esim. Wouda Kuipers & Hernandez Guerrero 2008, s. 34–37.

¹⁸⁷ Alkio 2010, s. 110; Reh binder 2007, s. 368–375.

*maksukyvyttömyysmenettelyt taikka nimenomaan mahdollistaa valtioneuvoston tai sen, että valtio kattaa tappiot, ovat takauksina myönnettävää valtiontukea”.*¹⁸⁸

4.3.2 Sallitut tukitoimet

Kuten todettu EU ei kuitenkaan halua kieltää valtion tukitoimia kokonaan. Yhteismarkkinoille soveltuvat tukitoimet on lueteltu SEUT 107 artiklassa.

Metsähallituksen tapauksessa voitaisiin harkita esimerkiksi jossain määrin SEUT 107 artiklan 2 c ja d kohdan soveltamista. Kyseessä on c) tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen tukeminen ja d) kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen. Metsähallitukselle on kirjattu työllistämismäärärahat ja sen toiminta keskittyy Pohjois- ja Itä-Suomen alueelle. Vuodesta 2014 Metsähallituksen hoidossa on erinäisiä kulttuuriperintökohteita. Nämä Metsähallitukselle kuuluvat yhteiskunnalliset velvoitteet ja tehtävät voisivat siis olla sallitun valtiontukien piirissä. Lisäksi neuvostolle on annettu harkintavaltaa 107 artiklan 3 e kohdan ja 108 artiklan nojalla jäsenvaltion pyynnöstä sallia tukitoimia, joita pidetään tarpeellisina. Ryhmäpoikkeusasetuksen myötä on mahdollista myöntää tukea myös sekä tutkimus-, kehitys ja innovaatiotoimintaan että ympäristötukia. Komissiolla on suuri harkintavalta päätettäessä tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, sillä komissio tekee ehdotuksen neuvostolle sisämarkkinoille soveltuvista tuista. Lisäksi komissiolla on mahdollisuus aloittaa tutkintamenettely ja vaatia jäsenvaltiota poistamaan tai muuttamaan kielletty tukimenettely. Etukäteisesti komissio voi valvoa tukien soveltuvuutta SEUT 108 artiklassa mainitun ilmoitusmenettelyn kautta. Komissio pyrkii arvioimaan tukitoimia niiden positiivisten ja negatiivisten vaikutusten summana.¹⁸⁹

Julkisen palveluntuotannon osalta noudatetaan SGEI-kriteerejä (services of general economic interest). Jäsenvaltion on mahdollista tuottaa palveluita itse, hankkia palveluita yksityiseltä tai myöntää tietyille yrityksille erityis- tai yksinoikeuksia ko. sektorilla ja samalla asettaa yritykselle velvollisuuden tuottaa palveluita vaatimallaan tavalla. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ts. yleishyödylliset palvelut ovat sellaisia palveluita, jotka nähdään tarpeellisiksi, mutta joita ei ole kannattavaa tarjota markkinoilla (yleensä infrastruktuuriin liittyviä palveluja). Nämä palvelut vaativat valtion tukia toteutuakseen. Yleishyödyllisiin palveluihin viitataan SEUT 14 ja

¹⁸⁸ Komission tiedonanto 2008/C 155/02.

¹⁸⁹ Alkio 2010, s. 253 ss.

106 artikloissa. Altmark-kriteerien¹⁹⁰ perusteella määritellään ovatko jäsenvaltion maksamat korvaukset sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.¹⁹¹ Metsähallituksen tapauksessa voi olla vaikea määrittellä mitkä palvelut kuuluvat yleishyödyllisiin palveluihin. Ainakin eräät luonnonsuojelulliset tehtävät ja erävalvonta voitaisiin luokitella SGEI-kriteerien mukaisiksi mutta maa- ja vesialueiden taloudellinen hyödyntäminen eivät kuuluisi kyseiseen luokitteluun¹⁹².

Valtiolla on myös mahdollisuus tehdä liiketaloudellisesti kannattavia sijoituksia markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisesti. Markkinasijoittajaperiaatetta sovelletaan kaikkeen kaupalliseen toimintaan. Valtion palvelutehtäviä ei siis arvioida tämän periaatteen mukaisesti. Valtion sijoittaminen ei ole kiellettyä valtiontukea markkinasijoittajaperiaatteen mukaan, mikäli sijoituspäätös on tehty hyväksyttävien perusteiden perusteella. Valtion sijoitustoimintaa arvioidaan sen mukaan mitä yksityinen sijoittaja tekisi vastaavassa tilanteessa. Kyseessä tulee olla tuottava sijoittaminen. Tietyin edellytyksin on mahdollista, että sijoittajan intressinä on auttaa yritystä tilapäisten vaikeuksien yli. Markkinasijoittajaperiaatteen tulkinta on muotoutunut Komission ja EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Tällä periaatteella halutaan erottaa valtio julkisen vallan käyttäjänä ja osakkeenomistajana. Tavoitteena on, että julkisia ja yksityisiä sijoittajia kohdeltaisiin sijoitustoiminnassa tasavertaisesti. Arvioinnin ulkopuolelle usein jää sellaiset seikat, jotka yleensä vaikuttavat julkisen viranomaisen päätöksiin. Markkinasijoittajaperiaate ei täten tue valtion tavallista roolia ja periaate on melko ongelmallinen tulkinnaltaan.¹⁹³

EU-lainsäädäntö elää kokoajan ja varsinkin kilpailulainsäädäntö on jatkuvan muutoksen kohteena. Vuonna 2012 komissio käynnisti valtiontukien nykyaikaistamiseen tähtäävän uudistuksen (State aid modernisation, SAM). Valtiontukien uudistamiseksi komissio on hyväksynyt uudet suuntaviivat vuosille 2014-2020.¹⁹⁴ Tavoitteeksi määriteltiin kestävän kasvun edistäminen, komission etukäteisvalvonnan keskittäminen tärkeimpiin tapauksiin ja jäsenmaiden yhteistyön lisääminen valtiontukisääntöjen toimeenpanossa sekä sääntöjen uudistaminen ja päätösten nopeuttaminen.¹⁹⁵

Valtiontukien uudistamispaketti sisälsi neuvoston asetuksen N:o 994/98 muuttamisen. Kyseisen asetuksen nojalla komissiolle on annettu oikeus ryhmäpoikkeusasetusten antamiseen. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset kategoriat ovat soveltuvia sisämarkkinoille, eikä niistä tarvitse ilmoittaa

¹⁹⁰ C-280/00 Altmark ECR I-7747, 2003.

¹⁹¹ Alkio 2010, s. 91–113 ja Raitio 2013, s. 702–712.

¹⁹² KHI Oy 2010, s. 3.

¹⁹³ Raitio 2010, s. 606–612.

¹⁹⁴ Euroopan komission verkkosivut. European Commission>competition>state aid.

¹⁹⁵ Segura Catalán & Clayton 2013, s. 21–25.

etukäteen komissiolle.¹⁹⁶ Asetuksen ensimmäisen artiklan a) kohtaan lisättiin alakohta viii) *metsätalous* ja säädöstekstin perusteluosassa sanotaan että, ”*komission olisi voitava myöntää poikkeus tietyille metsäalan tukimuodoille — — silloin, kun komission kokemuksen mukaan kilpailun vääristymät ovat vähäisiä ja selkeät soveltumisedellytykset voidaan määritellä*”.

Valtiontukien soveltuvuudesta Metsähallituksen suhteen on mielestäni keskusteltu melko vähän. Valtiontukisääntelyssä on olemassa kohtia, joiden soveltuvuutta Metsähallituksen tapauksessa tulisi kenties tutkia hieman enemmän, etenkin jos Metsähallitus tulee tulevaisuudessa toimimaan yhtiömuodossa. Pyrin tällä tarkastelulla osoittamaan, että on ajankohtaista keskustella valtiontuista vielä senkin jälkeen kun rakenteellisista kielletyn tuen muodoista on päästy eroon.

Seuraavaksi käyn tarkemmin läpi komission Destia-päätöstä, jossa on määritelty Suomen valtion Tieliikelaitokselle antama sisämarkkinoille soveltumaton tuki. Destia-päätös on ollut monien kansallisten lakimuutosten taustalla.

4.4 Komission päätös C7/2006 Tieliikelaitokselle ja sen merkitys metsähallituslain uudistamiselle

4.4.1 Komission osittain kielteinen päätös

Komissio on itsenäinen toimielin jonka tehtävänä on valvoa EU-oikeuden noudattamista. Komission antamat päätökset ovat yksi hyväksyttävä EU-oikeudellinen säädöstyyppi. Päätökset ovat usein suunnattuja vain tietyille taholle ja ovat tätä tiettyä tahoja velvoittava. Päätösten rikkomisesta voi seurata vahingonkorvausvastuu.¹⁹⁷ Komission toimivallan takaa Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003. Valtiontukiasioissa komissio toimii SEUT 108 artiklan mukaisesti:

”1. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.

2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

¹⁹⁶ Segura Catalán & Clayton 2013, s. 21–25.

¹⁹⁷ Ojanen 2010, s. 28–29 ja 44–45.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 258 ja 259 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Yksityiskohtaisemmin 108 artiklan soveltamisesta säädellään menettelytapa-asetuksessa (N:o 659/1999). Alustavan tutkintamenettelyn jälkeen komissio voi aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn epäillessään tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Kuka tahansa on oikeutettu kantelemaan komissiolle laittomasta tuesta, jolloin komission on aloitettava alustava tutkintamenettely. Valvontamenettely aloitetaan aina tukea myöntänyttä jäsenvaltiota vastaan. Tuensaaja toimii menettelyssä vain lähinnä tiedonantajana. Muodollisen tutkintamenettelyn seurauksena komissio antaa päätöksen, jossa se katsoo tuen soveltuvaksi sisämarkkinoille tai toteaa ettei kyseessä ole perustamissopimuksessa tarkoitettu tuesta. Päätöksessään komissio voi myös asettaa ehtoja tuen soveltuvuudelle tai katsoo ettei tuki sovellu sisämarkkinoille laisinkaan. Komissiolla on myös mahdollisuus päättää kiellettyjen tukien takaisinperinnästä. Takaisinperintää ei kuitenkaan sovelleta jo olemassa oleviin tukiin.¹⁹⁸

Euroopan komissio aloitti vuonna 2006 tutkintamenettelyn saatuaan useita kanteluita koskien Tieliikelaitosta (14.2.2007 alkaen Destia Oy). Kanteluiden mukaan Suomen viranomaiset rikkoivat valtiontukimääräyksiä. Tieliikelaitos oli vuonna 2001 muutettu virastosta liikelaitokseksi ja sen toimintaa haluttiin hiljalleen avata kilpailulle.

Vuonna 2007 komissio antoi ratkaisun tapauksessa valtiontuki Tieliikelaitokselle/Destialle (C7/2006), jossa tarkasteltiin valtion myöntämää pitkäaikaista lainaa, valtion omaisuuden siirtämistä Tieliikelaitokselle, neuvottelu-urakoita, erityisjärjestelyjä Tieliikelaitoksen henkilöstön vähentämiseksi sekä vero- ja konkurssilainsäädäntöä. Näissä asioissa komissio tuli päätökseen, jonka mukaan vero- ja konkurssilainsäädäntöön liittyviä erityisiä edellytyksiä ei voida pitää soveltuvina yhteismarkkinoille. Komission mukaan konkurssilainsäädännön ulkopuolelle jääminen vastasi valtion myöntämää takausta ja oli näin ollen kiellettyä valtion tukea. Arvioinnissa oli mukana myös Suomen tuloverolainsäädäntö, jonka mukaan valtion laitosten keskenään harjoittamasta liiketoiminnasta ei peritä tuloveroa. Tämä antaa komission mukaan Tieliikelaitokselle mahdollisuuden tarjota halvempia urakkahintoja.

Suomi vastasi väitteisiin mm. sillä, että missään vaiheessa ei ole ollut todellista vaaraa siitä, että Tieliikelaitos pitäisi asettaa konkurssiin ja että valtio joutuisi siitä vastuuseen. Verotukseen liittyen Suomi huomautti, että se, ettei Tieliikelaitos maksa yhteisöveroa valtiolle on otettu huomioon, kun

¹⁹⁸ Ojala 2011, s. 574–579; Raitio 2013, s. 684–687.

päätetään voittojen tulouttamisesta valtiolle. Yleisesti ottaen Suomen kanta oli se, ettei mistään toimenpiteistä koidu haittaa yhteismarkkinoille. Komission määräyksen mukaisesti ne tukitoimenpiteet, joita edelleen sovellettiin, tuli kumota viimeistään 1.3.2008. Ratkaisuna komission päätökseen Suomen viranomaiset näkivät Tieliikelaitoksen yhtiöittäminen.¹⁹⁹

Komission päätöksestä olisi Suomella ollut mahdollisuus valittaa EU-tuomioistuimeen. Toisaalta myös Komissio voi viedä asian EUT:n ratkaistavaksi, mikäli jäsenmaa ei tee tarvittavia toimenpiteitä kielletyn valtiontuen poistamiseksi tai muuttamiseksi annetussa määräajassa²⁰⁰. Ilmeisesti sen pelossa, että yhteisöjen tuomioistuimessa voitaisiin vahvistaa konkurssilainsäädännön ja yhteisöverotuksen soveltumattomuus liikelaitoksiin olevan yleisestikin vastoin EU:n sääntelyä yhteismarkkinoista, EU-ministeriövaliokunta päätti olla nostamatta kannetta²⁰¹.

Päätöksen merkityksestä on monenlaisia näkemyksiä. Osa on sitä mieltä, ettei tämä päätös todellakaan koske kaikkia valtion liikelaitoksia ja että kyseessä on vain yksittäispäätös. Osa taas näkee, että päätöksestä seuraa kaikkien valtion liikelaitosten soveltumattomuus sisämarkkinoille EU-lainsäädännön nojalla. Alkio näkee, että ”*olennaista on se, että ne (liikelaitokset) eivät laajenna toimintaansa kilpailuille markkinoille, joilla niillä ei ole julkisen palvelun tehtävää*”²⁰².

Kyseessä on komission ratkaisu koskien yhtä tiettyä tapausta mutta tämän päätöksen myötä VM teki linjauksen jossa katsottiin, että valtion liikelaitosmalli on lähtökohtaisesti soveltumaton EU:n yhteismarkkinoille²⁰³.

Samankaltainen kantelu esitettiin komissiolle kuntapuolelta. Helsingin kaupungin liikelaitoksesta Pالميasta tehtiin kantelu vuonna 2008 komissiolle. Komissio on päättänyt olla jatkamatta kanteen käsittelyä, mutta on kuitenkin esittänyt kirjeen Suomelle 14.4.2010, jossa se toteaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumisen rajoittamattomana valtiontakauksena ja näin ollen kiellettyä valtiontukena. Komissio kiinnitti huomiota myös kunnallisten liikelaitosten veroetuihin. Tällaiset taloudelliset etuudet voitaisiin säilyttää vain sellaisissa yksiköissä, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa ja jotka ovat mukana vain kunnan sisäisissä toiminnoissa. Komissio pyysi Suomen viranomaisilta vastausta kirjeeseen ja muistutti, että komission soveltumattomaksi katsomat tukitoimet tulee muuttaa taikka lakkauttaa.²⁰⁴

¹⁹⁹ Komission päätös C 7/2006. Ks. myös Parikka & Siikavirta 2010, s. 113–116.

²⁰⁰ Esim. Alkio 2010, s. 301–311.

²⁰¹ VM 41/2009, s. 17.

²⁰² Alkio 2010, s. 111.

²⁰³ VM 41/2009.

²⁰⁴ Komission kirje 14/04/2010*D/6678.

4.4.2 Verotuksen ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuus sisämarkkinoille

Komissio otti Destia -päätöksessään esille tuloverolain suomat etuudet valtion liikelaitoksille. Tuloverolaissa (TVL 1535/1992) on annettu erityisasema julkisyhteisöille. TVL 21 §:n mukaan liikelaitokset ovat yksi sellaisista julkisyhteisöistä, joiden ei tarvitse maksaa veroa valtiolle²⁰⁵. Destian tapauksessa viitataan juuri tähän TVL 21 §:ään. Suomi perusteli tapauksessa asiaa sillä, että näin saatu veroetu otetaan huomioon tuloutuksessa, eikä tästä siten seuraa merkittävää etua. Tieliikennelaitoksen tapauksessa oli kyse uudesta tilanteesta, jonka perusteella ei ole tarpeellista vetää johtopäätöstä, että valtion tai sen laitoksen verovapaus olisi kaikissa tapauksissa kiellettyä²⁰⁶. Valtion liikelaitosten tuloverosta olisi mahdollista saada kilpailuneutraliteetikriteerejä vastaava muuttamalla tuloverolain pykälä 21 ja 124 (124 § veron määräytyminen). Tällaista verolainsäädännön uudistamista ei kuitenkaan tällä hetkellä ole tiedossa. Yliopistot ovat kuitenkin esimerkki siitä, että verovapautta on mahdollista muuttaa. Vuodesta 2010 yliopistot ovat olleet verovelvollisia elinkeinotoiminnastaan saadusta tulosta.²⁰⁷

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä arvioi myös verotusta kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, vaikkakin kyseessä oli lähinnä kunnallisten toimijoiden ja yksityisten välisestä toiminnasta. Työryhmän mielestä veroedut eivät ole ongelma silloin, kun ei kilpailla taloudellisesti yritysten kanssa. Mikäli ongelma syntyy, se voidaan ratkaista tarkastamalla verolainsäädäntöä tai valitsemalla oikea organisaatiomuoto markkinoille.²⁰⁸ Metsähallitus toimii kilpailuilla markkinoilla ja sen kilpailijoilla ei ole mahdollisuutta tuloverolain liikelaitoksille säätämään verovapautteen.

Komissio on tehostanut tukien jälkikäteistä valvontaa ja sen käsittelyssä on ollut useampien erimaiden verotukseen liittyvät menettelyt. Samoihin aikoihin Tieliikelain tapauksen kanssa, komissiolla oli käsiteltävänä useita samantyyppisiä tutkintamenettelyjä valtioneuvostoon liittyen. Tutkinnassa olivat mm. Espanjan, Unkarin ja Hollannin veromenettelyt.²⁰⁹ Verotukien määrittämisestä onkin kirjoitettu melko laajasti ja siihen liittyvää oikeuskäytäntöä on myös saatavilla. Sen sijaan konkurssilainsäädännön soveltumattomuudesta ei ole olemassa yhtä paljon kirjallista materiaalia.

Tieliikelain tapauksessa yhteismarkkinoille sopimattomaksi valtioneuvostoon katsottiin myös konkurssilainsäädännön soveltumattomuus valtion liikelaitoksiin. Konkurssilain (120/2004) 3 §:n

²⁰⁵ ks. esim. Myrsky & Malmgrén 2014, s. 110–112.

²⁰⁶ Vanhala & Viitanen 2009, s. 420.

²⁰⁷ Myrsky & Malmgrén 2014, s. 112–116.

²⁰⁸ TEM 23/2009, s. 50.

²⁰⁹ Ks. esim. Wouda Kuipers & Hernandez Guerrero 2008, s. 38–40.

mukaan valtion liikelaitosta ei voida asettaa konkurssiin. Tämän katsottiin tarkoittavan valtion takaavan liikelaitoksen toimintaa. Takauksen saajan katsotaan hyötyvän alennetuista koroista tai saavan lainaa ehdoilla, jotka eivät ole markkinaehtoiset. Komission on antanut tiedonannon SEUT 107 ja 108 artiklan soveltamisesta valtioneuvoston takauksina²¹⁰. Tiedonanto katsoo rajoittamattoman takauksen antavan tavanomaista edullisemmat rahoitusehdot yrityksille, joiden oikeudellinen muoto sulkee pois konkurssin. Komission takaustiedonannon mukaan kyseessä voi olla kielletty valtioneuvoston tuki, vaikka valtio ei joutuisikaan maksamaan takausta. Takaukseen liittyvän tuen katsotaan syntyneen, kun takaus on myönnetty²¹¹.

Konkurssilain muuttaminen ja sitä kautta valtion liikelaitosten konkurssisuojaan poistaminen ei kuitenkaan ole aivan yksinkertainen asia. Konkurssikelpoisuus vaatisi erillistä oikeushenkilöä ja omaisuuden siirtämistä tälle. Yksi liikelaitoksen ominaispiirteistä ja sen osakeyhtiöistä erottava tekijä oli juuri se, ettei liikelaitoksilla ole erillisvarallisuutta. Konkurssilainsäädännön muuttamisesta voidaan esimerkkinä tuoda taas esille yliopistot. Yliopistojen kohdalla tällainen muutos oli mahdollinen. Konkurssilainsäädäntöön lisättiin muutos, jonka mukaan julkisoikeudellisena laitoksena toimiva yliopisto voi mennä konkurssiin (Konkurssilaki 3.3 §). Metsähallituksen tapauksessa kyseessä ovat huomattavat valtion omistukset, mikä aiheuttaa keskustelua siitä voisiko tällainen muutos olla mahdollinen. Metsähallituksen omaisuus tulisi siirtää erillisen oikeushenkilön hallintaan, jolloin kysymykseksi tulee se, kenen päätösvalan alaisena valtion maaomaisuus tuolloin on ja menettääkö eduskunta asiassa merkittävää toimivaltaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän raportissa todettiin konkurssiriskin puuttumisen lisäävän valtion virastojen ja liikelaitosten etua rahoitusmarkkinoilla ja huomautetaan, ettei yhtiöittäminen poista liikelaitosten rajoittamattomaan takaukseen liittyviä ongelmia. Työryhmä esittää ratkaisuna yksityisoikeudellisten yhteisömuotojen käyttöä. Tämä toisi julkisten omistajien takaukset näkyville ja niihin pystyttäisiin puuttamaan valtiontukisääntelyn kautta.²¹² VM:n julkaisussa on todettu, että liikelaitosmallia ei voida kehittää konkurssikelpoiseksi ja näin se on soveltumaton toimintamuoto yhteismarkkinoille. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ja VM ovat tehneet periaatelinjauksen, että markkinoilla toimiva liikelaitosmuodossa tapahtuva toiminta yhtiöitetään.²¹³

²¹⁰ Komission tiedonanto 2008/C 155/02.

²¹¹ Alkio 2010, s. 54–60.

²¹² TEM 23/2009, s. 50–51.

²¹³ VM 41/2009, s. 55–58.

3.4.2 Komission päätöksen oikeudelliset seuraukset

Euroopan parlamentissa on esitetty jopa suora kysymys komissiolle siitä, velvoittaako Destia päätös yhtiöittämään julkisia liikelaitoksia. Komission varapuheenjohtaja Antonio Tajani totetaa komission puolesta annetussa vastauksessa, ettei yleistä velvoitetta yhtiöittämiseen ole. Huomionarvoista on toimia kilpailusääntöjen mukaisesti, mikäli harjoitetaan taloudellista toimintaa.²¹⁴ Olisi kuitenkin tärkeää ottaa huomioon myös Tieliikelaitoksen ja Metsähallituksen erilaiset lähtökohdat. Tapaus sai alkunsa kun Tieliikelaitoksen toimialaa oltiin avaamassa kilpailulle. Metsähallitus taasen on toiminut metsätalouden osalta avoimilla kilpailuilla markkinoilla kokoajan. Nyt VM on kuitenkin linjannut, että toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen toiminta tulee yhtiöittää.

Merenkululaitoksen tuotantotoiminnan, Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen yhtiöittäminen on toteutettu vuodesta 2010 lähtien. Komission nostamiin kilpailullisiin epäkohtiin on pyritty vaikuttamaan myös uudistamalla liikelaitoslakia. Verotukseen uudella lailla puututtiin siten, että liikelaitokset tulouttavat voitostaan osakeyhtiöiden maksaman tuloveron ja liikelaitosten tuloveron välisen erotuksen. Konkurssikelpoiseksi liikelaitosmallia ei kuitenkaan voitu kehittää.²¹⁵ Liikelaitokset eivät kuitenkaan nykyisen säännöstelyn perusteella toimi kilpailuilla markkinoilla, vaan ne tuottavat palveluita ainoastaan valtion sisäiseen käyttöön. Ainoana uuden liikelaitoslain mukaisena liikelaitoksena toimii Senaatti-kiinteistöt.

Kuntalainsäädännön puolella komission päätös on johtanut kuntalain uudistamiseen siten, että kuntien toimintaa markkinoilla seuraa nyt yhtiöittämisvelvollisuus (410/2015, 127 §).²¹⁶ Myös kilpailulain uudistamisessa on otettu huomioon EU:n kilpailulainsäädäntö ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Hallituksen esityksessä kilpailulain muuttamiseksi todetaan, että liiketoimintaa harjoittava liikelaitos on kilpailuneutraliteetin kannalta kielteinen rakenne verotuksellisten etujen ja konkurssisuojan vuoksi.²¹⁷ Kuten edellä on esitetty, kilpailulainsäädäntö ja sen sisällä valtioneukisääntely ovat laaja-alaista ja tulkinnanvaraista. Varmasti voitaisiin keskustella siitä, olisivatko komission päätöksessä Tieliikelaitosta koskien tuomitsemat kielletyt valtiontuet samanarvoisia Metsähallituksen tapauksessa. Arviointi on kuitenkin vaikeaa erityisesti valtioneukisääntelyn elävän luonteen vuoksi.

²¹⁴ P-2251/2008, EYVL C 999, 1.1.2009.

²¹⁵ HE 63/2010, s. 4–5.

²¹⁶ Ks. Lisää kuntalain yhtiöittämisvelvoitteesta esim. Penttilä ym. 2015.

²¹⁷ HE 40/2013, s. 4.

Valtiontukisääntelyssä voi tämän tarkastelun pohjalta nähdä mahdollisuuksia Metsähallituksen tukemiselle valtion varoin ja jopa metsätalouden tukemiselle valtion toimesta, siten että tukitoimet ovat hyväksyttävissä EU-lainsäädännön mukaisesti. Kuitenkin ne tuen muodot, joita Metsähallituksen nyt koetaan saavan, eivät näyttäytyä tämän tarkastelun pohjalta hyväksyttävissä. Halusin tuoda Metsähallituksen tapauksessa sallittuja tukimuotoja esille osoittamaan, että Metsähallitukseen liittyvät kielletyn tuen muodot ovat rakenteellisia ongelmia, jotka vaativat lainsäädännön uudistamista. Lisäksi pyrin osoittamaan, että EU:n valtiontukisääntely on vartenotettavaa vaikka nykyiset kilpailuneutraliteetin esteet saataisiin purettua yhtiöittämisellä. EU:n kilpailulainsäädäntö ja valtiontukisääntely muuttuvat kokoajan, eikä tiedossa ole millaisten sääntöjen varassa Metsähallitusta tarkasteltaisiin, mikäli sen toiminta nostettaisiin komissiossa esille.

Edellä esitetyt kielletyn tuen muodot, jotka Metsähallituksenkin osalta soveltuvat sen toimiensa liikelaitoksena, antavat aihetta muutokseen. Nyt suunnitteilla oleva metsätaloustoimintojen yhtiöittäminen ja Metsähallituksen säilyttäminen liikelaitoksena eivät välttämättä kokonaan poista ongelmia liittyen EU:n valtiontukisääntelyyn, sillä esimerkiksi valtiontuki kriteerien ensimmäinen kohta, tuki on myönnetty valtion varoista, voidaan tulkita laajasti. Valtion varoiksi voidaan käsittää keskeisen hallinnon lisäksi valtion alaiset organisaatiot ja paikallistason viranomaiset.²¹⁸ Tällöin kysymykseksi tulee Metsähallituksen asema valtion liikelaitoksena, jolle myönnetään määrärahoja valtion talousarvion kautta. Kenties Metsähallitus voitaisiin täten katsoa valtion alaiseksi organisaatioksi, jolloin sen suhde metsätaloutta hoitavaan tytäryhtiöön tulisi ottaa tarkempaan käsittelyyn. Myös konsernisuhteen vaikutus kilpailuilla markkinoilla toimivalle metsätaloustytäryhtiölle on hieman kyseenalainen. Tuottaisiko konsernisuhde kyseenalaista etua kilpailijoihin nähden, vai olisiko se hankala tytäryhtiön harjoittaman liiketoiminnan kannalta?

EU-kilpailuoikeuden ja valtiontukisääntöjen sovellettavuudesta Metsähallituksen tapauksessa saisi kirjoitettua hyvinkin laajalti mutta tässä kohtaa on tarkoituksenani vain tuoda esille millaisiin perusteluihin metsähallituslain uudistaminen nojautuu ja miksi nämä perustelut eivät ole täysin yksiselitteisiä. Tässä EU-oikeudellisessa tarkastelussa olisi mahdollisuuksia paneutua enemmän oikeuskäytännön tulkittamiseen mutta en pidä sitä tämän tutkielman osalta tarkoituksenmukaisena.

Nyt kun olen tarkastellut sekä kansallisia että eurooppaoikeudellisia lähtökohtia metsähallituslain uudistamiselle on aika koota vielä loppuun yhteenveto esille tulleista merkittävistä seikoista sekä tuoda esille niiden nostattamia ajatuksia ja ideoita.

²¹⁸ Reh binder 2007, s. 372.

5 Lopuksi

5.1. Kokoavia ajatuksia Metsähallituksesta yksityisen ja julkisen, sekä kansainvälisen ja kansallisen oikeuden rajapinnalla.

5.1.1 Yhtiöittämiskysymyksiä

Tässä viimeisessä luvussa pyrin tuomaan esille metsähallituslain valmistelujen tuomia oikeudellisia näkökohtia siinä järjestyksessä kuin niitä on tutkielmassa esitetty, joten aloitan liikelaitosmalliin ja yhtiöittämiseen liittyvillä kysymyksillä. Lainvalmistelu on kuitenkin vielä meneillään, joten tässä tutkielmassa on esitetty vain näkökulmia tähän mennessä valmistuneen materiaalin pohjalta.

Metsähallituksen yhtiöittämiskeskustelussa huomiota herättää eniten Metsähallituksen hallinnassa oleva suuri maa- ja vesiomaisuus sekä Metsähallituksen laaja tehtäväkenttä, johon kuuluu myös merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Metsähallitus on merkittävän kansallisvarallisuuden hallinnoija, jonka vaikutukset näkyvät etenkin Pohjois-Suomessa. Siksi Metsähallituksen organisoimiseen liittyviä kysymyksiä tulisi tarkastella huolella.

Olisi hyvä pohtia, mikä liikelaitosten asema ja merkitys tulee tulevaisuudessa olemaan. Ovatko liikelaitokset edelleen varteenotettava vaihtoehto valtion liiketalouden ja palvelujen järjestämiselle, vai onko toimintaympäristö muuttunut niin paljon, että liikelaitosmallista tulisi luopua kokonaan? Liikelaitokset ovat nähdäkseni alun perinkin tarkoitettu vain väliaikaiseen siirtymävaiheeseen, ns. harjoittelujaksoksi ennen yhtiöittämistä. Valtion virastojen elinkaari näyttäisi olevan virastosta liikelaitokseksi ja liikelaitoksesta valtion yhtiöksi ja siitä edelleen yksityiseksi osakeyhtiöksi. Jää nähtäväksi tuleeko tämä olemaan myös Metsähallituksen tarina.

EU-lainsäädäntö ei välttämättä ole ainut syy harkita liikelaitosmallista luopumista. Liikelaitosten sidos valtiontalouteen voi tehdä niiden aseman hankalaksi kilpailluilla markkinoilla. Erityisesti kysymys liikelaitosten lainanotosta on nykypäivänä oleellinen. Kasvavat tulostavoitteet ja kova kilpailu antavat paineita liiketoiminnan tehostamiselle ja sitä kautta velanotolle. Liikelaitokset eivät voi itsenäisellä päätöksellä ottaa pitkäaikaista lainaa, vaan niiden täytyy saada lainalle eduskunnan hyväksyntä. Myös tytäryhtiöt ovat tähän sidottuja.²¹⁹ Liikelaitosten tulisi toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, mutta hallinnon välimuotona liikelaitosten toiminta on jäykkää, sillä niiden mahdollisuudet itsenäisen rahoituksen hankkimiseen ovat rajalliset. Liikelaitosten ongelmat eivät siis rajoitu pelkästään EU:n vaatimuksiin.

²¹⁹ VTV 17/2001, s. 49 ja 95–96.

Pelkästään EU:n valtiontukisääntelyn noudattaminen ei myöskään välttämättä ratkaise kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna yksinoikeus harjoittaa metsätaloutta valtion mailla ja hyödyntää valtion luonnonvaroja voi asettaa yhtiön etuoikeutettuun asemaan.²²⁰

Uuden liikelaitoslain valmisteluissa todettiin, ettei liikelaitosmalli ole soveltuva yhteismarkkinoille ja että kilpailuilla markkinoilla harjoitettavan toiminnan tulisi tapahtua yhtiömuodossa. Lisäksi liikelaitoslain esitöissä linjattiin, ettei julkisia palvelutehtäviä enää hoidettaisi liikelaitoksissa vaan liikelaitoksessa työskennellään työsuhteessa.²²¹ VM on myös linjannut, että kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa tullaan jatkossa harjoittamaan yhtiömuodossa. Kuntapuolelle on asetettu yhtiöittämisvelvollisuus. Nämä linjaukset ovat kenties hieman ristiriidassa metsähallituslain valmistelujen kanssa, sillä nyt esitteillä on erityisliikelaitos, joka vastaisi läheisesti nykyistä mallia mutta jossa ainoastaan liiketoiminnot olisi erotettuina yhtiöiksi. Metsähallituksesta tulisi yleislakiin nähden poikkeus, joka vaatii kattavaa erillistä lainsäädäntöä.

Mikäli liikelaitosmallista haluttaisiin luopua ja toimintaa jatkaa yhtiömuodossa, tulisi ainakin merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät eriyttää erilliselle virastolle. Metsähallituksen toiminnan säilyminen kokonaisuutena on kuitenkin nähty hyvin tärkeänä lainvalmistelun edetessä. Metsähallituksen toiminnot ovat jo nyt hyvin pitkälle eriytettyjä. Metsätalous ja luontopalvelut tekevät vuosittain erilliset raportit, joidenka lisäksi julkisista hallintotehtävistä raportoidaan erikseen. Julkisia palvelutehtäviä hallinnoi luontopalvelut ja niitä rahoitetaan talousarviossa määrättyin määrärahoihin. Metsätalouden varoja ei käytetä kattamaan julkisten hallintotehtävien menoja. Metsähallituksen säilyttäminen kokonaisuutena voi näyttäytyä yhteiskunnan näkökulmasta erityisen tärkeältä. Varsinkin kun Metsähallituksella on merkittävä sosiaalinen vastuu etenkin Pohjois-Suomessa, jossa sen tehtävänä on työllisyyden ja elinkeinojen edistäminen ja saamelaisen kulttuurin huomioon ottaminen ja edistäminen. Koen myös itse tärkeänä näiden tasa-arvoisuutta ja yhteistä hyvää edistävien tavoitteiden noudattamista mutta liikelaitosmalli organisaatiomuotona ei mielestäni ole tulevaisuuden organisaatiomuoto ja siksi Metsähallituksen kehittäminen erityisliikelaitokseksi ei välttämättä ole kestävä ratkaisu.

Metsähallituksen tapauksessa olisi mahdollista seurata myös Ruotsin esimerkkiä metsien käytön järjestämisestä. Ruotsissa toimii Sveaskog AB, jonka omistuksessa on suurin osa valtion maista. Sveaskog harjoittaa metsätaloustoimintaa ja sillä on samankaltaisia tytäryhtiöitä kuin

²²⁰ KHI Oy 2010, s. 8.

²²¹ HE 63/2010, s. 8.

Metsähallituksella. Lisäksi Sveaskogilla on maaomaisuuden edunvalvonnan ja hoidon tehtävät. Sveaskog huolehtii metsästys- ja kalastusluvista ja muista maihin kohdistuvista luvista ja sopimuksista. Luonnonsuojelu on järjestetty Naturvårdverket viraston vastuulle. Kulttuuriperinnön vaalimiseksi on myös oma virastonsa, kuin myös puolustuslaitoksen kiinteistöjen hoitoon.²²²

On havaittavissa hieman ristiriitaa siinä, että läpinäkyvyyden vuoksi liiketoiminta ja julkiset palvelutoiminnot tulisivat olla hyvinkin eristettyjä toisistaan, mutta toisaalta voidaan päästä paljon parempiin tuloksiin, kun toimitaan samassa organisaatiossa. Metsähallituksen julkisten tehtävien ja liiketoimintojen erottaminen erillisiksi organisaatioiksi merkitsisi tiettyjen synergiaetujen häviämistä. Metsätalouden ja luontopalveluiden toimiminen saman emo-organisaation alaisena ei tosin vielä riitä niiden välillä olevien ristiriitojen minimoimiseksi. Tällä hetkellä Metsähallitus toimii kahden ministeriön ohjauksessa. Kahden ministeriön ohjaus näkyy myös Metsähallituksen kaksijakoisuutena. Askel toimijoiden yhdistämiseksi otettiin nimittämällä yhteinen ministeri maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön johtoon. Mikäli ohjaus tulisi yhdeltä ministeriöltä, voisi näkökulmien yhdistäminen myös Metsähallituksen sisällä olla helpompaa.

Yhtiöittämissuunnitelmissa tulisi ottaa vakavasti myös Mäenpään huoli avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Onko liiketoimintaa harjoittavalla tytäryhtiöllä velvollisuutta avoimesti kertoa toimistaan. Toisaalta, mikäli emoyhtiönä toimii valtion liikelaitos, niin sen toiminnan olettaisi olevan läpinäkyvää, tytäryhtiöihin saakka. Vapailla markkinoilla ihmisten luottamus yleensä ansaitaan juuri avoimella ja rehellisellä toiminnalla, joten miksi yhtiö haluaisi harjoittaa liiketoimintaa, johon sisältyy yhteiskunnallista vastuuta, täysin pimennossa?²²³ Ymmärrettäviä ovat huolenaiheet julkisuusperiaatteen ympärillä, kun siirrytään yhtiömuotoiseen toimintaan. Kuitenkin lainsäädännöllä voidaan jossakin määrin puuttua yritystenkin läpinäkyvyyteen. Voidaan myös kyseenalaistaa se onko täysinäiselle julkisuudelle edes tarvetta liikemaailmassa toimiville valtionyhtiöille. Niiden tulisi toimia samoilla periaatteilla kuin muidenkin yritysten menestyäkseen. Metsähallituksen hallinnoima omaisuus on kuitenkin poikkeuksellinen verrattuna muihin valtion organisaatioihin. Valtion metsät ovat suuri liiketaloudellinen voimavara, mutta myöskin ympäristölle tärkeä luonnonvara. Valtion ja yksityisen periaatteet osakeyhtiöiden johtamisesta ovat kumminkin ehkä jossain määrin lähentyneet toisiaan. Nykyään valtion liikelaitosten sekä yhtiöiden

²²² HE –luonnos 2014, s. 12.

²²³ Pohjola HBL 2015.

omistajaohjauksessa on vallalla corporate governance -ajattelu, jonka periaatteet kannustavat avoimeen ja läpinäkyvään johtamiseen²²⁴.

Lainvalmisteluun liittyvän yhtiöittämisseskustelun suurin epäselvyys liittyy perustettavan tytäryhtiön asemaan. Tytäryhtiön osakkeet kuuluisivat valtiolle, mutta Metsähallitus hallinnoisi niitä. Tytäryhtiön metsätalouteen käyttämät maat kuuluisivat myös valtiolle mutta nekin ovat Metsähallituksen hallinnassa. Kyseessä olisi siis Metsähallituksen tytäryhtiö, johon valtiolla on oikeus ulottaa omistajaohjaus. Tämän lisäksi valtiolla olisi oikeus asettaa tytäryhtiölle palvelu- ja toimintatavoitteita. Tällainen järjestely kuulostaa yhtiön ohjauksen kannalta hyvin epäselvältä. Lisäksi tytäryhtiö nimitystä voidaan tässä tapauksessa pitää harhaanjohtavana, mikäli tarkoituksena on kirjata osakkeet valtion nimiin. Liiketoimintojen yhtiöittämiseen liittyvät kysymykset nostavat esille perustuslain tulkinnan. Asettaako perustuslaki joitakin rajoituksia kyseiselle järjestelylle ja mitä tulee perustuslain kannalta ottaa huomioon liiketoimintojen yhtiöittämisessä.

5.1.2 Perustuslain kannalta keskeiset näkökohdat Metsähallituslain uudistamisessa

Perustuslain säännökset eivät määrittele mitä toimintaa tulee harjoittaa liikelaitoksessa, vaan niiden ohjausta. Täten perustuslaki ei näyttäisi asettavan varsinaisia esteitä Metsähallituksen yhtiöittämiselle, jossain määrin rajoituksia kyllä. Tilannetta voidaan silti pitää ongelmallisena, sillä Metsähallituksen on suuri vastuu valtion maaomaisuudesta. Yhtiöittämisellä olisi vaikutuksia eduskunnalle perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin. Yhtiöittämisen voidaan nähdä vähentävän eduskunnalle perustuslaissa määriteltyä budjettivaltaa. Lisäksi on useampia kohtia perusoikeuksien saralla, joihin Metsähallituksen toiminnassa tulisi kiinnittää huomiota jatkossakin, esimerkiksi hyvän hallinnon toteutuminen julkisia palvelutehtäviä suorittaessa ja ympäristöperusoikeuden kunnioittaminen ja edistäminen.

Eduskunta ohjaa liikelaitoksia lainsäädännön ja talousarvion kautta. Eduskunnalla on oikeus säätää liikelaitoksia koskevia lakeja ja talousarviossa se hyväksyy liikelaitoksille asetetut palvelu- ja toimintatavoitteet, liikelaitoksille ohjatut määrärahat ja päättää investointien suuruudesta. Käytännössä eduskunta ei ole suurelta osin puuttunut Metsähallituksen toimintaan. PL 84 §:n mukaisesti Metsähallituksen organisoiminen erityisliikelaitokseksi vaatii kattavaa erillistä omaa lainsäädäntöä.

²²⁴ Ks. esim. Valtioneuvoston kanslian verkkosivut. Vastuualueet>valtion omistajaohjaus>omistajapolitiikka ja – ohjaus>corporate governance.

Valtion liikelaitosten ohjaus on moniportainen järjestelmä. Moniportainen ohjausprosessi antaa monelle taholle mahdollisuuden vaikuttamiseen mutta on hidasta ja jäykkää. Moniportainen ohjausprosessi ei välttämättä tuo mitään lisäarvoa liikelaitosten ohjaukseen, sillä kaikki toimijat eivät suinkaan käytä mahdollisuuttaan vaikuttaa. Valtionyhtiöiden kohdalla ohjaus toteutetaan omistajaohjausstrategisten linjausten mukaisesti. Ohjauksessa ovat vastuussa yhtiön hallinnon alasta vastaava ministeriö ja käytännönohjaus tapahtuu käyttämällä osakkeenomistajan oikeuksia. Raportointi ja sen myötä valtionalouden valvonta on selkeästi kehittynyt vuosien varrella ja sen kehittämistä tulisi yhä jatkaa, sillä eduskunnan ohjaus pohjautuu sille annettuun tietoon. Raportoinnin merkitys korostuu yhtiöittämissä myötä kasvaneen valtionalouden valvonnan myötä.

Osakeyhtiömuotoiseen toimintaan siirtyminen ei tarkoita sitä, että Metsähallitus poistuisi kokonaan poliittisen ohjauksen piiristä. Eduskunta päättää valtion osake-enemmistön hankkimisesta ja siitä luopumisesta PL 92 §:n mukaisesti. Osakeyhtiöitä ohjataan valtion omistajaohjauksen kautta. Omistajaohjaus perustuu osakkeiden tuomiin oikeuksiin, joten se on jossain määrin rajoitetumpaa kuin liikelaitoksiin kohdistuva ohjaus. Osakeyhtiöihin eduskunta ei myöskään pysty yhtä tehokkaasti ulottamaan lainsäädäntövaltaansa. Liikelaitoksista säädetään lailla ja laki voi kohdistua tiettyyn laitokseen. Samanlaista mahdollisuutta ei osakeyhtiöiden sääntelylle ole, vaan niitä ohjataan yleislainsäädännön puitteissa.

Metsähallituksen metsätalousliiketoiminnalle suunniteltu tytäryhtiöasema nostattaa tarkastelun kohteeksi konserninäkökulman. Konserninäkökulman korostaminen voi olla ongelmallinen, sillä kilpailuneutraliteetin saavuttamiseksi liiketoiminnan ja julkisten palvelutehtävien tulisi olla selkeästi toisistaan erotettuina ja konsernina tarkastellaan taloudellista kokonaisuutta. Metsähallituksen organisoimiseksi on suunniteltu erityisliikelaitosta, jossa liiketoiminnan omistajaohjaus ja valvonta kuuluisi emo-organisaation hallitukselle. Emo-organisaationa toimisi Metsähallitus erityisliikelaitoksena²²⁵. Konserninäkökulma on kuitenkin erittäin tärkeä kun halutaan tehokkaasti ohjata tytäryhtiöiden toimintaa. Se onko Metsähallituksen tapauksessa tytäryhtiöiden konserniohjaus riittävää, vai tulisiko valtiolla olla suora vaikutusmahdollisuus tytäryhtiöiden toimintaan on mielestäni enemmänkin poliittinen kuin oikeudellinen kysymys. Itse näkisin, että eduskunnalla ei ole mahdollisuutta käytännössä tehokkaasti ohjata yksittäisen yhtiön toimintaa, joten sillä ei ole tarvetta yksityiskohtaiselle ohjaukselle teoriassakaan. Eduskunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus strategiseen ohjaukseen ja päälinjausten tekemiseen. Erityisesti Metsähallituksen

²²⁵ HALKE 8/2012, liite 4, s. 5.

tapauksessa organisaatiota ei pitäisi viedä täysin eduskunnan ohjauksen ulkopuolelle, sillä liiketoiminnan lisäksi kyse on merkittävistä yhteiskunnallisista tavoitteista ja toiminnoista.

Eduskunnan rooli valtiontalouden ohjaajana ei ehkä ole yhtä merkittävä kuin aikaisemmin, sillä pienillä muutoksilla eduskunnan valtaa esim. liikelaitoksien palvelu- ja toimintatavoitteista päätetäessä on kavennettu. Toimivaltaa on siirretty enemmän valtioneuvostolle ja asiaan liittyvälle ministeriölle. Voidaan ottaa näkökanta, jonka mukaan ”*valtion toimintamuotojen hajauttaminen ja yksityistäminen eivät välttämättä palvele demokratian kehittymistä*”²²⁶. Mielestäni asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen, tulkintaa asiasta voidaan esittää kahden suuntaisesti, valtaa on viety pois kansalaisilta (demokratiaperiaate ja parlamentaarisuus) tai lähemmäs kansalaisia.

Yhtiöittämisen jälkeen liikelaitos ei siis ole yhtä tiukasti eduskunnan ohjauksessa. Tämä herättää muutamia kysymyksiä, joihin ei vielä tämän tarkastelun perusteella pystytä vastaamaan: Eduskunnan ohjausmahdollisuudet valtionyhtiöihin ovat pienemmät suhteessa liikelaitoksiin. Onko eduskunnan perustuslakiin kirjattu ohjausvalta liikelaitoksiin nähden todellisuudessa niin merkittävä, että sen luopumisesta ei ole mahdollisuutta keskustella? Ottaen huomioon Metsähallituksen erityiset tehtävät ja hallinnassa oleva merkittävä valtion maaomaisuus, tuleeko Metsähallituksen tapauksessa säilyttää liikelaitoksiin kohdistuva ohjausvalta?

Luultavasti kysymykseen voitaisiin suoraltaan vastata Metsähallituksen aseman olevan niin merkittävä, että sen ohjaukseen tarvitaan vahvaa valtion valtaa, mutta mielestäni aiheessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon toimintaympäristön kehittyminen. Tarvitseeko valtion ja Metsähallituksen olla ainoa taho luonnonsuojelun, luonnon monimuotoisuuden ja luonnon virkistyskäytön edistäjänä? Tulevaisuudessa voi olla, että valtion rooli kaventuu ja muut toimijat, kuten kunnat ja järjestöt ottavat enemmän vastuuta Metsähallituksen sosiaalisen- ja ekologisen vastuun aloilla.

Monet kansainväliset kansalaisjärjestöt (Non governmental organisations, NGO) ovat tulleet mukaan yhä vahvemmin. Kasvava kansainvälinen huoli metsien häviämisestä ilmenee luonnonsuojelualueiden lisääntymisenä. Mikä tulee olemaan Metsähallituksen rooli luonnonsuojelijana ja onko luonnonsuojelun tarpeen olla valtion hoidossa? Metsien omistajuutta globaalisti tutkineen raportin mukaan metsien hallinnan kehityksen edellytyksenä on mm. selkeä omistajuus, osakkeenomistajien osallistuminen, kuntien roolin vahvistaminen. Lisäksi valtioiden tulisi vahvistaa alkuperäisväestön hallinta-oikeudet.²²⁷

²²⁶ Jyränki 2000, s. 57.

²²⁷ White & Martin 2002, s. 22 ss.

Perustuslaissa on säädetty valtion kiinteän maaomaisuuden luovutuksesta (PL 92.2 §). Valtion kiinteän maaomaisuuden luovutukseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Toimivaltaa on kuitenkin mahdollista delegoida. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää yksityiselle toimijalle, mikä voi aiheuttaa hankaluuksia metsätalousliiketoimintaa harjoitettaessa yhtiössä. Metsähallituksella ei tälläkään hetkellä ole omistajuutta liike- ja palvelutoiminnassaan käyttämäänsä maaomaisuuteen. Metsähallitus ainoastaan hallinnoi valtion omaisuutta. Suunnitelmissa ei myöskään ole siirtää omaisuutta perustettavan yhtiön omistukseen. Maaomaisuuden säilyttäminen valtion omistuksessa nähdään hyvin tärkeäksi velvoitteeksi lainvalmistelulle. Kiinteän omaisuuden luovuttaminen olisi käytännössä mahdollista eduskunnan suostumuksella mutta siihen ei näyttäisi kenelläkään valmistelun osapuolella olevan halukkuutta. PL 92.2 § merkitys osakeyhtiön toiminnalle ei täten ole ajankohtainen aihe. Mikäli perustettavalle yhtiölle jostain syystä haluttaisiin luovuttaa maaomaisuutta, se olisi mahdollista. Tietenkin eduskunta menettäisi tällöin PL 92.2 §:n antaman oikeuden päättää maaomaisuuden luovutuksesta. Eduskunnan voidaan tällöin nähdä välillisesti kuitenkin vaikuttavan maaomaisuuden omistajuuteen, sillä omistajaohjauksen kautta se pystyisi vaikuttamaan siihen mitä yhtiö maaomaisuudellaan tekee. Tällä hetkellä maaomaisuus voidaan nähdä valtiolle hyvin merkittävänä niin liiketaloudellisen intressin kuin yhteiskunnallisen vastuun näkökulmasta, joten siitä luopumisesta ei mielestäni ole ajankohtaista keskustella.

Perusoikeuksien kannalta tulee lainvalmistelussa kiinnittää huomiota useampaan asiaan, etenkin jos tulevaisuudessa tulee ajankohtaiseksi suunnitella myös julkisten palvelutehtävien hoitaminen yhtiömuodossa. Tällöin tulee kiinnittää huomiota siihen, että julkiset palvelut järjestetään perustuslain ja muun lainsäädännön mukaisesti, ottaen huomioon mm. muutoksenhaun järjestäminen. Lisäksi perustuslain osalta kysymykseen tulee erityisesti saamelaisten asema, joka on lainvalmisteluissa huomioitu erillisen työryhmän asettamisella. Olisi myös syytä pohtia Metsähallituksen työllistämisaikavaihteluita ja työllistämisen edistämisen turvaamista myös jatkossa, huolimatta siitä, millaisessa organisaatiomuodossa toimintaa harjoitetaan.

Perustuslain 124 §:n tulkinnassa vaikeuksia tuottaa Metsähallitusten tehtävien määrittely. Milloin kyseessä on merkittävää julkista valtaa sisältävä tehtävä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle ja milloin kyseessä on pelkästään julkista valtaa käyttävä tehtävä, joka voidaan organisoida myös muuten kuin viranomaistoiminnaksi?

5.1.3 Euroopan unionin vaikutukset metsähallituslain uudistamiseen

Euroopan unioni on nykypäivänä yhä vahvemmin näkyvillä kansallisessa päätöksenteossa. EU ei määrittele miten Suomessa hallintoa tulisi organisoida. Se kuitenkin asettaa monia ehtoja, kriteereitä ja velvollisuuksia, joihin hallinnossa on osattava vastata. On olemassa jäsenvaltioiden institutionaalinen autonomia ja toisaalta taas Euroopan unionin tavoitteet ja periaatteet, jotka velvoittavat jäsenvaltioita toimissaan.

EU vaikuttaa jäsenvaltioiden toimintaan monella tapaa. Lainsäädännön avulla harmonisoidaan jäsenvaltioiden sääntelyä, jotta toiminta sisämarkkinoilla olisi sujuvampaa. EU:n talouspolitiikka asettaa myös osaltaan vaatimuksia metsähallituslain uudistamiselle. Tavoitteena tulisi olla yhtenäisen taloudellisen kokonaisuuden säilyttäminen. Suurimmassa roolissa on kuitenkin EU:n kilpailupolitiikka. EU:n valtioneuvoston päätösten tulkinnaissa on tullut esille valtion liikelaitosten puutteet, jotta ne voisivat olla soveltuvia organisaatiomuotoja yhteisillä sisämarkkinoilla.

Metsähallituksen yhtiöittämisen ja metsähallituslain uudistamisen vastustajat vetoavat siihen, ettei EU-lainsäädännöstä aiheudu velvollisuutta yhtiöittää toimintaa ja että Metsähallituksen toimintaa voitaisiin jatkaa lähes nykyisessä muodossa. Mielestäni esittämäni EU-lainsäädännön tarkastelu kuitenkin osoittaa, ettei nykyisenkaltaisessa muodossa voida mitenkään jatkaa, mikäli halutaan pysyä linjassa EU-lainsäädännön kanssa.

Vaikka komission Destia -päätöksessä oli kyse yksittäisestä tapauksesta, voidaan siitä selkeästi johtaa myös muihin liikelaitoksiin soveltuvia kiellettyjen tukien muotoja. Tapauksessa ei mielestäni riitä vetoaminen siihen, että EU ei päättä miten hallintoa tulisi organisoida. Tapaus määrittelee selkeästi liikelaitosten veroedun ja konkurssisuojan sopimattomiksi sisämarkkinoille. Kyseessä ei ole se, että Metsähallituksen tukeminen valtion varoista olisi kiellettyä, kyseessä on tuen antaminen väärässä muodossa.

Liikelaitosmallista on pyritty tekemään EU:n kilpailuneutraaliteettivaatimuksia vastaava organisaatio muuttamalla liikelaitoslakia. Ratkaisuna on ollut vetäytyminen kilpailuilta markkinoilta, jolloin EU:n kilpailulainsäädäntöä ei ole tarvetta tulkita. Senaatti-kiinteistöt tuottaa palveluita ainoastaan valtion sisäisille toimijoille. Tästä on tulkittavissa, että liikelaitosmallia ei ollut järkevää kehittää sisämarkkinoille kelpaavaksi organisaatiomuodoksi. Verolainsäädännön muuttaminen EU:n Destia-päätöksen vaatimusten mukaiseksi olisi mahdollista mutta ongelmana on konkurssilainsäädännön muuttaminen.

Valtion liikelaitokset eivät ole konkurssikelpoisia. Komission mielestä Tieliikelaitos olisi ollut markkinoilla paremmassa asemassa, koska siltä puuttuu konkurssiriski. Ottaen huomioon liikelaitosmallin idea ja konkurssilainsäädännön konkurssikelpoisuus, ei yhteensopivuutta ole mahdollista löytää. Liikelaitos on osa valtiota, vaikka se on valtion budjettitalouden ulkopuolinen laitos. Valtiota ei ole mahdollista asettaa konkurssiin ja näin ollen liikelaitosten hallinnassa olevaa valtion omaisuutta ei voida pitää konkurssikelpoisena erillisvarallisuutena. Mikäli liikelaitosmallia muutettaisiin vastaamaan kilpailuneutraliteettivaatimuksia, konkurssilainsäädännön osalta poistettaisiin ehkä se suurin eroavaisuus liikelaitosten ja osakeyhtiöiden välillä, erillisvarallisuus. Ja juuri tämä ominaisuus liikelaitoksissa takaa eduskunnan ohjausvallan.

Metsähallituksen osalta ratkaisuksi EU:n asettamiin vaatimuksiin on suunniteltu Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittämistä. Metsähallituksen liiketoiminnot ja julkiset hallintotehtävät halutaan kuitenkin pitää yhtenä kokonaisuutena, joten on ehdotettu erityisliikelaitoksen perustamista, jonka alaisena liiketoimintaa harjoittavat yhtiöt toimisivat. Mäenpää on lausunnossaan huomauttanut, että pelkästään liiketoimintojen yhtiöittäminen ei vielä takaa EU:n vaatimusten täyttymistä. Suunnitellusta erityisliikelaitoksesta olisi myös tehtävä erillinen oikeushenkilö, jotta se voidaan asettaa konkurssiin.²²⁸

Loppuen lopuksi sekä EU-oikeuden asettamien vaatimusten että perustuslain toteutumisessa on kyse lähinnä selkeydestä ja avoimuudesta niin organisaation sisäisesti, kuin sen sidosryhmien ja yksittäisten kansalaisten kesken. Useat tutkielmassa esille tulleet raportit painottivat juuri tiedonsaannin ja -välittämisen tärkeyttä sekä selkeää ohjausta. Metsähallituslain uudistamisessa tulisi siis ensisijaisesti ottaa huomioon EU:n asettamat vaatimukset kilpailuneutraliteetin toteutumiselle mutta myös etsiä kansallisen ohjauksen kannalta toimivaa kokonaisuutta.

Metsähallitus on aloittanut toimintansa yli 150 vuotta sitten. Sen päätehtävät ovat säilyneet ennallaan, vaikka hallintoa on uudistettu ja uusia tehtäviä lisätty laajaan tehtäväkenttään. Metsähallituksen monenlaiset tehtävät, tuottava liiketoiminta sekä suuren maaomaisuuden hallinta tekevät sen uudelleenorganisoinnista mielenkiintoisen ja vaikean prosessin. Metsähallituslain uudistamiselle on myös asetettu runsaasti tavoitteita²²⁹. Kaiken mahdollisen huomioon ottaminen Metsähallituksen organisoinnissa ei mitenkään ole mahdollista ja nytkin lainvalmisteluissa näyttäisi Metsähallituksen organisoinnista syntyvän jonkunlainen kompromissi, joka ei ainakaan pitkällä tähtäimellä poista kilpailuneutraliteettiä ja eduskunnan ohjausvaltaan liittyviä kysymyksiä.

²²⁸ Mäenpää 2012, s. 8.

²²⁹ Ks. esim. SLL 2014.

Luonnon monimuotoisuus, virkistyskäyttö ja muut Metsähallituksen toimintaan liittyvät yhteiskunnalliset velvoitteet tekevät sen toiminnasta ainutlaatuista ja siksi kysymys sen organisoinnista ei ole yhdentekevää.

5.1.2 Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti

Haluaisin vielä ottaa esille asian, joka ei suoranaisesti linkity perustuslakiin, mutta jonka voidaan nähdä kokoavan tämän tekstin ajatuksia ja olevan taustatekijänä lisääntyneelle ja erimuotoiselle keskustelulle luonnonvarojen käytöstä. Pohjimmiltaan näkisin, että tässäkin tutkielmassa on ainakin jossain määrin keskusteltu luonnonvarojen hallinnan legitimizeetistä. Legitimizeetin tyydyn tässä määrittelemään hyvin lyhyesti hyväksyttävyydeksi tai vallan käytön oikeudeksi. Metsäsektorilla toiminta pohjautuu hyvin monenlaisten toimijoiden arvostukseen. Eräs näkökulma asiaan on, että metsäteollisuudella on liikaa valtaa. Metsäteollisuuden vallan sijaan olisi paremmin huomioitava erilaisia käyttöintressejä, kuten luonnon virkistyskäyttöön liittyviä intressejä. Perinteisesti valtio ja metsäteollisuusyritykset ovat vastanneet metsäsektorin vallankäytöstä. Legitimizeetin murros on ymmärrettävissä tämän vallankäytön kyseenalaistamisena ja kritiikkinä sitä kohtaan. Olen esitellyt, mihin Suomen luonnonvarojen²³⁰ hallinta viime kädessä perustuslain mukaan pohjautuu ja esittänyt hieman kritiikkiä valtion vahvaa legitimizeettiä kohtaan. Lisäksi Metsähallitukselle kuuluu myös muita käyttöintressejä, kuin taloudellinen metsäteollisuus.²³¹

Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetin näkökulmasta voidaan miettiä onko tässä tutkielmassa esitellyssä tapauksessa juuri kyse legitimizeetin murrokseen kytkeytyvästä ilmiöstä, kun mietitään kenellä on valta päättää Suomen luonnonvarojen käytöstä ja mietitään valtion maaomaisuuteen kohdistuvia erilaisia käyttöintressejä.

5.2. Aiheita jatkotutkimukselle

Metsähallituslain uudistamishanke esittelee useita eri näkökulmia eri oikeudenalojen piiristä. Jatkotutkimukselle antaa aiheita useat eri viittaukset tässäkin tutkielmassa. Tutkielmassa käsitellyistä kysymyksistä joitain tullaan varmasti tarkastelemaan vielä tulevaisuudessa erilaisten selvitysten, raporttien ja tutkimusten muodossa. Yhtiöittämiskeskustelun uskon kuitenkin pian hiljentyvän, sillä valtiolla ei ole enää kovin paljon yhtiöitettävää ja kuntien yhtiöittämisvelvollisuus on ollut

²³⁰ Metsähallitus vastaa valtion eli tässä tapauksessa Suomen omistamista maavaroista, en siis tarkoita tällä kokonaisuutta, johon kuuluisivat myös yksityiset maanomistajat

²³¹ Donner-Amnell & Rytteri 2010, s.219–254.

voimassa jo muutaman vuoden. Tehtäväksi jää lähinnä yhtiöittämisen vaikutusten seuranta tai eteneminen yksityistämiskeskusteluun. Yhtiöittämisen vaikutusten osalta tulisi erityisesti seurata miten julkisia hallintotehtäviä järjestetään osakeyhtiöissä. Tämän tutkielman pohjalta näkisin kolme suurempaa kokonaisuutta, joihin olisi mahdollisuutta tarttua jatkoa ajatellen.

Ensimmäisenä kokonaisuutena näkisin valtiontalouden ja finanssivallan muutoksen. Yhtiöittämisten myötä valtion roolin talouden hallinnassa muuttuu. Erityisesti eduskunnan asemaa liikelaitosten ohjauksessa voitaisiin tarkastella perusteellisemmin, nykyisten toimintaympäristön muutosten valossa. Lisäksi valtiontalouteen ja finanssivaltaan liittyen voitaisiin tarkastella EU:n vaikutuksia kansalliseen finanssivaltaan. Metsähallituksen tapauksessa nähtiin kuinka EU vaikuttaa metsähallituslain uudistamisesta tehtäviin päätöksiin. Voitaisiinko kyseistä tapausta pitää esimerkkinä EU:n tosiasiallisista vaikutuksista jäsenvaltion suvereniteettiin?

Toiseksi näkisin aihetta perus- ja ihmisoikeuksien laajemmalle tarkastelulle. Kiinnittäisin huomiota Metsähallituksen rooliin perusoikeuksien edistäjänä. Metsähallituksella on monia perusoikeuksia edistäviä tavoitteita: yhteiskuntavastuu, ekologinen, kulttuurinen, sosiaalinen ja taloudellinen vastuu²³². Metsähallituksen toiminta on monelta osin kytköksissä perusoikeuksiin, mutta mikä on sen todellinen rooli näiden yhteiskunnallisten vastuiden kantajana, miten sitä voitaisiin kehittää ja tulisiko vastuu jatkossakin säilyttää Metsähallituksella?

Kolmanneksi ottaisin vielä esille luonnonvarojen hallintaan liittyvät kysymykset. Mikä on tulevaisuudessa valtion tarve maaomaisuudelle? Metsähallituksen tapauksessa tässä nähdään oleellisena myös kysymys valtiosta liiketalouden harjoittajana. Nykyisten trendien pohjalta uskoisin valtion roolin painottuvan tulevaisuudessa enemmänkin yhteiskunnallisten tehtävien, kuten luonnonsuojelun harjoittamiseen, jolloin olisi tärkeää säilyttää kansallisvarallisuus valtion suorassa omistuksessa. Toisaalta Metsähallitus on niin merkittävä tulojen tuottaja valtiolle, että liiketoiminnasta tuskin tullaan koskaan luopumaan. Tehokkaan liiketoiminnan kehittämiseksi ja turvaamiseksi tulisi Metsähallituksen organisaatiota kehittää kevyemmäksi itsenäisemmäksi yhtiöksi.

²³² Metsähallituksen vuosi 2014, s. 3.