

Asia: VN/25795/2023

## Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkoilulain päivittämiseksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Hallituksen esitys ulkoilulain vastaa Metsähallituksen näkökulmasta pääosin lain sisältöä koskeviin päivitystarpeisiin. Uudistus modernisoi lain rakennetta, selkeyttää tavoitteita ja korjaa useita vuosia tiedossa olleita säädöksellisiä puutteita. Joitakin ehdotettuja pykälätekstejä, etenkin retkeilyalueen perustamista sekä hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevia ehdotuksia, on kuitenkin syytä vielä kehittää ja täsmentää.

#### HUOMIOT LAIN TAVOITTEISTA (2 §)

Metsähallitus esittää ulkoilulain tarkoituksen ja tavoitteen selkeyttämistä seuraavasti:

- 1) Ehdotetussa 2 §:ssä määritellään lain tavoitteeksi edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön. Luonnon virkistyskäytön edistämistavoitetta ei tulisi rajata vain kuntalaisia koskevaksi, vaan ulkoilulain tulisi jo jokaisen oikeuksien pohjalta tukea virkistyskäytön mahdollisuuksia kaikille, myös kuntalaisuudesta riippumatta. Ehdotamme kuntalaisten-sanon tilalle ilmausta ”kaikkien alueen käyttäjien”.
- 2) Ehdotetun 2 §:n mukaan myös ”Lisäksi tavoitteena on vetovoimaisten ja riittävien valtion retkeilyalueiden, ulkoilureittien ja leirintäalueiden edistäminen ja toteuttaminen sekä leirintäalueista yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen vähentäminen.” Lain tavoitteen tulisi kattaa luonnon virkistyskäytön koko kirjo: myös luontomatkailu ja siihen liittyvä kasvava kysyntä, palvelut ja yritystoiminta, joita aiempi laki ei selkeästi huomionnut. Tavoitteesta ei myöskään ilmene, kenen kannalta tekstissä mainittuja vetovoimaisuutta ja riittävyttä tarkastellaan - aiemmin mainittujen kuntalaistenko?

## HUOMIOT ULKOILUREITTEJÄ KOSKEVASTA SÄÄNTELYSTÄ (3 §, 5 §, 8 §, 12 §)

Ehdotetussa 3 §:ssä annettaisiin kunnalle oikeus perustaa ulkoilureitti ilman kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta. Metsähallituksen näkökulmasta on tärkeää, että jos uusia ulkoilureittejä suunnitellaan sijoitettavaksi lakisääteisille luonnonsuojelualueille, tulee ensin tarkastella reitin soveltuvuutta kyseiselle alueelle. Metsähallitus esittää, että lakitekstiin lisätään valtion omistuksessa olevien luonnonsuojelualueiden osalta velvoite tehdä tämä tarkastelu yhdessä Metsähallituksen kanssa.

Lakiehdotus antaa kunnille mahdollisuuden perustaa ulkoilureitin ja hakea ulkoilureittitoimitusta toisten maanomistajien alueelle. Lakiehdotuksen 5 § 3 momentin mukaan valtion maalle sijoittuvan ulkoilureitin osalta reitin pitäjänä toimii Metsähallitus, ellei siitä Metsähallituksen suostumuksella päätetä toisin. Reitin pitäminen sisältää lakiehdotuksen mukaan sekä reitin tekemisen että kunnossapidon.

Vaikka lakiehdotus antaakin mahdollisuuden siirtää reitin pitämisen eli em. ylläpitovastuun toiselle taholle Metsähallituksen suostumuksella, reitin soveltuvuus Metsähallituksen alueelle tulisi velvoittaa tarkasteltavaksi yhdessä Metsähallituksen kanssa ennen ulkoilureittitoimituksen hakemista. Metsähallituksen saama budjettirahoitus ulkoiluun liittyvien rakenteiden ja -palvelujen ylläpitämiseen on vähentynyt viime vuosina olennaisesti aiempaan verrattuna. Tästä syystä Metsähallitus on joutunut poistamaan käytöstä olemassa olevia retkeilyreittejä ja -rakenteita. Siksi on toivottavaa, että Metsähallituksen ylläpitovastuulle ei kuntien toimesta suunnitella tai haeta uusia ulkoilureittejä varmistamatta ensin, onko reitin ylläpitoon olemassa tarvittavat resurssit.

Lisäksi ylipäätään aina kun ulkoilureittiä suunnitellaan valtion maalle, tulisi kuulla Metsähallitusta jo suunnitteluvaiheessa, jotta kaikki kyseisen valtion alueen käyttöön mahdollisesti vaikuttavat näkökulmat tulisivat huomioituiksi.

Lakiehdotus (8 §) määrittää ulkoilureittitoimituksen kustannukset kuuluvaksi ulkoilureitin ylläpitäjän vastuulle. Metsähallitus katsoo, että ulkoilureittitoimituksen kustannuksista vastuu kuuluu ulkoilureittitoimituksen hakijalle.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan lainvoimaistunut ulkoilureittitoimitus antaa ulkoilureitin pitäjälle oikeuden ottaa reittiin kuuluvan alueen haltuunsa, sekä poistaa puita, pensaita ja luonnonesteitä. Metsähallitus huomauttaa, että lakisääteisillä luonnonsuojelualueilla luonnonsuojelulain (9/2023) mukaiset rauhoitusmääräykset kieltävät kasvillisuuden ja maaperän vahingoittamisen. Tämä seikka tulisi ottaa lisäyksenä huomioon ulkoilulain 12 §:ssä.

## HUOMIOT VALTION RETKEILYALUEIDEN PERUSTAMISTA KOSKEVASTA SÄÄNTELYSTÄ (17 §)

Luontomatkailu on esitetyssä 17 §:ssä (1 momentti) nostettu virkistyskäytön ohella keskeiseksi valtion retkeilyalueen perustamiskriteeriksi, mikä vastaa Metsähallituksen tarvetta varmistaa nykyistä laajempi elinkeinotoiminnan mahdollistaminen retkeilyalueilla. Aiemmin perustamistarve liittyi ulkoiluun, kapeasti määriteltynä. Nyt valtion retkeilyalueet voidaan perustaa myös luontomatkailun perusteella (17 §), mitä Metsähallitus pitää hyvänä.

Esitetyn 17 §:n 2 momentissa ei ole avattu, mikä on tai minkä tulisi olla retkeilyalueiden perustamisen tavoite tai tarkoitus, vaikka 2 momentissa todetaan seuraavasti: ”Alueen perustamisesta ja tarkemmasta tarkoituksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.” Toisin sanoen, vaikka edellä viitataan ”tarkempaan tarkoitukseen”, ei ole kuitenkaan määritelty, mikä on se yleisluontoinen tarkoitus, jota asetuksella tulisi tarkentaa. Metsähallituksen näkemyksen mukaan em. valtuuden asetuksen antamiseen tulisi olla täsmällisempi ja tarkkarajaisempi.

Metsähallitus ehdottaa suoraan ulkoilulain lakitekstiin lisättäväksi esimerkiksi seuraavan tarkoituksen:

”Valtion retkeilyalueiden perustamisen tarkoituksena on tarjota alueen käyttäjille monipuolisesti retkeilyä, luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun mahdollisuuksia, jotka perustuvat Metsähallituksen ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen tarjoamiin palveluihin tai rakenteisiin.”

Lisäksi alueen perustamistarkoituksen tarkemman määrittelyn mahdollisuus valtioneuvoston asetuksessa tukisi ja selkeyttäisi uudistettavan retkeilyaluemallin mukaisia tavoitteita sekä kyseisen maankäyttöluokan erityismerkitystä.

Metsähallitus on aiemmin esittänyt moniomistajamallin mahdollistamista retkeilyalueiden perustamisessa. Ehdotettu laki ei kuitenkaan laajentaisi retkeilyalueita moniomistajamallisiksi kansallisten kaupunkipuistojen tapaan. Useiden maanomistajien alueista muodostuva retkeilyalue voisi laajentaa alueellisia sijoittamisvaihtoehtoja ja monipuolistaa palvelurakennetta niillä alueilla, joissa kysyntäpohja on vahva, mutta valtion alueet ovat pienialaisia. Tämä voisi olla osaratkaisu kaupunkiseutujen ulkoilupaineisiin. Lakiesitys säilyttää kuitenkin mahdollisuuden liittää muita kuin valtion omistamia alueita retkeilyalueeseen (17 § 3 momentti).

## HUOMIOT VALTION RETKEILYALUEITA KOSKEVIA RAJOITUKSISTA (18 §)

Valtion retkeilyalueiden metsien käsittelyä koskevassa 18.1 §:ssä kirjataan velvoitteeksi myös luontomatkailun edellytysten huomioiminen, ylläpitäminen ja parantaminen. Metsien käsittelyn tavoitteiksi kirjatut toimenpiteet ovat yhteneviä mm. Evo-työryhmän raportissa ja Metsähallituksen 2024 julkaistussa suunnitelmassa ”Valtion retkeilyalueverkoston ja Metsähallituksen monikäyttö-metsien virkistyskäyttökohteiden kehittäminen 2024–2030” kirjattujen tavoitteiden kanssa (luonnon virkistyskäytön edellytysten ylläpitäminen ja parantaminen, luontomatkailun edellytysten ylläpitäminen ja parantaminen, maisemien ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja parantaminen).

Ehdotetun lain 18.2 § liittää eräharrasteet selkeästi luonnon virkistyskäyttöön ja säätelee niitä vain häiriöperusteisesti. Metsästys ja kalastus tunnistetaan osaksi ulkoilua ja luonnon virkistyskäyttöä. Tämä vastaa Metsähallituksen aiemmin lainvalmistelussa esittämää päivitystarvetta. Voimassa olevan lain asetelma oli vanhentunut siltä osin, että metsästyksen ja kalastuksen voitiin tulkita rajoittavan ulkoilua.

#### HUOMIOT VALTION RETKEILYALUEIDEN HOITO- JA KÄYTTÖSUUNNITELMISTA (19 §)

Hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinta, eli olemassa oleva, mutta aiemmin lakiin kirjaamaton käytäntö, nostetaan 19 §:ssä lain tasolle. 19 §:ssä velvoitetaan laatimaan valtion retkeilyalueille hoito- ja käyttösuunnitelma ja määrittämään sen sisältöperiaatteet ja vuorovaikutusvelvoite.

Ehdotetun 19 §:n § 2 momentin mukaan ”Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelee ja hyväksyy Metsähallitus.” Pykälän perustelutekstissä todetaan, että ”Säännös olisi samankaltainen luonnonsuojelulain 57 §:n kanssa, jossa säädetään luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmasta.”

Tältä osin ehdotettu sääntely johtaisi epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen, koska Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 5 §:n 2 momentin 4-kohdan mukaan ulkoilulaissa säädetyt tehtävät ovat Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä. Jos retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnasta säädettäisiin nyt ehdotetulla tavalla (19.2 §), tämä johtaisi siihen, että suunnitelmien laadinta olisi uusi julkinen hallintotehtäviä Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikölle. Tämä olisi vastoin retkeilyalueiden ja niiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnan ja kehittämisen tavoitteita ja käytännössä rinnastaisi retkeilyalueet monella tavoin suojelualueisiin.

Retkeilyalueiden merkitys ja tehtävä on kuitenkin keskeinen koko Metsähallitus-liikelaitoksen ja sen toimintojen sen kannalta, ei ainoastaan julkisten hallintotehtävien. Metsähallitus tuottaa retkeilyalueisiin liittyviä tehtäviään niin sen julkisten hallintotehtävien kuin liiketoimintojen

tehtävänä. Retkeilyalueet mm. ovat osoitettuja Metsähallituksen liiketoiminnan taseessa hallinnoitavaksi. Retkeilyalueiden kohdalla on korostetusti kyse Metsähallituslain 2 §:ssä Metsähallitukselle yhteisenä säädetyn maiden ja vesien omistajahallinnan yleistehävästä.

Metsähallituksessa vastuualueiden yhteistyöllä ja vuorovaikutuksessa ohjaavien ministeriöiden kanssa tehdyssä julkaisussa ”Valtion retkeilyalueverkoston ja Metsähallituksen monikäyttömetsien virkistyskäyttökohteiden kehittäminen 2024–2030” [https://julkaisut.metsa.fi/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/retkeilyalueverkoston\\_kehittaminen.pdf](https://julkaisut.metsa.fi/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/retkeilyalueverkoston_kehittaminen.pdf) on päätetty retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien kehittämisestä. Siinä uudistuvien hoito- ja käyttösuunnitelmien tavoitteena on mm. alueen kehittäminen retkeilyn ja matkailun asiakkaiden, palvelujen ja luonnossa tapahtuvan toiminnan sekä alueen vetovoimaisuuden näkökulmasta. Uusimuotoinen hoito- ja käyttösuunnitelma sisältää retkeilyalueiden maankäytön ja matkailun yleissuunnitelmien keskeiset elementit. Retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat sekä maankäytön ja matkailun yleissuunnitelmat yhdistyvät. Retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta hyväksyjä on Metsähallituksen johtoryhmä.

Kehittämistyössä on mm. arvioitu, että retkeilyalueille on aiemmin tehty päällekkäistä eikä aina yhtenevää suunnittelua ja että suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien näkökulma ja rakenne eivät parhaiten palvele retkeilyalueilla mm. niille keskeisten liiketoimintamahdollisuuksien huomioimisessa. Retkeilyalueen uusimuotoinen hoito- ja käyttösuunnitelma olisi kokoava instrumentti. Tätä kehittämistyötä Metsähallituksessa aktiivisesti viedään eteenpäin.

Johdonmukaisesti retkeilyalueiden pitkäjänteiselle kehittämistyölle Metsähallitus esittää, että retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmista ei muodosteta uutta julkista hallintotehtävää, vaan asemoidaan tehtävä Metsähallituksen retkeilyalueiden tehtäväkokonaisuuteen nähden oikein Metsähallituksen kaikkia tehtäviä, niin julkisia hallintotehtäviä kuin liiketoimintatehtäviä, koskevaan yleistehävään (MHL 2 §), ei julkisena hallintotehtävänä (MHL 5 §) eikä liiketoimintatehtävänä (MHL 3 §). Tällä myös varmistetaan tähänastisen kehitystyön jatkuminen ja kehittämismahdollisuuksien yhteensovittaminen.

Metsähallitus esittää tämän kohdan uudelleenvalmistelua seuraavasti:

Ehdotetun 19 §:n § 2 momentin teksti tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti: ”Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelee ja hyväksyy Metsähallitus yleistehävänsä perusteella.”

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa olisi hyvä avata, että Metsähallituksen yleistehävä määritellään Metsähallituksesta annetun lain 2 §:ssä. Perusteluissa tulisi myös todeta yksiselitteisesti, että hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelu ei ole julkinen hallintotehtävä, eikä sen hyväksyminen ole valituskelpoinen hallintopäätös. Näin on Metsähallituslaissa menetelty mm. Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien osalta säätämällä Metsähallituksen hallituksen

tehtäväksi hyväksyä luonnonvarojen käyttöä koskevat alueelliset suunnitelmat (Metsähallituslain 12 § 2 mom) sekä vastaavasti oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetun lain mukaiset tehtävät on erikseen perusteltu Metsähallituksen omistajahallinnan tehtäväksi, ei julkisiksi hallintotehtäväksi, aiemmasta laista poiketen.

## MUUT HUOMIOT

Retkeilyalueisiin liittyvien suojelualueiden suunnittelu: Lain taustamuistiossa (luku 2.2. Käytäntö) ei huomioida vuoden 2023 tasemuutosten vaikutuksia retkeilyalueisiin. Kylmäluoman, Oulujärven ja Iso-Syötteen pinta -aloina on kirjattu vanhat alueiden koot. Kylmäluomasta 4484 ha, Oulunjärvestä 534 ha ja Iso-Syötteen alueesta 952 ha on siirtynyt vuoden 2023 lisätalousarvioon liittyneiden päätösten pohjalta luonnonsuojelutarkoituksiin varatuiksi alueiksi. Alueista tullaan aikanaan perustamaan lakisääteisiä luonnonsuojelualueita osana valtakunnallista luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelua. Tällöin em. pinta-alojen osalta retkeilyaluestatus lakkaa. Tasemuutos vaikuttaa alueiden käytön mahdollisuuksiin ja pitkän aikavälin resurssointiin. Näiden retkeilyalueista erotettujen luonnonsuojelualueiden (rajaus- ja tasemuutos 2023) suunnittelu edellyttää eri tavoitteiden yhteensovittamista ja alueiden käsittelyä yhtenä kokonaisuutena asiakkaan näkökulmasta, kuitenkin sekoittamatta suojelutavoitteita retkeilyalueen käyttötarkoitukseen.

Uusi laki ei sisällä valtion retkeilyalueiden järjestyssääntöä lainkaan. Ratkaisu selkeyttää Metsähallituksen näkemyksen mukaan oikeusperustaa ja poistaa aiemman säädösteknisen ongelman. Hallituksen esityksessä ei tuoda tilalle oikeusvaikutteista järjestyssääntöä, mutta tavoite selkeytyy muulla sääntelyllä.

## METSÄHALLITUKSEN KOKONAISARVIO

Metsähallitus toteaa kokonaisarvionaan, että mikäli tässä esitetyt pykäläkohtaiset muutostarpeet huomioidaan jatkovalmistelussa, ulkoilulain uudistus vahvistaa luontomatkailun ja virkistyskäytön asemaa, modernisoi sääntelyä, selkeyttää toimijoiden vastuita, parantaa suunnittelun oikeudellista asemaa ja päivittää metsienkäsittelyn sekä eräharrasteiden suhteen nykyaikaisen virkistyskäytön periaatteisiin. Uusi ulkoilulaki vastaa näiltä osin hyvin nykypäivän retkeilyn, luontomatkailun ja valtion alueiden käytön tarpeisiin.

Niemelä Juha  
Metsähallitus

Oikarinen Susanna  
Metsähallitus