

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 29/2004 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin  
kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelu-  
alueiden perustamisesta valtionmaille annetun  
lain muuttamisesta**

*Ympäristövaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta (HE 169/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöministeriö
- lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, saamelaiskäräjät
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- saamelaiskäräjät
- Kyrön Lapinkylä ry
- tutkija Pertti Eilavaara.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on suojella Länsi-Lapin merkittävien tunturien jakso siihen liittyvine metsineen ja soineen. Puisto koostuisi vuonna 1938 perustetusta Pallas-Ounastunturin kansallispuistosta ja sen eteläpuolella sijaitsevasta Ylläs-Aakenustunturin alueesta. Tavoitteena on näiden kahden alueen yhdistäminen, jolloin Länsi-Lappiin muodostuisi pohjois-eteläsuunnassa lähes sadan kilometrin pituinen suurkanallispuisto.

Perustettavaksi ehdotetun Pallas-Yllästunturin kansallispuiston omistaa valtio ja sen pinta-ala on noin 102 000 hehtaaria. Tarkoitus on saattaa koko alue pysyvän suojelun piiriin.

Kansallispuiston perustamisen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1938 säädettyä lakia eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille siten, että lain Pallas-Ounastunturin kansallispuistoa koskevat kohdat kumotaan.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly valtiosääntöoikeudellisia säätämisyjärjestysperusteluita.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Saamelaisten ja paikallisten asukkaiden asema*

Perustettavaksi ehdotetun Pallas-Yllästunturin kansallispuiston rauhoitussäännökset vaikuttavat saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuteen harjoittaa poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta sekä oikeuteen ottaa puuta kotitarvekäyttöön. Kansallispuiston Enontekiön kunnassa olevat alueet sijoittuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/II). Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet myös harjoittaa poronhoitoa, metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maanomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp). Valiokunta on vahvistanut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997

vp, s. 3 /II). Valiokunta on ottanut kantaa myös kulttuuri-käsitteeseen ja elinkeinojen harjoittamiseen saamelaisalueella. Kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp, s. 65/II) tapaan, eli se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot. Kysymys siitä, ketkä saavat harjoittaa mainittuja elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla, määräytyy nykyisten lainsäädäntöjärjestelyjen mukaan. Mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, s. 1/II ja PeVM 1/1995 vp, s. 1/II). Valiokunta on myös todennut, että vanhaan käytäntöön perustuen myös paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä (PeVL 27/1997 vp, 3/I). Valiokunnan mielestä näihin perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

#### *Rauhoitussäännökset*

Ehdotuksen 3 §:ssä viitataan luonnonsuojelulain 13—15 §:n rauhoitussäännöksiin, joita sovelletaan kansallispuistossa lukuun ottamatta luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 5 ja 8 kohtaa. Poronhoito on kansallispuiston alueella sallittu luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella. Ehdotus turvaa siten poroelinkeinojen harjoittamisen. Luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kansallispuistossa saa onkia ja pilkkiä ja 8 kohdan mukaan kunnostaa muun muassa vesistön kulkuväyliä. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan nämä kuitenkin kielletäisiin Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa.

Ehdotuksen 3 § rajoittaa kalastusoikeutta laajemmin kuin luonnonsuojelulaki. Kansallispuistossa on selkärankaisten eläinten pyydystämisen ja tappaminen luonnonsuojelulain 13 §:n

1 momentin 5 kohdan mukaan kielletty. Perustelujen mukaan rajoituksia on tarkoitus lieventää valtioneuvoston asetuksella, jolla turvattaisiin saamelaisten ja paikallisten asukkaiden perinteiset oikeudet.

Tämä merkitsee, että Enontekiön kunnan alueella kansallispuiston perustaminen rajoittaa saamelaisten kalastus- ja metsästyoikeuksia alueellisesti nykytilannetta laajemmin ja luonnonsuojelulakia laueammin, jos niitä ei asetuksella myöhemmin lievennetä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan kannalta on ongelmallista, että saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeudet jäisivät asiallisesti asetuksen tai Metsähallituksen lupapäätösten varaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Saamelaisten ja paikallisten asukkaiden perinteisten kalastus- ja metsästyoikeuksien sekä kotitarvepuunoton pääperiaatteiden tulee käydä ilmi suoraan laista. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

#### *Erityisperusteiset oikeudet*

Luonnonsuojelulain 71 §:n mukaan laki tai sen nojalla tehdyt päätökset eivät rajoita sellaisen oikeuden käyttämistä, joka ennen rauhoitusmääräysten voimaantuloa perustettuna rasitteena, vuokraoikeutena tai muuna vastaavana oikeutena kohdistuu luonnonsuojelualueeseen. Luonnonsuojelulain esitöiden (HE 79/1996 vp, s. 50) mukaan kysymys on niin sanotuista saavutetuista oikeuksista. Perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan ja perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatus saamelaisten kulttuurinsuojan kannalta on epäselvää, pysyvätkö voimassa ne kansallispuiston perustamisen jälkeen mahdollisesti maanmittaustoimituksissa tai tuomioistuimien ratkaisussa vahvistetut erityisperusteiset oikeudet, jotka perustuvat asiakirjoihin tai ikimuistoiseen nautintaan.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että luonnonsuojelulain 71 § kattaa myös ennen kansallispuiston perustamista syntyneet, mutta vasta sen perustamisen jälkeen vahvistettavat erityisperusteiset oikeudet. Jos sääntelyssä on epäsel-

vyyttä, ympäristövaliokunnan tulee varmistaa kyseisten oikeuksien säilyminen.

Ympäristövaliokunnan tulee lisäksi selvittää kuntaliitosten johdosta epäselväksi muodostunutta Kyrön Lapinkylän asukkaiden oikeusasemaa Pallas-Yllästunturin kansallispuiston alueella.

#### *Valtuussäännös*

Ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanoon liittyvään sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaan tullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

#### *Muuta*

*Asetuksenantovaltuus luonnonsuojelulaisissa.* Kansallispuiston ja luonnonsuojelun rauhoitus-säännöksistä voidaan luonnonsuojelulain 16 §:n nojalla asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa oikeutta metsästää, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valtuus on täysin avoin, eikä se siten perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoita asetuksenantajan harkintavaltaa. Ongelmallista on valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa myös se, että asetuksella on rajoitusta mahdollista poiketa lain säännöksistä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivalio-

kunta on lisäksi toistuvasti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/I). Valtuussäännöksen käyttöala on näin ollen suppea. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastavaksi.

*Valtionmaiden omistusoikeus.* Esityksessä todetaan valtiolla olevan omistusoikeuden rekisteröinti kaikkiin perustettavan kansallispuiston alueisiin lukuun ottamatta vähäisiä yksityismaita, jotka on tarkoitettu hankkia valtion omistukseen ja liittää kansallispuistoon. Viimeaikainen tutkimus on kuitenkin asettanut valtion omistusoikeuden kyseenalaiseksi.<sup>1</sup> On myös voitu osoittaa, että Lapinkylään kuuluvilla perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajan hallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Korpijaakko-Labba Kaisa: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä — erityisesti silmällä pitäen saamelaiden maaomistusoikeusasiaa. Oikeustiede — Jurisprudentia 2003 s. 299—350.

<sup>2</sup> Wirilander Juhani: Lausunto oikeusministeriölle maanomistusoikeuksista ja niiden kehityksestä saamelaiden kotiseutualueella 8.8.2001.

Oulun ja Lapin yliopistoissa on vireillä tutkimusohjelma Kemin ja Tornion Lappien asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä sekä maanomistusoikeuksista. Se antaa dokumentoitua tietoa omaisuuden suojaan palautuvista hallinta- ja käyttöoikeuksista Lapissa, minkä perusteella voi olla mahdollista säätää näistä oikeuksista lailla. Tutkimuksella on ensiarvoinen merkitys paitsi paikallisen väestön aseman kannalta myös saamelaiden perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisen oikeuden kannalta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimusohjelman taloudelliset edellytykset turvataan ja se saatetaan pikaisesti loppuun. Valiokunta tukeutuen aiempaan kantansa toteaa, että jatkossa elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten tulee perustua pätevään tutkimustietoon saamelaiden ja paikallisten asukkaiden oikeuksista sekä omistusoikeuksista ja niiden kehityksestä (PeVM 6/2002 vp, s. 2/I).

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus saamelaiden ja paikallisten asukkaiden oikeuksien turvaamisesta lain tasolla otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Simo Rundgren /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Leena Harkimo /kok	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Anne Holmlund /kok
	Outi Ojala /vas	Veijo Puhjo /vas
	Klaus Pentti /kesk	Arto Seppälä /sd.
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.