

**Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o
24 hallituksen esityksen johdosta laiksi Urho Kekkosen kansallispuistosta**

Eduskunta on 9 päivänä helmikuuta 1982 lähettänyt laki- ja talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 8. Valiokunta on saanut perustuslakivaliokunnalta eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytämänsä oheisen lausunnon.

Asiantuntijoina ovat valiokunnassa olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Pertti Seiskari, hallitusneuvos Seppo Havu, nuorempi hallitussihteeri Hannu Karjalainen ja nuorempi hallitussihteeri Pauli Karvinen maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Olavi Syrjänen, apulaisosastopäällikkö Olli Paasivirta ja ylitarkastaja Risto Kärkkäinen sisäasiainministeriöstä, vanhempi budjettisihteeri Arto Merimaa valtiovarainministeriöstä, maanmittausneuvos Antti Pohjola maanmittaushallituksesta, pääjohtaja P. W. Jokinen ja toimistopäällikkö Matti Helminen metsähallituksesta, apulaisosastopäällikkö Antero Oksanen Suomen Kunnallislitosta, suunnittelupäällikkö Esko Repo Lapin seutukaavaliitosta, kunnanjohtaja Antti Korhonen Inarin kunnasta, kunnanjohtaja Lasse Näsi Sodankylän kunnasta, kunnanjohtaja Pekka Tuomivaara Savukosken kunnasta, toiminnanjohtaja Timo Hannula Lapin Maakuntaliitosta, varatuomari Esko Ala-Ketola Maataloustuottajain Keskusliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, toiminnanjohtaja Veikko Huttu-Hiltunen Paliskuntien Yhdistyksestä, saamelaisvaltuuskunnan jäsenet Niilo Aikio ja Pekka Aikio sekä professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on tutustunut kansallispuiston alueeseen Inarin, Sodankylän ja Savukosken kuntiin tekemällään matkalla syyskuussa 1982.

Käsiteltyään asian valiokunta esittää seuraavaa.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on perustaa Inarin, Savukosken ja Sodankylän kunnissa sijaitsevalle Koilliskairan alueelle pinta-alaltaan noin 253 000 hehtaarin suuruinen Urho Kekko-

sen kansallispuisto ja näin säilyttää Länsi-Euroopan viimeinen laaja ja tietön metsä-, suo- ja tunturierämaa-alue.

Koilliskairan alueella ovat luonnon eri osatekijät hyvin edustettuina. Sille suuntautuu varsin huomattavasti matkailua ja retkeilyä, minkä lisäksi alue on tärkeä porotalouden kannalta. Pääosa Koilliskairasta on suojametsäaluetta, mutta osa on varsinaista metsätalousaluetta. Suojeluarvon säilyttämiseksi on tärkeätä, että matkailua ja retkeilyä voidaan ohjata ja alueen metsät säilytetään luonnontilaisina. Luonnon-suojelualueita muodostettaessa ei ole tarkoituksena lopettaa tai vähentää alueelle kohdistuvaa matkailua ja retkeilyä, vaan pyrkiä ohjaamaan ne alueen luonnon kannalta sopiviin kohteisiin.

Tarkoituksena on, että Urho Kekkosen kansallispuisto olisi kokonaisuudessaan metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa. Osa alueesta on nykyisin metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa, mutta puiston perustamisen yhteydessä tämä osa siirrettäisiin metsäntutkimuslaitokselta metsähallitukselle. Kansallispuiston hoitoon ja hallintaan liittyvien kysymysten käsittelyä varten on tarkoituksena perustaa metsähallituksen avuksi neuvottelukunta, jossa muun ohella paikalliset etupiirit olisivat edustettuina.

Koilliskairan alue on jo nykyisin varsin tehokkaassa retkeilykäytössä. Retkeilykäyttö tapahtuu pääosin Saariselän retkeilykeskuksesta käsin ja kohdistuu lähinnä retkeilykeskuksen lähimaastoihin. Lomailijoiden ja retkeilijöiden määrä Saariselällä on vuosittain yhteensä noin 50 000 henkilöä, joista noin 17 % on erämaaretkeilijöitä. Retkeilykäytön kannalta merkitystä on myös Kiilopään eräkeskuksella sekä Laanilan, Tankavaaran ja Tulpion retkeilykeskuksilla.

Kansallispuiston retkeilykäytön järjestämiseksi on tarkoituksena muodostaa polkuverkko, jota useimmat retkeilijät todennäköisesti tulisivat käyttämään. Retkeilyn edistämiseksi joudutaan

polkuverkkoon liittyen rakentamaan uusia autiotupia sekä korjaamaan jo olemassa olevia autiotupia. Niin ikään on rakennettava tulen-tekopaikkoja sekä järjestettävä polttopuuhuolto. Näitä toimenpiteitä varten on tarkoitus ottaa metsähallituksen palvelukseen paikallisesta väestöstä tarpeellinen henkilökunta. Kansallispuistoon tutustumisen edistämiseksi ja helpottamiseksi alueen opastusta on tarkoitus tehostaa.

Kun esityksen toteuttaminen merkitsee sitä, että varsinaisen taloustoiminnan piiristä metsämaata siirtyy suojelun piiriin 66 000 ha, aiheutuu tästä vastaava metsätyöpaikkojen menetys. Puiston perustamisen johdosta tullaan laadittujen laskelmien mukaan menettämään yhteensä 63 metsätyöpaikkaa. Nämä jakautuvat laskelmien mukaan puistoalueen kuntien kesken siten, että Inarin kunnan osalta menetys on 15 työpaikkaa, Sodankylän kunnan osalta 20 työpaikkaa ja Savukosken kunnan osalta 28 työpaikkaa. Asianomaiset kunnat ovat asettaneet puiston perustamisen eräksi ehdoksi sen, että menetettävät metsätyöpaikat korvataan täysimääräisinä kunnille.

Puistohallintoon perustettavat uudet työpaikat eivät kokonaisuudessaan riitä korvaamaan niitä metsätyöpaikkoja, jotka puiston perustamisen johdosta menetetään. Matkailuelinkeinon piiriin syntyy uusia työpaikkoja. On kuitenkin ilmeistä, että ilman erityistoimenpiteitä ei asianomaisiin kuntiin saada syntymään sellaista määrää uusia työpaikkoja, että ne voisivat korvata aiheutuvat työpaikkamenetykset. Tämän vuoksi hallituksen tarkoituksena on, että valtion varoilla toteutettaisiin asianomaisten kuntien alueilla eräitä hankkeita, jotka toteutessaan toisivat kuntiin uusia pysyväisluonteisia työpaikkoja ja joilla voitaisiin korvata kunnille loput menetettävien metsätyöpaikkojen määrästä. Asianomaiset kunnat ovat esityksen valmistelun yhteydessä osaltaan hyväksyneet ehdotetut toimenpiteet työpaikkamenetyksien korvaamiseksi.

Inarin kunnan osalta on korvaavana toimenpiteenä tarkoitus toteuttaa Paatsjoen sillan ja tähän liittyvän noin 2 kilometrin pituisen yleisen tien rakentamishankkeet Inarinjärven itäpuolisille alueille. Sodankylän kuntaan on tarkoitus korvaavana toimenpiteenä toteuttaa valtion varoin Tankavaaran alueen, jonne myös kansallispuiston ensimmäinen opastuskeskus tullaan rakentamaan, eräiden kunnallisteknisten töiden suorittaminen ja rahoittaa sinne sijoitettavan kultamuseon rakennushanke. Savukosken

kuntaan on tarkoitus korvaavana toimenpiteenä rakentaa valtion matkailuhotelli, kuten myös Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntiin on aikanaan rakennettu. Hotellin rakentamisen lisäksi on tarkoituksena ensi tilassa toteuttaa Savukosken kirkonkylästä puiston alueelle johtavien teiden parannushankkeet.

Hankkeiden suunnittelu on tarkoitus aloittaa sen vuoden aikana, jolloin puisto on perustettu. Hankkeiden rakentamistyöt on tarkoitus toteuttaa välittömästi suunnitelmien valmistumisen jälkeen ja tarkoituksena on, että ne olisivat valmiit vuoden 1986 loppuun mennessä.

Luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentin perusteella kansallispuiston rauhoitusmuodosta säädetään asetuksella. Rauhoitusmääräysten osalta on lähtökohtana, että puiston alueella ovat kiellettyjä sellaiset toimenpiteet, jotka saattavat muuttaa alueen luonnontilaa tai vaikuttaa epäedullisesti sen kasvillisuuden tai eläimistön säilymiseen. Niinpä olisi kielletty muun muassa ojitus, maa-ainesten ottaminen, rakennusten, teiden ja laitteiden rakentaminen, eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen sekä kasvien ja kasvinosien ottaminen tai vahingoittaminen. Näistä määräyksistä on tarkoitus kuitenkin säätää lähinnä paikkakunnan asukkaiden ja rajavartiolaitoksen toiminnan hyväksi lukuisia poikkeuksia. Niinpä olisivat sallittuja kaikki poronhoitoon liittyvät toimenpiteet. Paikallisten asukkaiden harjoittamaa metsästystä ei rauhoitusmääräyksillä rajoitettaisi ja kalastuskin alueella olisi sallittua. Jokamiehen oikeuteen perustuvaa liikkumista ei pääosalla aluetta rajoitettaisi, mutta telttailua ja kulkemista rajoitettaisiin aroilla tai kulumisaltille paikoilla. Lisäksi on rauhoitusmääräyksistä tarkoitus säätää muita vastaavanlaisia poikkeuksia kuin nykyisin jo perustettujen puistojen osalta on voimassa.

Kansallispuistoa varten on tarkoitus laatia järjestyssääntö, johon otettaisiin toisaalta edellä tarkoitettussa asetuksessa annettavat rauhoitusmääräykset ja toisaalta sellaiset määräykset, jotka valtio maanomistajana on oikeutettu muutoinkin alueidensa käytöstä saamaan.

Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta pitää esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tarpeellisenä. Tämän vuoksi ja kun valiokunnalla ei ole esityksen suhteen muutoinkaan huomautettavaa, valiokunta on asettanut puoltamaan siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan.

Kun Urho Kekkosen kansallispuiston perustamisessa on kysymys valtakunnallisista ja kansainvälisistäkin lähtökohdista ja tarpeista, on erittäin tärkeätä, että alueen luonnonvarojen käytön rajoittamisesta ja puiston perustamisesta aiheutuvat menetykset korvataan alueen kunnille. Hallituksen tulee seurata kansallispuiston kehittymistä ja työllisyystilannetta alueella ja ryhtyä tarvittaessa muihinkin toimiin kuin niihin korvaaviin järjestelyihin, joihin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan ja joiden toteuttaminen kuntien kanssa sovitulla tavalla on sinänsä välttämätöntä.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1982

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kaarna, varapuheenjohtaja Raatikainen, jäsenet Grönholm, Hietala, Ihamäki, A.-L. Jokinen, Löyttyniemi,

Valiokunta toteaa, että vaikka kansallispuiston suojeluarvojen säilyttämisen keskeisenä lähtökohtana on oltava alueen metsien säilyttäminen luonnontilaisina, ei tämän pääsäännön noudattaminen voi olla esteenä sellaisille metsien hoitotoimille, jotka sopeutuvat kansallispuiston tarkoitukseen ja jotka voidaan toteuttaa kansallispuiston luonteen siitä kärsimättä.

Sen perusteella, mitä edellä on esitetty, valiokunta ehdottaa kunnioittavasti,

että Eduskunta hyväksyisi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttamattomana.

Malm, Paakkinen, Pekonen, Perho, Pihlajamäki, Pohjala, Salminen, Tapiola, Vesterinen ja Vähäkangas.

Vastalause

Urho Kekkosen kansallispuiston perustamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on laajasti puututtu niiden työpaikkojen kompensoimiseen, jotka paikallinen väestö kansallispuiston perustamisen takia menettää. Myös laki- ja talousvaliokunta on asiantuntijoita kuullen ja itse paikalla käyden selvittellyt tätä ongelmaa.

Monet asiantuntijat ovat paikallisen väestön tavoin katsoeet, että hallituksen esityksen perusteluissa esitetty työpaikkakompensatiot eivät ole riittäviä eivätkä ilmeisesti kaikilta osin edes käytännössä toteutettavissa. Ainoana reaalisenä mahdollisuutena korvaavien työpaikkojen luomisessa monet ovat pitäneet Savukosken

kunnassa sijaitsevan Soklin kaivoksen avaamista.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietinnön perusteluihin lisätään viimeistä edelliseksi kapaleeksi seuraava lausuma:

”Valiokunta pitää mahdollisena, että Urho Kekkosen kansallispuiston perustaminen vaikeuttaa nimenomaan Savukosken kunnan työllisyystilannetta hallituksen esityksen perusteluissa edellytettyä enemmän. Tämän vuoksi tulisi valiokunnan käsityksen mukaan vielä jatkaa Soklin kaivoksen avaamismahdollisuuksien selvittelyä.”

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1982

Veikko Pihlajamäki

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

23 päivänä marraskuuta 1982

Lausunto n:o 9

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 13 päivästä lokakuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa muun ohella hallituksen esityksestä n:o 8 laiksi Urho Kekkosen kansallispuistosta. Asian johdosta ovat olleet kuuluttavina professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävänä asian perustuslakivaliokunta, joka on käsitellyt asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtion Inarin, Savukosken ja Sodankylän kunnissa omistamista alueista muodostetaan luonnonsuojelulain (71/23) mukainen erityinen suojelualue Urho Kekkosen kansallispuiston nimellä, jäljempänä kansallispuisto. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan kansallispuiston hoidon, käytön ja valvonnan sekä puistossa tapahtuvan opastuksen järjestämiseksi perustettaisiin tarpeellinen määrä virkoja tai toimia taikka otettaisiin työsopimussuhteista henkilökuntaa. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ratkaisisi rajan paikkaa koskevan erimielisyyden siten, ettei valtioneuvoston päätökseen saisi hakea muutosta. Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan sellainen alue, joka ei ole valtion omistuksessa, mutta sijaitsee kansallispuiston rajojen sisäpuolella, luetaan kansallispuistoon kuuluvaksi, mikäli se siirtyy valtion omistukseen. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentin nojalla kansallispuiston rauhoittamiseksi annettavat määräykset eivät estäisi paikallisia asukkaita harjoittamasta kalastusta, metsästystä tai poronhoitoa taikka niihin liittyviä tehtäviä. Tarkastettuaan lakiehdotuksen perustuslakivaliokunta katsoo, etteivät lakiehdotuksen muut kuin edellä mainitut säännökset anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Lähte

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallitusmuodon 65 §:n mukaan virastojen ja yleisten laitosten uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta säädetään lailla. Tämä hallitusmuodon säännös edellyttää vakiintuneen tulkinnan mukaan, että perustettavien valtion virastojen ja yleisten laitosten kaikista virkatyypeistä ja olemassa olevien virastojen ja yleisten laitosten uusista virkatyypeistä on ensin säädettävä lailla ja näin säädettyjen virkatyyppien mukaisten virkojen perustamiseen on myönnettävä varat tulo- ja menoarviossa ennen kuin viraston tai laitoksen tarvitsemat virat voidaan asetuksella perustaa ja hallinnollisesti täyttää. Hallitusmuodon 65 §:n edellyttämä lailla säätäminen virkatyypeistä tapahtuu yleensä viraston tai laitoksen perustamista tarkoittavalla lailla tai erillisellä virkatyyppilailla. Mitään valtiosääntöoikeudellista estettä ei kuitenkaan ole sille, että virkatyypeistä säädetään muussakin laissa, kunhan se tapahtuu ennen virkojen asetuksella perustamista ja hallinnollista täyttämistä ja edellyttäen, että varat virkojen perustamiseen on tulo- ja menoarviossa osoitettu. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin yleinen ja yksilöimätön säännös tarpeellisten virkojen perustamisesta kansallispuistoon ei täytä hallitusmuodon 65 §:n vaatimusta. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, ettei tämä vaikuta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen edellyttäen, että muussa laissa säädetään perustettavien virkojen virkatyypeistä ennen virkojen perustamista esim. siten kuin hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin säännös, että puistoalueen rajan paikkaa koskevan toimitusmiesten erimielisyyden ratkaisee valtioneuvosto, ei merkitse kenenkään yksityisen

henkilön perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin puuttumista, koska valtioneuvosto oikeutetaan päättämään vain siitä, miten puistoalueen raja valtion alueella vedetään, mikäli siitä syntyy erimielisyyttä. Tämän vuoksi myöskään muutoksenhakukielto valtioneuvoston sanotusta päätöksestä ei loukkaa kenenkään yksityisen oikeusturvaa.

Lakiehdotuksen 5 §:n säännös ei myöskään loukkaa kenenkään yksityisen etua tai oikeutta, koska se vain sisältää valtiolle velvollisuuden sisällyttää kansallispuiston rajauksen sisäpuolella olevan alueen, joka nyt ei ole valtion omistuksessa, kansallispuistoon kuuluvaksi, mikäli sellainen alue muutoin ja tästä säännöksestä riippumatta siirtyy valtion omistukseen.

Lausunnossaan n:o 7 (1978 vp.) perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun ohella Inarin kunnan luontaistaloudesta huomattavan osan toimeentulostaan saavilla maata omistamattomilla asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön, on kunnassa olevilla vesialueilla sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka varallisuusarvoisena etuna nauttii hallitusmuodon 6 §:n mukaista suojaa. Laki-

ehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännöksen huomioon ottaen kansallispuiston perustaminen ei loukkaa edellä tarkoitettuja oikeuksia, koska luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentin nojalla kansallispuiston rauhoittamiseksi annettavat määräykset eivät estäisi paikallisia asukkaita harjoittamasta kalastusta, metsästystä tai poronhoitoa taikka niihin liittyviä tehtäviä kansallispuiston alueella. Lakiehdotuksen 1 §:n säännöksen huomioon ottaen on katsottava, ettei kansallispuiston alueella voida toimeenpanna muita kuin luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja rajoituksia. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin säännöksen huomioon ottaen myöskään lakiehdotuksen 4 §:n säännökset eivät voi loukata edellä tarkoitettuja oikeuksia.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo, Knuuttila, Laitinen, Luja-Penttilä, Luttinen,

Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Pursiainen ja Zyskowitz sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.

² *Journal of Management Studies*, 1996, 33, 1031-1046.