

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2004 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om Pallas-Yllästunturi nationalpark och om
ändring av lagen om inrättande av vissa natur-
skyddsområden å staten tillhörig mark**

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2004 en proposition med förslag till lagar om Pallas-Yllästunturi nationalpark och om ändring av lagen om inrättande av vissa naturskyddsområden å staten tillhörig mark (RP 169/2003 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet
- juristsekreterare Heikki J. Hyvärinen, sametinget
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden av

- sametinget
- Kyrön Lapinkylä ry
- forskare Pertti Eilavaara.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Pallas-Yllästunturi nationalpark. Det huvudsakliga syftet är att skydda den betydande fjällkedjan i västra Lappland inklusive tillhörande skogar och myrar. Parken avses omfatta Pallas-Ounastunturi nationalpark, som inrättades 1938, och Ylläs-Aakenustunturiområdet söder om den nationalparken. Dessa områden ska således förenas, och då får västra Lappland en stor nationalpark på inemot hundra kilometer i nord-sydlig riktning.

Det föreslagna området för Pallas-Yllästunturi nationalpark ägs av staten och har en areal på

ca 102 000 hektar. Det är meningen att hela området ska skyddas permanent.

I samband med att nationalparken inrättas föreslås att 1938 års lag om inrättande av vissa naturskyddsområden å staten tillhörig mark ändras så att Pallas-Ounastunturi nationalpark utgår.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt regeringen talar inget i lagförslaget för grundlagsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Samernas och lokalbefolkningens ställning

Fridlysningsbestämmelserna i lagförslaget om Pallas-Yllästunturi nationalpark påverkar samernas och lokalbefolkningens rätt att bedriva renskötsel, jakt och fiske samt att ta ut virke för husbehovsförbrukning. De delar av nationalparken som ligger i Enontekis kommun ligger inom samernas hembygdsområde. Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggar denna bestämmelse inte enbart minoritetens språkliga rättigheter, utan också traditionella näringar som hör till samernas kulturformer, t.ex. renskötsel, fiske och jakt (RP 309/1993 rd, s. 69/II). Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Även lokalbefolkningen har av tradition kunnat bedriva renskötsel, jakt och fiske samt ta ut virke för husbehov på samma grunder som samerna.

Grundlagsutskottet har ansett att den traditionella fiskerätt som åtminstone kan jämföras med hävdvunna rättigheter och som tillkommer kommuninvånare som inte äger mark och som får en betydande del av sin försörjning av naturnäringar, närmast samer, är en förmån med förmögenhetsvärde som omfattas av egendoms- skydd (GrUU 7/1978 rd, GrUU 5/1981 rd och GrUU 30/1993 rd). Utskottet har bekräftat att rätten att fiska ingår i samernas minoritetskultur enligt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (GrUU 27/1997 rd, s. 3/II). Utskottet har också tagit ställning till begreppet "kultur" och till näringsidkande på sameområdena. Kultur ska förstås i enlighet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 69/II), dvs. så att även samernas traditionella näringar inbegrips. Frågan om vem som får idka dessa näringar på traditionella sameområden bestäms i enlighet med vad som bestämts genom lagstiftning. Eventuella änd-

ringar i dessa förhållanden kan göras endast genom ändringar i gällande lagar (GrUB 17/1994 rd, s. 1/II och GrUB 1/1995 rd, s. 1/II). Utskottet har också konstaterat att även lokalbefolkningen i de tre nordligaste kommunerna har en på gammal praxis baserad rätt till avgiftsfritt fiske på vattenområden som ägs av staten (GrUU 27/1997 rd, s. 3/I). Utskottet anser att rättigheterna i anknytning till dessa traditionella näringar även gäller jakt, renskötsel och uttag av husbehovsvirke.

Fridlysningsbestämmelser

Förslagets 3 § hänvisar till fridlysningsbestämmelserna i naturvårdslagens 13—15 §, som gäller nationalparker med undantag av 14 § 1 mom. 5 och 8 punkten. Renskötsel är tillåten i nationalparker på grundval av 14 § 1 mom. 6 punkten i naturvårdslagen. Förslaget innebär således ingen inskränkning av rätten att idka rennärning. Enligt 14 § 1 mom. 5 punkten i naturvårdslagen är det tillåtet att meta och pilka i nationalparker och enligt 8 punkten att sätta i stånd bl.a. farleder, medan detta enligt 3 § i lagförslaget ska vara förbjudet i Pallas-Yllästunturi nationalpark.

Lagförslagets 3 § begränsar rätten att fiska mer än naturvårdslagen. Naturvårdslagens 13 § 1 mom. 5 punkt förbjuder fångst och dödande av ryggradsdjur i nationalparker. Enligt motiven är det meningen att begränsningarna ska lindras genom en statsrådsförordning, som avses trygga samernas och lokalbefolkningens traditionella rättigheter.

I Enontekis kommun innebär detta att nationalparken på vissa områden kommer att begränsa samernas fiske- och jakträttigheter mer än nu och i större utsträckning än naturvårdslagen, om inte begränsningarna senare lindras genom förordning. Det är med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna problematiskt att samernas och lokalbefolkningens rättigheter de facto är beroende av förordning och Forststyrelsens tillståndsbeslut. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för indivi-

dens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Huvudprinciperna för samernas och lokalbefolkningens traditionella fiske- och jakträttigheter samt uttag av husbehovsvirke måste framgå direkt av lagen. Detta är också en förutsättning för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Särskilda rättigheter

Enligt 71 § i naturvårdslagen begränsar lagen eller de beslut som fattas med stöd av den inte nyttjande av en sådan rättighet som innan fridlysningsbestämmelserna trädde i kraft gällt naturskyddsområdet i form av servitut, arrenderätt eller annan motsvarande rättighet. Enligt förarbetena till naturvårdslagen (RP 79/1996 rd, s. 49) är det fråga om s.k. förvärvade rättigheter. Det är med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § och skyddet av samernas kultur enligt 17 § 3 mom. i grundlagen osäkert huruvida de särskilda rättigheter som bygger på handlingar eller urminnes hävd och som eventuellt fastställs genom en lantmäteriförrättning eller ett domstolsbeslut kommer att vara i kraft efter det att nationalparken inrättats.

Grundlagsutskottet anser att 71 § i naturvårdslagen också gäller de särskilda rättigheter som uppkommit innan nationalparken inrättas, men som inte fastställs förrän efter inrättandet. Om det förekommer oklarheter i regleringen måste miljöutskottet se till att rättigheterna i fråga bevaras.

Dessutom måste miljöutskottet utreda den oklara rättsliga ställning inom Pallas-Yllästunturi nationalpark som invånarna i byarna i Kyron Lapinkylä hamnat i till följd av sammanslagningar.

Normgivningsbemyndigande

Förslagets 4 § bemyndigar statsrådet att vid behov utfärda förordning om verkställighet av lagen. Det bemyndigandet innebär inte någon rätt att utfärda bestämmelser om de ovan behandlade frågorna genom förordning. Utskottet har redan tidigare avvisat uppfattningen att det med stöd av ett bemyndigande som berättigar att utfärda bestämmelser om verkställigheten av la-

gen vore möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om vilken som helst sak som hör till området för lagen. Av kravet på att en bemyndigandebestämmelse som grundar sig på 80 § i grundlagen ska vara exakt och noggrant avgränsad följer att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt. Utifrån ett sådant bemyndigande kan till exempel nödvändiga bestämmelser som styr myndighetsverksamhet utfärdas när lagen träder i kraft (GrUU 40/2002 rd, s. 7/I).

Övrigt

Naturvårdslagens normgivningsbemyndigande. Enligt 16 § i naturvårdslagen kan även andra undantag från fridlysningsbestämmelserna för nationalparker och naturreservat än de som nämns i lagens 14 och 15 § stadgas genom förordning, om detta inte äventyrar syftet med att området inrättades. Undantagen kan gälla bl.a. rätten att jaga, naturnäringar eller beaktande av samernas rättigheter när området används.

Det bemyndigandet är problematiskt med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandepraxis i detta avseende. Bemyndigandet är helt öppet och därmed begränsar det inte ur grundlagssynvinkel normgivarens prövningsrätt i tillräcklig utsträckning. Mot bakgrund av utskottets praxis är det lika problematiskt att det genom förordning vore möjligt att utan begränsningar avvika från bestämmelser i lag (GrUU 20/2004 rd, s. 4/I). Grundlagsutskottet har dessutom vid upprepade tillfällen påpekat att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Det går t.ex. inte att genom förordning utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller andra frågor som omfattas av lag (t.ex. GrUU 17/2004 rd, s. 4/I). Bemyndigandets tillämpningsområde är således mycket begränsat, och regeringen måste därför snabbt inleda åtgärder för att lagstiftningen om nationalparker och naturreservat ska motsvara kraven i 80 § i grundlagen.

Äganderätten till statlig mark. Enligt propositionen har staten lagfart till alla områden i den planerade nationalparken, med undantag av vissa små privatägda områden. Dessa ska enligt avsikt förvärvas till staten och införlivas med nationalparken. Den senaste tidens forskning har emellertid ifrågasatt statens äganderätt.¹ Det har också visats att familjerna i lappbyarna och byns delägare ensamma eller tillsammans med andra haft en rätt som är jämförbar med dagens ägarbesittning, dvs, äganderätt, till sitt skatteland, vilka utgjorts av fiskevattnen, jaktplatserna, betesmarkerna och andra för särskild användning avsedda områden.²

Ett forskningsprogram om bosättnings- och befolkningshistorien, markanvändningen och markägarförhållandena i Kemi och Torne lappmarker är aktuellt vid Uleåborgs och Lapplands universitet. Det programmet torde ge dokumen-

terad information om sådan besittnings- och nyttjanderätt i Lappland som går tillbaka på egen-
domsskydd. Denna dokumentation kan sedan eventuellt användas som utgångspunkt för lagstiftning om dessa rättigheter. Denna forskning är av största vikt både med tanke på lokalbefolkningens ställning och med tanke på samernas rätt att enligt 17 § 3 mom. bevara och utveckla sin kultur. Därför att det är viktigt att finansieringen av programmet tryggas och att programmet genomförs snabbt, anser utskottet, som med stöd av ett tidigare ställningstagande påpekar att näringsrättsliga ändringsförslag i fortsättningen bör bygga på vederhäftiga forskningsdata om samernas och lokalbefolkningens rättigheter samt ägarförhållanden och deras utveckling (GrUB 6/2002 rd, s. 2/I).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om tryggnad av samernas och lokalbefolkningens rättigheter på lagnivå beaktas på behörigt sätt.

¹ Korpiaakko-Labba Kaisa: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä — erityisesti silmällä pitäen saamelaisien maaoikeuksia. Oikeustiede — Jurisprudentia 2003, s. 299—350.

² Wirilander Juhani: Lausunto oikeusministeriölle maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisien kotiseutualueella, 8.8.2001.

Helsingfors den 19 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Anne Holmlund /saml
Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.