

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2004 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

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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 29/2004 rd) i ärendet. Utlåtandet bifogas detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet

- biträdande direktör Marja-Liisa Hintsanen och direktör för nationalparken Yrjö Norokorpi, Forststyrelsen
- informationschef Terho Poutanen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Enontekiö kommun
- Kittilä kommun
- Muonio kommun
- sametinget
- Kyrön lapinkylä
- Lapin luonnonsuojelupiiri ry
- Lapplands jaktvårdsdistrikt
- Lapinkylien yhteistyöjärjestö
- Renbeteslagsföreningen
- Tuntur-Lapin Kehitys ry

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Pallas-Yllästunturi nationalpark. Genom nationalparken skyddas den mest betydande fjällkedjan i västra Lappland med tillhörande skogar och myrar. Parken avses omfatta Pallas-Ounastunturi nationalpark, som inrättades år 1938, och Ylläs-Aakenustunturiområdet söder om nationalparken. Då dessa områden förenas uppstår i västra Lappland en stor nationalpark på inemot hundra kilo-

meter i nord-sydlig riktning. Huvuddelen av nationalparken ingår i Finlands förslag till nätverket Natura 2000, som statsrådet godkände den 20 augusti 1998. Det föreslagna området för Pallas-Yllästunturi nationalpark ägs av staten och har en areal på ca 102 000 hektar.

I samband med att nationalparken inrättas föreslås att 1938 års lag om inrättande av vissa naturskyddsområden å staten tillhörig mark ändras

så att omnämmandet av Pallas-Ounastunturi nationalpark stryks.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet förslaget att inrätta Pallas-Yllästunturi nationalpark viktigt och välkommet. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Syftet med propositionen är att inrätta en tredje stor nationalpark i västra Lappland. De två andra är Lemmenjoki nationalpark och Urho Kekkonens nationalpark i västra Lapplands centrala och östra delar. Genom den nya nationalparken skapas ett permanent skydd för den största enhetliga och landskapsmässigt mest storslagna fjällkedjan i västra Lappland; det rör sig om ett ca 100 km långt område i nord-sydlig riktning med mycket mångsidiga naturvärden.

Nationalparken är inte viktig enbart med tanke på skyddsmålsättningarna, utan också för turismen. De skyddade områdena är viktiga natursevärdheter och mycket attraktiva för turister, vilket motiverar valet att skydda området genom att inrätta en nationalpark. Utskottet anser att den deltagande planeringen och genomförandet av nationalparkens skötsel- och nyttjandeplan gör det möjligt att bl.a. dra upp ändamålsenliga rutter i nationalparken. Detta är viktigt också med tanke på lokalbefolkningen och näringsverksamheten. Genom skötsel- och nyttjandeplanen är det möjligt att förena naturvårdsmålen och exempelvis det ökande turisttrycket på ett ekologiskt hållbart sätt.

Om syftet med området inte äventyras får man enligt 15 § i naturvårdslagen med tillstånd av den myndighet som förvaltar området göra geologiska undersökningar och bedriva malmletning i en nationalpark. Utskottet hänvisar till den

pågående översynen av gruvlagen och betonar att detta måste vara möjligt även i fortsättningen.

Lokalbefolkningens rättigheter

Grundlagsutskottets utlåtande

Enligt 3 § i lagförslaget om Pallas-Yllästunturi nationalpark tillämpas naturvårdslagens 13—15 § på nationalparken i fråga om fridlysning, dock med undantag av 14 § 1 mom. 5 och 8 punkten. Detta innebär att naturvårdslagens fridlysningsbestämmelser samt de allmänna och tillståndspliktiga undantagen från dessa bestämmelser gäller för nationalparken, med undantag av de nämnda punkterna. Lagförslaget förbjuder således mete och pilkfiske enligt 5 punkten och åtgärder enligt 8 punkten, såsom istandsättning av farleder. Förbudet mot mete och pilkfiske behövs i vissa delar av nationalparken, men avsikten är att i vissa avseenden luckra upp förbudet genom förordning. Det är också meningen att fiske och fiskevård ska vara tillåtna i större utsträckning än naturvårdslagen tillåter. Avsikten är att bestämmelser om dessa rättigheter ska införas genom en förordning enligt 16 § i naturvårdslagen i syfte att trygga samernas och den övriga lokalbefolkningens traditionella rättigheter. De områden i nationalparken som ligger inom Enontekis kommun hör till samernas hembygdsområde enligt 4 § i sametingslagen (974/1995).

Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande att lagförslagets 3 § begränsar rätten att fiska mer än naturvårdslagen, men att det är meningen att begränsningarna ska lindras genom en statsrådsförordning, som avses trygga samernas och lokalbefolkningens traditionella rättigheter. Enligt grundlagsutskottets utlåtande är det med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen problema-

tiskt att rättigheterna de facto är beroende av förordning och Forststyrelsens tillståndsbeslut. Grundlagsutskottet anser att 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.

Miljöutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att lagförslaget ska innehålla en särskild bestämmelse om lokalbefolkningens rättigheter, dvs. att bestämmelser om de traditionella rättigheterna införs på lagnivå i stället för på förordningsnivå. Således införs bestämmelser om samernas och lokalbefolkningens rättigheter i den aktuella lagen, och därmed beaktas grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning om tryggnad av lokalbefolkningens rättigheter på lagnivå på ett lämpligt sätt. Även de skyldigheter som följer av principen i 20 § i grundlagen beaktas därmed. Miljöutskottet föreslår att den berörda bestämmelsen införs i lagförslaget 4 §, varvid den ersätter förslaget allmänna normgivningsbemyndigande, som i praktiken är onödigt. Grundlagsutskottet konstaterade vidare i sitt utlåtande att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt och att det utifrån bemyndigandet t.ex. går att utfärda nödvändiga bestämmelser som styr myndighetsverksamhet när lagen träder i kraft. Enligt uppgift behövs ingen sådan styrning. Samtidigt måste lagförslaget 3 § justeras så att hänvisningen till 14 § 1 mom. 5 punkten i naturvårdslagen utgår. Ändringen är lagteknisk och beror på att den ändrade 4 § kommer att täcka den reglering av fisket som avses i 5 punkten.

Rätt att jaga

Utskottet föreslår en bestämmelse till 4 § 1 mom. om lokalbefolkningens jakträtt. Rätten att jaga bestäms enligt 8 § i jaktlagen (615/1993). Enligt den föreslagna bestämmelsen begränsas rätten att jaga endast på kalvfjällen och på områdena i närhet av nationalparkens rutter, serviceanläggningar och turistcentrum. Denna lösning stämmer överens med de gemensamma princi-

per som Forststyrelsen och de lokala aktörerna avtalat om. Det har inte bedrivits någon jakt på de berörda områdena på flera år, så i sak kvarstår nuläget. Det föreslås också att den bifogade kartan ska ändras: de områden där jakt är tillåten rastreras på den nya karta som är bilaga till lagen.

Rätt att fiska

Mete och pilkning samt annat fiske är tillåtet i nationalparker med stöd av 14 § 1 mom. 5 punkten respektive 15 § 3 punkten i naturvårdslagen. Hänvisningen till fiske i den nya paragrafen avser dessa lagrum. Dessutom innehåller paragrafen bestämmelser som i vissa avseenden är mer stränga och i vissa avseenden mindre stränga än naturvårdslagens fiskebestämmelser. I de fiskeväsentliga insjöarna tillåts inte bara vanligt fiske, utan också vissa fiskevårdsåtgärder. Å andra sidan är fiske helt förbjudet i laxöringens lekvatten i Pallasjärvi, i vatten med ett naturligt förekommande bäcköringsbestånd och i vatten med förekomst av fjällröding. Det är meningen att dessa vatten ska räknas upp i en förordning som utfärdas med stöd av den nya 4 §, eftersom de av tekniska skäl inte kan markeras i den bifogade kartan.

Följande vatten, inklusive bibäckar och källvattendrag, omfattas av fiskeförbudet: Onnasjoki med Onnasjärvet, Siosjoki, Pippojoiki, Ruotajoki, Hannujoki, inklusive de små Raasikaltiot, Pahajoki, inklusive Hukkajärvi, Kuoppaaja, exklusive Kuoppajärvi, Saariselänoja, Ylijoki, Nammalajoki, alla bäckar och diken som rinner ut i Vuontisjärvi i Muonio, inklusive Riivinjärvet, Pyhäjoki, inklusive Killinpoikanjärvet och Hanhijärvi, Ylisenpäänoja, inklusive Rautujärvi och Ylisenpäänjärvi, Lompolonoja samt dessutom Rautujärvi, Pahtajärvi, Maanselkäjärvi, Saarijärvi och bredvidliggande Hietajärvi, Palsijärvi och Suaskurun lammet. Bestämmelsen i den nya 4 § kan anses uppfylla det exakthets- och noggrannhetskrav som ställs på bemyndiganden med stöd av 80 § i grundlagen.

Det har redan länge varit förbjudet att fiska i de uppräknade vattnen, och förbudet gäller också mete och pilkning. I jämförelse med nuläget

kommer det däremot att bli tillåtet att meta och pilka i vissa av vattnen, som inte uppfyller kraven i den nya 4 §. I nationalparkens nya vatten (på Ylläs-Aakenustunturidan) kommer inga begränsningar att gälla för mete och pilkning. Inom Pallas-Ounastunturi-området har bäckörings- och fjällrödingsbestånden i praktiken hållits vilda och livskraftiga redan till följd av den fridlysning som trädde i kraft på 1920-talet. I de små avskilda bäckarna till källvattendragen och de tillhörande små sjöarna har det under årtusendena utvecklats egna genetiska underarter till dessa fiskarter. Det är ytterst viktigt att skydda dessa om man vill slå vakt om arternas genetiska mångfald. Dessutom är det motiverat att skydda bäcköringen också för att den är mellanvärd för den utrotningshotade flodpärlmusslan.

Renskötsel och uttag av husbehovsvirke

Renskötsel enligt lagen om renskötsel (848/1990) är uttryckligen tillåten i nationalparker enligt 14 § 1 mom. 6 punkten i naturvårdslagen. Det aktuella lagförslagets bestämmelsen om lokalbefolkningens rättigheter föreslås av informativitetshänsyn nämna att i fråga om bedrivande av renskötsel gäller vad som särskilt stadgas om detta.

Även i fråga om uttag av husbehovsvirke föreslår utskottet en hänvisning till vad som särskilt stadgas om detta. Inget uttag av husbehovsvirke förekommer inom nationalparken, och det har inte ens funnit ett teoretiskt uttagsbehov. Med uttag av husbehovsvirke avses inte bränsved, utan byggvirke och brännved. Den brännved som används i nuvarande Pallas-Ounastunturi nationalpark kommer från annat håll. Lokalbefolkningens uttag av husbehovsvirke har sedan storskiftet tryggats genom att från statsägd mark avskilja självständiga lägenheter och senare genom att i närheten av det berörda området bilda samfälliga skogar och dela ut mark till lokalt bosatta med stöd av lagen om renskötsellägenheter och lagstiftningen om naturnäringarna.

Dessutom innehåller renskötsellagen bestämmelser om uttag av virke. Enligt den lagens 40 § får man i statens skog utan särskilt tillstånd fritt ta virke för bränsle och bygge av kåtor för ren-

skötsel. Övrigt virke för renskötsel får köpas till gängse pris från statens skogar enligt anvisningar av den myndighet i vars besittning området är. Bestämmelsen gäller skog för skogsbruk. Enligt den gällande ordningsstadgan är det i nationalparken tillåtet att slå läger och göra upp eld i anknytning till renskötsel och att i detta ändamål använda stammar och grenar av lågor som brännved. Enligt 13 § 1 mom. 4 punkten i naturvårdslagen är det bl.a. förbjudet att ta eller skada träd och buskar i nationalparker. Hänvisningen till naturvårdslagen i den nya 4 § är en hänvisning till det lagrummet. Detta innebär att det inte är möjligt att ta ut husbehovsvirke inom nationalparken. Dessutom hör de skogar i nationalparken som är i naturtillstånd till de prioriterade livsmiljötyperna inom Natura 2000. Grundlagsutskottet har ändå tagit upp frågan i sitt utlåtande. Miljöutskottet anser på grundval av vad som anförts ovan att utlåtandet inte föranleder ytterligare reglering i lagen om inrättande av nationalparken.

Särskilda rättigheter

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att 71 § i naturvårdslagen också gäller de särskilda rättigheter som uppkommit innan nationalparken inrättas, men som inte fastställs förrän efter inrättandet. Grundlagsutskottet betonar att miljöutskottet måste se till att rättigheterna i fråga bevaras, om det förekommer oklarheter i regleringen. Enligt inkommen utredning har Forststyrelsen i praktiken förvaltat marken i enlighet med motsvarande princip. Utskottet noterar att skyddet av de särskilda rättigheterna entydigt föreligger, även om de skulle fastställas först efter det att nationalparken inrättas.

Måste lagstiftningen ses över?

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att normgivningsbemyndigandet i 16 § i naturvårdslagen är helt öppet, och därmed begränsar det inte ur grundlagssynvinkel normgivarens prövningsrätt i tillräcklig utsträckning. Eftersom grundlagens 80 § 1 mom. begränsar direkt tolkningen av bemyndigandena och innehållet i be-

stämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, är bemyndigandets tillämpningsområde mycket begränsat. Grundlagsutskottet anser därför att man måste se till att lagstiftningen motsvarar kraven i grundlagens 80 §. Miljöutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och anser att regeringen måste vidta åtgärder för att lagstiftningen om nationalparker och naturreservat ska motsvara kraven i 80 § i grundlagen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Ändrad rättslig ställning till följd av ändring i kommunindelningen

Den 18 juni 2003 antog statsrådet ett beslut om ändring av kommunindelningen mellan Kittilä och Muonio kommuner (566/2003). Till följd av detta överfördes den del av Pallas-Ounastunturi nationalpark som låg i Kittilä till Muonio. Högsta förvaltningsdomstolen förkastade de besvär som inlämnats mot statsrådets beslut genom beslut av den 9 december 2003 (liggare 3175). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att miljöutskottet måste utreda den oklara rättsliga ställning inom nationalparken som invånarna i byarna i Kyrön Lapinkylä hamnat i till följd av kommunsammanslagningar.

Den ändrade kommunindelningen innebär i praktiken att invånarna i Muonio kommun, i stället för invånarna i Kittilä kommun, kan bedriva jakt på de områden i den nya nationalparken där jakt är tillåten enligt den nya 4 §. Grunden för jakträtten — såväl inom naturskyddsområden som inom andra områden — utgörs entydigt av jaktlagens 8 §, enligt vilken rätten att jaga är knuten till kommunmedlemskap. Denna princip gäller trots att en nationalpark inrättas. Den ändrade jakträtten berodde således endast på ändringen i kommunindelningen. Miljöutskottet anser att det hade varit lämpligt att utreda frågan innan ändringen genomfördes. Eftersom detta inte är fallet vore det lämpligt att i efterskott utreda möjligheterna att återställa jakträtten i enlighet med situationen före ändringen i kommunindelningen.

Registrering av äganderätten

Utskottet önskar avslutningsvis ta upp detaljmotiven till 2 § i lagförslag 1. Enligt motiveringen har staten enligt systemet med fastighetsregister lagfart på alla nämnda områden, dvs. den gamla statsägda marken och de lägenheter som staten förvärvat av enskilda.

På grundval av inhämtad utredning påpekar utskottet att lagfart inte söks på skyddsområdesfastigheter, eftersom det är fråga om icke-omsättningsbara fastigheter. Enligt jordabalken inskrivs exempelvis äganderätten till statens skogsmark inte genom lagfart. Eftersom det ändå är bra om uppgifterna om vem som äger och förvaltar fastigheter utanför lagfartssystemet framgår av lagfarts- och inteckningsregistret, antecknas fastighetsägaren och den myndighet som förvaltar fastigheten i registret som en anmärkning i fråga om sådana fastigheter. Lagfart ska sökas av den statliga myndighet som besitter lägenheten eller ett outbrutet område. Detta innebär att staten inte har lagfart på den s.k. gamla statsägda marken i nationalparken, dvs. på statens skogsmark, utan statens äganderätt till området har antecknats i lagfarts- och inteckningsregistret som en anmärkning. Däremot har staten lagfart på de områden i nationalparken som förvärvats av enskilda uttryckligen för naturvårdsändamål.

Naturskyddsområden antecknas i fastighetsregistret som en särskild fastighetstyp. Enligt lagstiftningen om fastighetsbildning kan en fastighet av annan typ sammanslås med ett naturskyddsområde på de villkor som bestäms närmare genom lag och vidare kan ett outbrutet område som förvärvats för ett naturskyddsområde i samband med styckningen överföras till fastigheten i naturskyddsområdet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1, inklusive kartan, godkänns med ändringar (*Utskottets ändringsförslag*) och

att ett uttalande godkänns (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om Pallas-Yllästunturi nationalpark

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 och 2 §
(Som i RP)

3 §

Fridlysningsbestämmelser

På Pallas-Yllästunturi nationalpark tillämpas vad som föreskrivs om fridlysning i 13—15 § i naturvårdslagen, med undantag av 14 § 1 mom. (*utesl.*) 8 punkten.

4 §

Lokalbefolkningens rättigheter

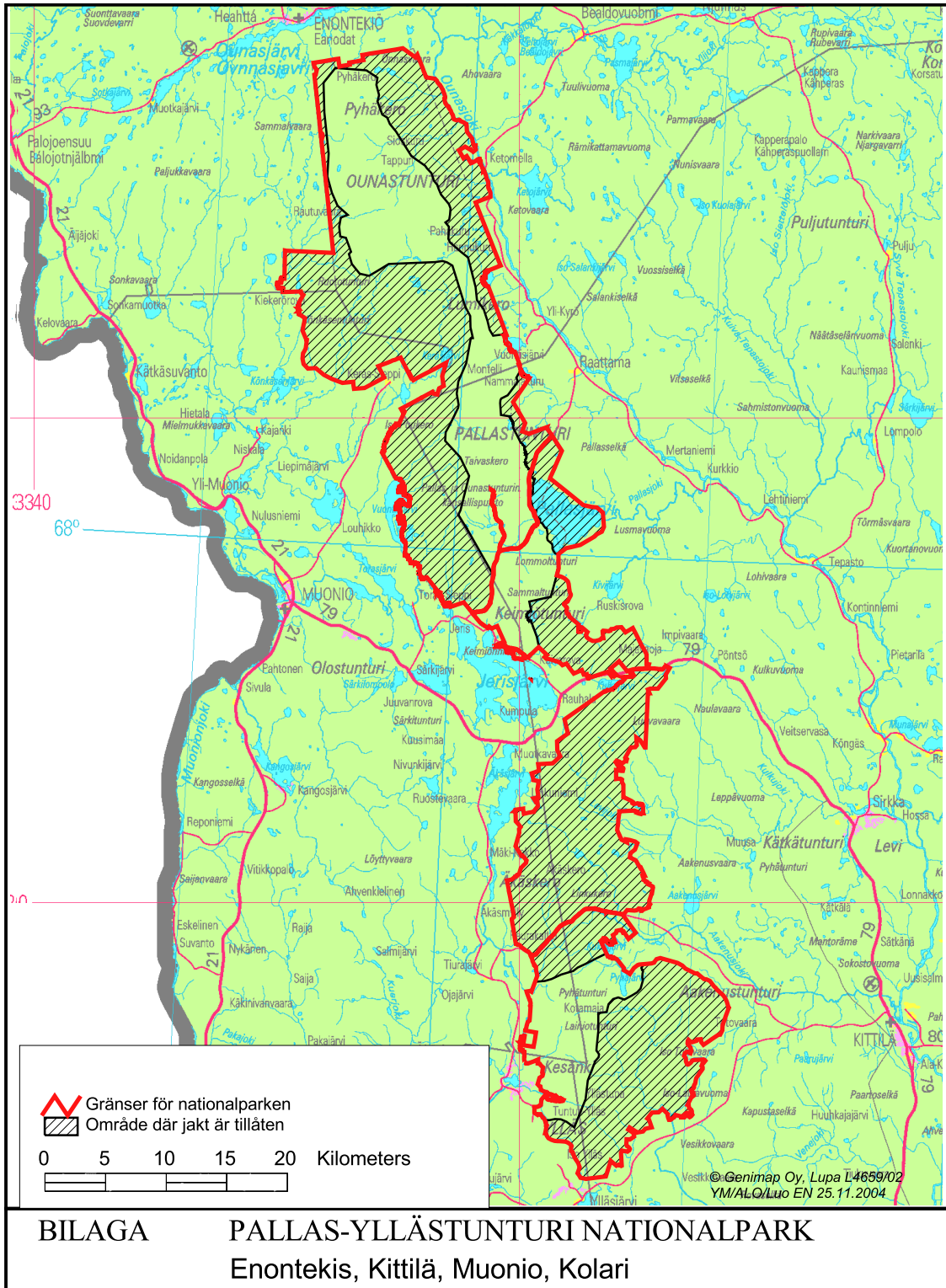
De vars hemort är en kommun som avses i 8 § i jaktlagen (615/1993) har rätt att med stöd av nämnda lagrum jaga i sin hemkommun inom Pallas-Yllästunturi nationalpark, utan hinder av fridlysningsbestämmelserna i naturvårdslagen. Det är emellertid inte tillåtet att jaga i kalvfälls-områdena eller i områdena i närhet av nationalparkens rutter och serviceanläggningar eller

Ylläs och Pallastunturi turistcentrum. De områden där jakt är tillåten har rastrerats på den karta som utgör bilaga till denna lag.

I fråga om mete, pilkning och annat fiske i nationalparken gäller vad som föreskrivs särskilt. I Pallasjärvi och Keimiöjärvi samt Pyhäjärvi vid Aakenustunturi är även fiskevårdsåtgärder tillåtna. Närmare bestämmelser om fiskevården anges i den skötsel- och nyttjandeplan som skall göras upp enligt 19 § i naturvårdslagen. Det är emellertid förbjudet att fiska i lekvattnen för laxöring som förekommer i Pallasjärvi, i vatten med ett naturligt förekommande bäcköringsbestånd och i vatten där fjällröding förekommer. Närmare bestämmelser om de områden där det är förbjudet att fiska utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt)

I fråga om bedrivande av renskötsel och uttag av husbehovsvirke i nationalparken gäller vad som föreskrivs särskilt. (Nytt)

5 §
(Som i RP)



Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att se till att lagstift-

ningen om nationalparker och naturreservat motsvarar kraven i 80 § i grundlagen.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml

Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd (delvis)
ers. Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.