

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 99/2009 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 17/2010 vp ja MmVL 31/2009 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen ja hallitusneuvos Satu Sundberg, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Jussi Laanikari, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija, MMT Jani Pellikka, Itä-Suomen yliopisto
- lakimies Leena Penttinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

- yksikön päällikkö Petri Ahlroth, Suomen ympäristökeskus
- lakimies Marketta Rosti, Metsähallitus
- tutkimusjohtaja Vesa Ruusila, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
- ylitarkastaja Ilpo Huolman, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- riistanhoidon neuvoja Visa Eronen, Uudenmaan riistanhoitopiiri
- puheenjohtaja Lauri Kontro, Suomen Metsästäjäliitto ry
- viestintäpäällikkö Klaus Ekman, Metsästäjäin Keskusjärjestö
- luonnonsuojeluasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ohjelmapäällikkö Petteri Tolvanen, WWF Finland.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon seuraavilta tahoilta:

- saamelaiskäräjät
- Suomen Metsästäjäliitto ry
- Paliskuntain yhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutoksia luonnonsuojelulain valtionmaiden luonnonsuojelualueita koskeviin säännöksiin. Luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvää asetuksenantovaltuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistet-

tavaksi siten, että se vastaisi nykyisestä perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskeva asetuksenantovaltuutus poistettaisiin kokonaan ja asetuksella perustettavia

muita luonnonsuojelualueita koskevia rauhoitus- säännöksiä ja asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös myös saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaamisesta, kun luonnonsuojelualueita perustetaan saamelaisten kotiseutualueelle. Esitykseen sisältyy myös tarkistuksia, jotka koskevat poikkeuksia kansallis- ja luon-

nonpuistojen rauhoitusmääräyksistä, luonnonsuojelujen liikkumisrajoituksia, alueiden liittämistä oleviin luonnonsuojelualueisiin sekä luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien vahvistamista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomauksin ja muutosehdotuksin todeten, että esitys perustuu valiokunnan ehdotuksesta hyväksytyyn lausumaan, jonka mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin kansallis- ja luonnonsuojelualueita koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi (YmVM 17/2004 vp).

Valiokunta toteaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 29/2004 vp) kansallis- ja luonnonsuojelualueita koskevan luonnonsuojelulain 16 §:n asetuksenantovaltuuden ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Asetuksenantovaltuus on ollut perustuslakivaliokunnan arvion mukaan täysin avoin, eikä se perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella ole rajoittanut asetuksenantajan harkintavaltaa.

Hallituksen esitys luonnonsuojelulain muuttamiseksi sisältää erityisesti perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämiä tarkistuksia voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin. Keskeinen muutosesitys on kansallis- ja luonnonsuojelualueita koskevan luonnonsuojelulain 16 §:n valtuussäännöksen poistaminen ja korvaaminen laintasoisilla säännöksillä. Kansallispuistot ja pinta-alaltaan yli tuhannen hehtaarin laajuiset luonnonsuojelut perustetaan aina omilla erillislaeilla, joten näitä

alueita koskeviin lakeihin on säilytettävä mahdollisuus tehdä puistokohtaisia tarvittavia poikkeussäännöksiä tulevaisuudessakin.

Lakiehdotuksen 17 a §:ään sisältyy lisäksi uusi valtuussäännös, joka koskee valtioneuvoston asetuksilla perustettavia muita luonnonsuojelualueita kuin kansallispuistoja ja edellä mainittuja luonnonsuojelualueita. Luonnonsuojelulain uudistamista koskevaan ehdotukseen on sisällytetty myös muutamia uusia säännöksiä, jotka liittyvät erityisesti eläinkantojen sääntelyyn luonnonsuojelualueilla.

Kansainvälisesti kansallispuistoissa noudatettavat suojelutavoitteet ja liikkumisrajoitukset vaihtelevat eri maissa huomattavasti. Valiokunta toteaa, että maailman luonnonsuojelualueiden luettelo perustuu YK:n päätökseen, jonka perusteella maailman luonnonsuojeluliitto (IUCN) on laatinut luetteloon pääsyn kirjaamisperusteet ja suojelualueiden luokitusjärjestelmän. Kansallispuistot on määritelty IUCN:n suojelualueluokan II mukaisesti suojelualueiksi, joiden hoidossa keskitytään ekosysteemien suojeluun ja virkistyskäytön turvaamiseen. Suomessa kansallispuistot ovat IUCN:n luettelon II luokassa. Sellaisen metsästyksen, joka ei liity kansallispuistossa suojeltavaan alkuperäiskulttuuriin, katsotaan IUCN:n suositusten mukaan yleensä olevan ristiriidassa kansallispuiston koskemattomuuden vaatimusten kanssa. IUCN on myös suositellut, että sellaisista suojelualueista, jotka eivät täytä luokan II suojelun ja hoidon vaatimuksia, ei tulisi käyttää kansallispuisto-nimeä. Metsähallitus teetti vuonna 2004 kansainvälisen arvioinnin suojelualueiden hoidosta. Selvitykses-

sä suositellaan IUCN:n periaatteiden pohjalta metsästykseltä ja kalastukselta rauhoitettujen alueiden määrän lisäämistä Suomessa.

Luonnonsuojelulaissa määritellään kolme erilaista luonnonsuojelualuetyyppeä: kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet. Kansallispuistoiksi perustettavilla alueilla on oltava merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä tai muutoin luonnontuntemuksen lisäämisen tai yleisen luontoharrastuksen ja virkistyskäytön kannalta. Tarkoitus on luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ohella turvata kansalaisille mahdollisuus nauttia luonnonkauneudesta ja kokea luontoelämyksiä. Luonnonpuistot ovat tutkimuskäyttöön tarkoitettuja alueita, joilla ihmisen kaikenlainen vaikutus pyritään pitämään mahdollisimman pienenä ja alueet kauttaaltaan koskemattomina. Näillä alueilla alueen virkistyskäyttö on yleensä erittäin rajoitettua. Muut luonnonsuojelualueet ovat yleensä pienialaisempia suojelualueita, joita voidaan perustaa sekä valtion maille että yksityismaille.

Kansallisen suojelualuejärjestelmän hallinta on pääasiallisesti keskitetty Metsähallitukselle, jonka rooli on keskeinen erityisesti suojelualueiden hoidon ohjauksessa. Metsähallitus ohjaa alueiden hoitoa muun muassa "Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet" -suosituksella vuodelta 2010.¹ Tässä suosituksessa todetaan esimerkiksi, että kansallispuiston tärkein tehtävä on suojelu, joka kohdistuu alkuperäisen elottoman ja elollisen luonnon piirteisiin, lajeihin ja eliöyhteisöihin, mutta voi kohdistua myös ihmisen toiminnan tuloksena syntyneisiin perinteisiin ympäristöihin, eliöyhteisöihin, maisemiin ja rakenteisiin.

Suojelun sallimissa rajoissa kansallispuiston tehtävänä on myös palvella muun muassa ympäristökasvatusta, opetusta ja yleistä luonnontuntemusta, luonnontieteellistä tutkimusta sekä ympäristön tilan seuranta. Kansallispuisto palvelee lisäksi virkistystä yleisenä, kaikille avoimena nähtävyytenä antamalla mahdollisuudet luonnossa tapahtuvaan retkeilyyn ja luonto-

elämysten kokemiseen. Kansallispuiston hoidon tavoitteena on, että puisto täyttää mahdollisimman hyvin perustehtävänsä. Tämän vuoksi kansallispuistoja pyritään kehittämään toiminnalliseksi ja käyttömahdollisuuksiltaan monipuoliseksi. Koska suojelutehtävä on ensisijainen, muut toiminnot on sopeutettava siten, ettei alueen suojelutavoite vaarannu. Suosituksessa todetaan lisäksi, että kansallispuistojen toisistaan suuresti poikkeavan koon, sijainnin ja luonteen vuoksi niitä kehitetään toiminnoiltaan, saavutettavuudeltaan ja kävijämääriltään eritasoisiksi.

Valiokunta korostaa, että Suomessa kansallispuistoja, luonnonpuistoja ja muita luonnonsuojelualueita koskevan sääntelyn perusperiaatteet ovat vakiintuneet, eikä niitä ole tarpeen muuttaa. Erilaisten suojelualueiden perustamisella pyritään turvaamaan alueen ekosysteemien koskemattomuutta ja toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisen toiminnan vaikutuksen alueen luontoon tulee olla mahdollisimman vähäinen, jolloin muun muassa lajien välisiä suhteita ja eläinkantojen runsautta sääntelee ainoastaan luonnon oma dynamiikka. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista otettaessa huomioon suojelualueiden pienehkö pinta-ala etenkin Etelä-Suomessa. Valiokunta korostaa, että suojelualueiden lisääntyvät kävijämäärät ja matkailun nopea kasvu edellyttävät yleisesti suojelualueiden käytön parempaa suunnittelua ja tehokkaampaa hoitoa kestävä matkailun periaatteiden toteuttamiseksi ja alueiden luontoarvojen suojelemiseksi.

Valiokunta katsoo, että luonnonsuojelulain muuttamista koskevassa esityksessä on pyritty sovittamaan yhteen yhtäältä suojelualueiden perustamistarkoitus ekosysteemien suojelun alueina, virkistyskäyttö sekä perinteinen metsästysoikeus erityisesti ns. vapaan metsästysoikeuden alueen suuremmilla suojelualueilla. Perusperiaatteet alueiden suojelussa eivät esityksen johdosta muutu.

Vierasperäisten lajien vähentäminen

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kansallis- ja luonnonpuistossa voidaan

¹ Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 127.

perustamistarkoitusta vaarantamatta alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen avulla vähentää vierasperäisten sekä, jos laji on tullut liian runsaslukaiseksi tai käynyt muutoin vahingolliseksi, muidenkin kasvi- ja eläinlajin yksilöiden lukumäärää. Valiokunta toteaa, että esityksen perustelujen mukaan vierasperäisten tai muutoin vahingollisten eliölajien yksilöiden vähentämismahdollisuuksia pyritään tehostamaan.

Valiokunta pitää ehdotettua uudistusta lähtökohdiltaan asianmukaisena, koska sen perusteella voidaan torjua luonnon monimuotoisuuden uhkaksi mahdollisesti muodostuvaa haitallisten vieraslajien leviämistä sekä vähentää näiden kielteisiä vaikutuksia kansallis- ja luonnonpuistojen suojeluarvoille. Useat vieraslajit voivat runsastua nopeasti ja vaarantaa suojelualueiden luontoarvoja, erityisessä vaarassa ovat maassa pesivät lintulajit. Haitallisia vieraslajeja voivat olla runsaslukuisina esimerkiksi pienpetoihin kuuluvat supikoira ja minkki, joiden on todettu aiheuttavan merkittäviä pesätuhoja erityisesti kosteikoilla ja saaristossa.

Ilmastomuutoksen eteneminen, mutta myös ihmistoiminta voi jatkossa lisätä erilaisten haitallisten tulokaslajien määrää ja niiden kantojen runsautta. Valiokunta katsoo, että poikkeuslupajärjestelmä on tarpeen, mutta sen soveltamisen tulee olla yhdenmukaista ja keskittyä haitallisten vieraslajien aiheuttamien haittojen torjumiseen ja vähentämiseen. Sekä vieraslajien että erityisesti alkuperäisten eliölajien yksilöiden määrän vähentämistä harkittaessa lähtökohtana tulee olla aina kyseisen alueen suojelutavoitteista lähtevä tarve ja suojeluarvoille aiheutuva merkittävä haitta. Valiokunta katsoo, että normaali ekologinen sukkessio ja kantojen populaatiodynamiikan vaihtelut kuuluvat kansallispuistoon, mutta alueen suojeluarvojen kannalta epäsuotuisa eliölajien kehitys tulee voida estää.

Pyyntiluvanvaraisten riistaeläinlajien yksilöiden poistaminen

Valiokunta toteaa, että luonnonsuojelulain 15 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 3 kohta, jonka mukaan kansallis- ja luonnonpuis-

tosta olisi mahdollista poistaa sellaisten riistaeläinlajien yksilöitä, jotka suojelualueen ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle aiheutuvasta merkittävästä taloudellisesta vahingosta. Pyyntiluvanvaraisia riistaeläinlajeja ovat muun muassa kaikki maasuurpedot sekä hirvi ja harmaahylje.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lainkohtaa voitaisiin soveltaa lähinnä hirvieläinten liikenteelle aiheuttamien vahinkojen torjumisessa, harmaahylkeiden ammattikalastukselle aiheuttamien vahinkojen ehkäisemisessä sekä ympäristölle vaaraa aiheuttavien karhu- ja susiyksilöiden poistamisessa. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan haitallisen eläimen poistamisessa myös muut menetelmät kuin sen tappaminen olisivat lupaharkinnassa mahdollisia. Valiokunta korostaa, että kyse on poikkeussäännöksestä, jolla pyritään erityistilanteissa ihmisten turvallisuushkien torjumiseen tai merkittävien taloudellisten vahinkojen estämiseen. Valiokunta katsoo, että säännöksellä voidaan täydentää esimerkiksi poliisilain mukaista lupaharkintaa, joka tarjoaa mahdollisuuden tietyissä harvinaisissa vaaratilanteissa varmistaa ihmisten turvallisuus.

Hirvikantojen runsauden vaikutus liikenneonnettomuuksiin on todettu useissa tutkimuksissa.² Hirvionnettomuuksien määrä liikenteessä on riippuvainen varsin suoraan hirvieläinten ja liikennesuoritteiden määrästä. Sen sijaan kansallispuistoissa liikkuvien ja elävien hirvipopulaatioiden vaikutuksista liikenneonnettomuuksien määrään on vähän suoranaista tutkimustietoa.

Kansallispuistojen hirvikysymyksen yhteydessä on yleisesti keskusteltu siitä, pitävätkö kansallispuistot yllä ylisuuria hirvikantoja ja vaikeutuuko myös metsästyksen järjestäminen kansallispuistojen lähialueilla. Valiokunta toteaa, että erityisesti Etelä-Suomessa kansallispuistot ovat kooltaan pieniä, joten yleensä hirvien elinpiirien koko ylittää eteläisten kansallispuistojen koon. Todennäköistä ei myöskään ole,

² esim. Haikkonen, H. ja Summala, H.: Hirvikanta, liikenne ja hirvikolarit. Liikenneministeriön julkaisuja 20/2000.

että hirvet oleskelisivat koko metsästyskauden ajan metsästykseltä suojassa kansallispuistojen rajojen sisällä. Kuitenkin esimerkiksi Hämeen alueella hirvionnettomuuksia on selvitysten mukaan aiempina vuosina osin ilmeisesti runsaiden hirvikantojen takia tapahtunut Karkkilassa lähellä Liesjärven kansallispuistoa. Siellä on myös havainnoitu tutkimuksissa, että hirviä on metsästyksen aikana siirtynyt kansallispuiston puolelle. Eniten hirvionnettomuuksia tapahtuu yleisesti syksyllä hirvien vaellus-, kiima- ja metsästysaikaan, minkä vuoksi Liesjärven kansallispuiston vaikutus onnettomuuksiin ei ole suoraan tilastojen perusteella osoitettavissa. Uudellamaalla hirvikannan säätelyyn liittyvät näkökohdat ovat tulleet esille myös Nuksion kansallispuiston alueella. Nuksion ympäristössä ei ole ollut toistaiseksi havaittavissa tilastoista ilmenevää hirvieläinten aiheuttamaa kolarikeskittymää.

Metsästys eteläisen Suomen kansallispuistoissa -raportissa³ on tarkasteltu yleisesti kansallispuistoissa elävien hirvieläinten vaikutuksia liikenneonnettomuuksiin. Eniten hirvionnettomuuksia tapahtuu Uudellamaalla siellä, missä hirvieläimiä ja liikennettä on runsaasti, erityisesti hirviaitojen päättymiskohdissa ja pääteiden risteysalueilla. Vaikka tutkimustietoa on vielä melko vähän, ei selvitysten perusteella ole osoitettavissa, että kansallispuistojen hirvikanta aiheuttaisi merkittävää liikenneturvallisuusrisin kasvua Etelä-Suomessa. Valiokunta toteaa, että hirvikantojen säätelyä voidaan myös tarvittaessa tehostaa lisäämällä metsästyslupien määrää kansallispuistojen lähialueilla. Kansallispuistojen läheisyydessä toimiville metsästyseuroille voidaan myöntää riistanhoitopiirin päätöksellä korotettu määrä pyyntilupia, jos hirvien lukumäärissä tapahtuu ongelmallista kasvua.

Valiokunta pitää kuitenkin esitettyä 15 §:n 1 momentin 3 kohdan mahdollisuutta hirviyksilöiden poistoon tulevaisuudessa tarpeellisenä varautumistoimenpiteenä, jos hirvikanta kansallispuistoissa kasvaa nopeasti tai hirvien hakeutuminen kansallispuistoihin olennaisesti lisää-

tyy. Hirviyksilöiden poistaminen on esityksen mukaan mahdollista niissä tapauksissa, jos vilkkaan liikenteen alueella kansallispuistoihin mahdollisesti keräytyisi liiallisesti hirviä ja ne aiheuttaisivat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle merkittävän taloudellisen vahingon uhan. Valiokunta pitää tärkeänä, että luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien mahdollinen myöntäminen hirviyksilöiden poistamiseen perustuu yhdenmukaisiin käytäntöihin sekä riittäviin selvityksiin turvallisuus- ja omaisuusuhkista.

Lakiesityksen mukaan luonnonsuojelulain 15 §:ään lisätään uusi yleinen säännös mahdollisuudesta hirven ajoon kansallispuistossa. Valiokunta toteaa, että hirven ajo metsästyksen yhteydessä on nimenomaisesti sallittu nykyäänkin useimmissa kansallispuistoissa, mutta asiasta on säädetty erikseen kutakin yksittäistä puistoa koskevassa asetuksessa. Hirven ajo on mahdollistettu järjestyssäännöllä tai hallintoviranomaisen päätöksellä ratkaistavaksi myös monessa sellaisessa kansallispuistossa, jossa metsästys on kielletty. Valtuussäännöksen poistuessa luonnonsuojelulain 16 §:stä on tarpeen säätää asiasta laissa sellaisena kansallispuistoissa sallittuna toimenpiteenä, joka kuitenkin edellyttää Metsähallituksen lupaa. Käytännössä hirven ajoa koskevat säännökset ja ajon laajuus selvitettäisiin jatkossa kansallispuiston käyttö- ja hoitosuunnitelman teon yhteydessä. Valiokunta korostaa yhdenmukaisten käytäntöjen ja säännösten tarvetta hirven ajon osalta. Valiokunta pitää myös asianmukaisena, että hirven ajo kansallispuistoissa ohjataan kansallispuistojen niihin osiin, joissa sillä on käytännön merkitystä puistoa ympäröivien alueiden hirvenmetsästyksen tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta.

Kalastus kansallispuistoissa ja luonnonsuojelualueilla

Valiokunta katsoo maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon viitaten, että kansallis- ja luonnonsuojelussa tapahtuvan kalastuksen kannalta luonnonsuojelu- ja kalastuslainsäädäntöön sisältyy pienimuotoisia täydentämistarpeita, jotka edellyttävät yleiskalastusoikeuksia koskevien

³ Ympäristöministeriön raportteja 10/2006.

säännösten tarkistamista ja saattamista ajan tasalle.

Lakiesityksen 15 §:n 5 kohdan mukaan alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla voidaan kansallispuistoissa ja luonnonpuistossa kalastaa muutoinkin kuin onkimalla ja pilkkimällä. Valiokunta toteaa, että kyseinen jokamiehenoikeuksien nojalla tapahtuvaa kalastusta koskeva luonnonsuojelulain pykälä on ehdotuksessa edelleen samassa muodossa kuin nykyisessä luonnonsuojelulaissa, joka on valmisteltu ennen kuin kalastuslakiin (286/1982) tehtiin vuonna 1997 lisäys koskien läänikohtaisella viehekalastusluvalla tapahtuvan yleiskalastuksen rinnastamista onkimiseen ja pilkkimiseen.

Kalastuslain nykyisin voimassa olevan 8 §:n 1 momentin nojalla jokaisella on oikeus harjoittaa onkimista, pilkkimistä sekä yhdellä vavalla, kellalla ja vieheellä viehekalastusta. Poikkeuksen onkimis- pilkkimis- ja viehekalastusoikeudesta muodostavat kalastuslain 8 §:ssä mainitut kohteet, kuten lohi- ja siikapitoisten vesistöjen virta- ja koskipaikat sekä kalastuslain 11 §:n nojalla erikseen päätetyt kalastuskieltoalueet. Yhdellä vavalla, kellalla ja vieheellä tapahtuva läänikohtainen viehekalastus on jokamiehenoikeuksiin rinnastettava maksullinen yleiskalastusoikeus, jolla riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tekemien seurantatutkimusten perusteella arvioituna ei ole ollut haitallisia vaikutuksia kalantoihin.

Valiokunta korostaa, että viehekalastusta sekä onkimista ja pilkkimistä harrastetaan hyvin samankaltaisesti eikä viehekalastuksesta aiheudu onkimiseen tai pilkkimiseen verrattuna suurempia haittoja kansallis- tai luonnonpuistoissa. Valiokunta pitää edellä todetun perusteella tärkeänä paraikaa valmisteltavan kalastuslain uudistamisen yhteydessä kalastuslain ja luonnonsuojelulain säännösten tarkistamista siten, että kalastuksen maksuttomia ja maksullisia jokamiehenoikeuksia säännellään jatkossa yhdenmukaisesti.

Saamelaisten oikeuksien turvaaminen

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää

ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista.

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Sama koskee myös muita luonnonsuojelualueita lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentin viittaussäännöksen nojalla. Sääntely on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tässä yhteydessä tärkeää erityisesti perinteisen saamelaisen poronhoidon edellytysten turvaamiseksi Ylä-Lapin laajoilla luonnonsuojelualueilla. Perustuslakivaliokunta pitää samasta syystä perusteltuna lain 18 §:ään lisättäväksi ehdotettua 3 momenttia, jonka nojalla pykälän 1 momentin liikkumisrajoitukset eivät koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa varten. Ehdotettu sääntely toteuttaa tavallisen lain tasolla perustuslaissa ilmaistuja saamelaisten oikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen ilmaisuun, jonka mukaan aluetta perustettaessa on kuitenkin otettava asianmukaisella tavalla huomioon sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut. Sana "kuitenkin" antaa perustuslakivaliokunnan mukaan kuvan siitä, että kysymys olisi poikkeussäännöstä ensimmäiseen virkkeeseen. Tällä tavalla ymmärrettynä momentin toinen virke näyttäisi rajoittavan saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan. Pykälästä on valiokunnan arvion mukaan edellä mainituilla perusteilla syytä poistaa selvyiden vuoksi sana "kuitenkin".

Metsästyksen perustettavissa kansallispuistoissa metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettulla alueella

Valiokunta toteaa, että esitetyn 16 §:n 2 momentin mukaan kuntalaisten metsästys-oikeudet huomioidaan perustettaessa uusia kansallispuistoja metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettulle ns. vapaan

metsästysoikeuden alueelle. Metsästyslain 8 §:n mukaan kuntalaisilla on oikeus metsästää valtion alueella Lapin lääniin kuuluvassa kunnassa tai Kajaanin, Hyrynsalmen, Kuhmon, Kuusamon, Paltamon, Pudasjärven, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen, Taivalkosken, Vaalan tai Vuolijoen kunnassa (ns. vapaan metsästysoikeuden alue).

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 5) mukaan uuden 16 §:n 2 momentin avulla turvataan erityisesti paikallisten asukkaiden oikeuksien säilyminen. Valiokunta huomauttaa, että uusien kansallispuistojen perustamisesta päätetään tapauskohtaisesti säätämällä jokaisesta kansallispuistosta oma lakinsa. Tässä yhteydessä päätetään myös metsästystä koskevista säännöksistä tapauskohtaisesti.

Metsästyksen rajoittaminen muilla suojelualueilla

Luonnonsuojelulain 13 §:n pääsäännön mukaan kansallis- ja luonnonpuistoissa on luontoa muutettava toiminta kielletty. Metsästystä koskee erityisesti 13 §:n 5 kohta, jonka mukaan on kiellettyä pyydystää, tappaa tai hävittää selkärangaisia eläimiä tai hävittää niiden pesiä ja pyydystää tai kerätä selkärangattomia eläimiä. Lakiesityksen 17 a §:n mukaan muuhun luonnonsuojelualueeseen sovelletaan, mitä luonnonsuojelulain 13—15 §:ssä ja 16 §:n 1 momentissa säädetään kansallis- ja luonnonpuistoista, jollei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Muut luonnonsuojelualueet eivät ole niin tiukasti suojeltuja kuin luonnonpuistot, joten niitä perustettaessa voidaan ottaa myös muita kuin pelkästään suojelutarpeista johtuvia seikkoja laajemmin huomioon.

Metsästys on lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentin pääsäännön mukaan sallittua metsästyslain 8 §:ssä mainitun kunnan alueella sijaitsevalle muulla luonnonsuojelualueella. Valiokunta toteaa, että tämä perinteinen metsästysoikeus jatkossakin koskee lähtökohtaisesti mahdollisesti perustettavia ns. muita suojelualueita, jotka sijaitsevat Pohjois-Suomessa. Metsästys oikein suunniteltuna ja toteutettuna sekä asianmukaisesti valvottuna ei näillä alueilla ole ristiriid-

dassa luonnonsuojelualueiden suojelutavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto voi kuitenkin luonnonsuojelulain uuden valtuussäännöksen perusteella tietyin edellytyksin rajoittaa metsästystä 8 §:n mukaisilla alueilla. Valiokunta pitää metsästystä koskevaa rajoitusmahdollisuutta asianmukaisena, jotta alueiden suojelutavoitteiden saavuttamisesta voidaan huolehtia.

Esityksen 17 a §:n 2 momentin mukaan metsästyksen sallivasta pääsäännöstä on mahdollista valtioneuvoston asetuksella poiketa alueellisesti, ajallisesti tai tietyn riistaeläinlajin osalta, jos metsästys vaarantaa alueen perustamistarkeitä tai aiheuttaa haittaa alueen muulle käytölle. Valiokunta toteaa, että metsästystä voidaan tarvittaessa rajoittaa esimerkiksi sellaisilla muilla luonnonsuojelualueilla, jotka ovat pienialaisia ja sijaitsevat asutuksen tai matkailukeskusten läheisyydessä. Lisäksi metsästys voidaan esityksen mukaan sallia vain metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetuille kunnan asukkaille, jos se on tarpeen riistakantojen turvaamiseksi tai hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sääntely täyttää tällaisessa yhteydessä sen täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä asetuksenantovallan käytön rajaamiselle ja ohjaamiselle asetetut vaatimukset. Mahdollisuus asettaa kuntalaiset eri asemaan muihin verrattuna perustuu metsästyslain kyseisen säännöksen lähtökohtaan, eikä se ole perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain kannalta ongelmallinen.

Metsästyslain 8 §:ssä määritellyn alueen ulkopuolella metsästys on puolestaan muilla luonnonsuojelualueilla pääsääntöisesti kiellettyä. Metsästys voidaan sallia valtioneuvoston erillisellä harkinnalla myös muualla kuin metsästyslain 8 §:ssä määritellyllä alueella, jos siitä ei ole haittaa alueen muulle käytölle eikä sillä vaaranneta alueen käyttötarkoitusta. Valiokunta katsoo, että eteläisessä Suomessa muut luonnonsuojelualueet ovat yleensä pienialaisia ja niillä on etenkin asutuskeskusten läheisyydessä useimmiten huomattavaa merkitystä ulkoilun ja virkistyskäytön kannalta. Näillä alueilla on tarpeen säädellä metsästystä tarkemmin kuin Pohjois-Suomessa. Kuitenkin itäisessä Suomessa on

suurempia olemassa olevia tai suunniteltuja suojelualueita, joilla suojelutavoitteiden kärsimättä voi olla mahdollista säännelysti metsästää.

Valiokunta pitää tärkeänä aluekohtaisia metsästystä koskevia ratkaisuja, jotka tehdään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perustamistarkoituksessa mainitut luontoarvot, jokamiehenoikeudet, virkistyskäytön määrä ja suojelualan koko. Metsästyksen sallittavuutta harkittaessa voidaan suojelualan perustamistarkoituksen lisäksi ottaa huomioon luonnonsuojelualan laajuus ja syrjäinen sijainti sekä pieni virkistyskäyttöpaine metsästyksen sallivuutta lisäävinä tekijöinä. Näillä laajemmilla alueilla tulee yhdistää luonnossa liikkumisen ja metsästyksen tarpeet samanaikaisesti hyvällä suunnittelulla hyödyntäen tarpeen mukaan ajallisia tai alueellisia metsästysrajoituksia, jotka suunnitellaan avoimella yhteistyöllä.

Lakiesityksen 17 a §:n 3 momenttiin sisältyvät vastaavat asetuksenantovaltaa rajaavat säännökset kuin 2 momenttiin. Sääntely on tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmaton. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin lausunnossaan huomiota säännöksen sanamuotoon, josta puuttuu kokonaan sääntelyn peruslähtökohta. Valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpaa on perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun 2 momentin tavoin ensin ilmaista pääsääntö, josta voidaan ehdotetulla tavalla asetuksella antaa poikkeavia säännöksiä. Valiokunta esittääkin jäljempänä 17 §:n 3 kohdan teknieluonteista selkeyttämistä.

Natura 2000 -alueet ja metsästys

Euroopan unionin luonnonsuojelusäädösten tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden vähentämisen pysäyttäminen unionin alueella. Natura 2000 -verkosto on Euroopan unionin kattava ekologinen verkosto, joka koostuu jäsenvaltioiden siihen ilmoittamista luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin (79/409/ETY, ns. lintudirektiivi) mukaisista erityissuojelualueista (SPA) ja luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasvillisuuden suojelusta annetun neuvoston direktiivin (92/43/ETY, ns. luontodirektiivi) tarkoittamista

erityisten suojelutoimien alueista (SAC). Jäsenvaltiot muodostavat kansallisesti SAC-alueet EU-komission hyväksymistä yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (SCI).

Valtioneuvoston Natura 2000 -alueita koskevassa päätöksessä⁴ lähtökohtana oli, että alueen sisällyttäminen Natura 2000 -verkostoon ei pääsääntöisesti vaikuta metsästysoikeuksiin eikä niiden käyttöön, sillä Natura-alueiden suojelun tavoitteena on tiettyjen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojelu sekä sellaisten lajeja koskevien häiriöiden estäminen, jotka merkittäväällä tavalla vaarantavat lajien suojelutason.⁵ Metsästystä ei ole päätöksen mukaan pidettävä tällaisena häiriönä muutoin kuin erityisen tärkeillä linnustonsuojelualueilla ja harmaahylkeiden suojelun kannalta merkityksellisillä alueilla.

Valiokunta toteaa, että Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla on luonnonsuojelulain 68 §:n mukaisesti toteutettava kunkin alueen suojelutavoitteita vastaava suojelu. Suojelua toteutettaessa tulee huolehtia siitä, että niiden arvojen säilyttäminen, joiden perusteella alue on verkostoon otettu, tulee turvatuksi.

Natura 2000 -verkostoon sisältyy alueita, joilla on luontodirektiivin liitteessä II mainittujen lajien elinympäristöjä. Näistä lajeista metsästyslain piiriin kuuluvat ahma, saukko, harmaahylje, metsäpeura ja itämerennorppa. Alueilla, joilla on tarkoitus suojella edellä mainittujen lajien elinympäristöjä, tulee myös itse lajin olla pääsääntöisesti rauhoitettu. Lisäksi liitteessä II on mainittu myös euroopanmajava, karhu ja ilves, mutta näiden lajien elinympäristöjen säilyttämisaatimuksesta Suomi sai EU-jäsenyysneuvotteluissa poikkeuksen.

Lintudirektiivin keskeinen tavoite on linnuston suojelu. Tärkeiden linnustonsuojelualueiden suojelun lähtökohta on, että kyseisten alueiden luonnonolosuhteet säilyvät linnuston kannalta edullisina. Valtioneuvoston Natura 2000 -päätöksessä on todettu, että linnuston suojelualueil-

⁴ Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä. Annettu Helsingissä 20 elokuuta 1998.

la ei ole suoranaisesti tarvetta rajoittaa metsästystä nykyisestä.⁶

Valiokunta toteaa, että jo perustettujen luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännökset jäävät luonnonsuojelulain uudistuksessa sellaisinaan voimaan, eikä niitä ole Natura 2000 -päätöksen perusteella tarpeen muuttaa. Uusia luonnonsuojelualueita perustettaessa ratkaistaan puolestaan tapauskohtaisesti luonnonsuojelulain säännösten mukaisesti, miten metsästyksen alueella suhtaudutaan. Valiokunta katsoo, että lakiesitys luo tapauskohtaiselle harkinnalle riittävät puitteet. Lisäksi hallituksen esitykseen on kirjattu myös Natura 2000 -päätökseen sisällytettyjä näkökohtia siitä, miten metsästyskysymykset tulee ottaa huomioon uusia luonnonsuojelualueita perustettaessa. Pohjois-Suomen laajoilla valtionmailla rauhoitusmääräykset ovat metsästyksen suhteen sallivampia kuin Etelä-Suomessa. Tähän paikallisten asukkaiden oikeuksia korostavaan periaatteeseen ei Natura 2000 -verkostoa koskeva päätös tuonut muutoksia.

Nykyisten kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännökset

Valiokunta toteaa, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa olemassa olevien kansallis- ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksiä. Hallituksen esityksessä (s. 2) todetaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia ennen luonnonsuojelulain voimaantuloa perustettujen alueiden rauhoitussäännöksiin. Luonnonsuojelulain 76 §:n 2 momentin mukaan näiden alueiden perustamissäädökset ja niiden rauhoitussäännökset poikkeuksineen ovat jääneet voimaan. Valiokunta korostaa, että samalla tavoin myös luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen perustettujen alueiden perustamis-

säädökset ja rauhoitussäännökset poikkeuksineen jäävät toistaiseksi voimaan, eikä niitä kumota tässä yhteydessä.

Ympäristöministeriön arvion mukaan kansallis- ja luonnonpuistoja, joiden rauhoitussäännökset poikkeuksineen pitää saattaa lain tasolle, on arviolta 20 kappaletta. Valiokunta katsoo, ettei säädöstason nostamisen yhteydessä nykyisiä rauhoitussäännöksiä poikkeuksineen tule muuttaa sisällöllisesti, vaan saattaa ne ainoastaan lain tasolle. Valiokunta korostaa, että näiden ennen luonnonsuojelulakia sekä luonnonsuojelulain perustamisen jälkeen perustettujen alueiden rauhoitussäännökset poikkeuksineen tulee luonnonsuojelulain muutoksen voimaan tulon jälkeen saattaa lailla asetuksen tasolta lain tasolle mahdollisimman nopeasti.

Luonnonsuojelualueiden perustaminen ja alueiden liittäminen suojelualueisiin

Ympäristöministeriön asettaman säädösvalmistelun projektiryhmän laatiman säädösvalmistelun ja kiinteistönmuodostamisen työohjelman mukaan aiemmin tehtyjen suojelupäätösten toteuttaminen edellyttää vielä uusien luonnonsuojelualueiden perustamista ja jo perustettujen luonnonsuojelualueiden laajentamista. Perustamista odottavat kohteet ovat valtaosin sekä kansallisiin suojeluohjelmiin että Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita. Metsähallituksen hallinnassa on paljon soidensuojelu-, rantojensuojelu-, lehtojensuojelu-, lintuvesien suojelu- ja vanhojen metsien suojeluohjelmiin sekä kansal-

⁵ Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä, annettu 20.8.1998, s. 11—12. Valtioneuvoston päätöksen mukaan niillä Natura 2000 -alueilla, joiden suojelun toteutustapa on muu kuin luonnonsuojelulaki, metsästystä ei lähtökohtaisesti rajoiteta. Niillä Natura-alueilla, joiden suojelun toteutustapa on luonnonsuojelulaki, on päätöksen mukaan suojelun toteutuksessa otettava huomioon myös kansallisesta lainsäädännöstä, kuten luonnonsuojelulaista, johtuvat näkökohdat.

⁶ Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä, annettu 20.8.1998, s. 13. Metsästyslain lähtökohtana on päätöksen mukaan lintukantojen kestävyys, joten mahdollinen metsästyksen rajoittaminen tai ohjaus tapahtuu pääasiassa normaalin metsästyslain valvonnan ohjauksen puitteissa. Tärkeimmillä lintujen muuton- aikaisilla levähdysalueilla on tarvetta turvata myöhään kokoontuvien lintujen häiriötön oleskelu ennen muuttoa. Tämä voidaan valtioneuvoston päätöksen mukaan toteuttaa rauhoitusmääräysten kautta rajoittamalla metsästystä kokonaan tai osittain. Rajoituksia ei kuitenkaan toimeenpanna yksipuolisoin viranomais- päätöksin, vaan ne toteutetaan merkittävillä metsä- tusalueilla neuvottelemalla eri etutahojen kanssa tavoitteet yhteen sovittaen.

lis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelmaan, Natura 2000 -ohjelmaan sekä useisiin päällekkäisiin suojeluohjelmiin kuuluvia kiinteistöjä, joista ei ole vielä muodostettu suojelualueita.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on tehnyt näistä alueista jo aiemmin sellaiset päätökset, joiden perusteella alueista muodostetaan luonnonsuojelulain mukaisia suojelualueita. Valiokunta katsoo, että näiden suojelualueiden perustamistoimenpiteiden nopea loppuunsaattaminen edellyttää lakiesityksen hyväksymistä. Laisa tulee olla toimiva ja riittävän tarkkarajainen valtuussäännös tiettyjen toimintojen järjestämiseen uusilla luonnonsuojelualueilla.

Ympäristöministeriön mukaan vielä perustettavien uusien suojelualueiden ja vanhoihin liitettävien alueiden yhteispinta-ala on arviolta yli 750 000 hehtaaria ja kohteita hieman yli 1 800 kappaletta. Kokonaan uusia luonnonsuojelualueita suunnitellaan perustettavaksi noin 950 kappaletta, pinta-alaltaan noin 370 000 hehtaaria. Näihin alueisiin sisältyy yhteensä yli 1 000 erillistä kohdetta, joista osa perustetaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Liittäminen olemassa olevaan luonnonsuojelualueeseen erillisellä säädöksellä on suunniteltu tehtäväksi hieman yli 300 alueen osalta (pinta-ala hieman yli 300 000 ha). Olemassa olevia suojelualueita, joihin liitettäisiin säädösteknisesti uusia kohteita, on noin 80, mutta liittämisen tuloksena muodostuisi kuitenkin yhteensä vain hieman yli 50 suojelualuetta, koska samassa yhteydessä pieniä suojelualueita on tarkoitus yhdistää. Kiinteistöteknisesti liitettävistä kohdista yhteensä noin 120 kohdetta, yhteispinta-alaltaan noin 55 000 hehtaaria, liitettäisiin metsästyslain 8 §:n tarkoittamalla alueella sijaitseviin suojelualueisiin. Lisäksi edellä mainittujen alueiden osalta laskelmassa on mukana neljä kohdetta, yhteispinta-alaltaan noin 3 600 hehtaaria, joiden liittämisen on jatkotarkastelussa katsottu edellyttävän erillistä säädöstä.

Metsästyslain 8 §:ssä määritellyn alueen ulkopuolella arvioidaan olevan noin 165 kiinteistöteknisesti liitettävää kohdetta, yhteispinta-alaltaan noin 25 000 hehtaaria. Valtaosa (yli 100 kpl, noin 22 000 ha) näistä kohdista liitettäisiin

luonnonsuojelualueisiin, joiden rauhoitusmääräykset sallivat metsästyksen. Nämä alueet ovat pääasiassa soidensuojelualueita. Kohteita, jotka tulisivat liitettäväksi oleviin luonnonsuojelualueisiin, joiden rauhoitusmääräyksissä metsästyks on kielletty, olisi arviolta noin 50 kappaletta, yhteispinta-alaltaan noin 3 500 hehtaaria.

Lakiesityksen 22 §:n esitetyt muutokset keventävät jatkossa huomattavasti luonnonsuojelualueita koskevaa säädösvalmistelua, kun kaikkia liitettäviä alueita ei enää tarvitse liittää erillisten säädösten avulla, vaan osa pienemmistä alueista voidaan liittää olemassa olevan alueeseen kiinteistöteknisesti. Valiokunta katsoo, että muutoksella on tarkoitus joustavoittaa ja keventää valtionmaiden luonnonsuojelualueiden perustamista koskevaa paljon resursseja vaativaa säädösvalmistelua ja siihen läheisesti liittyvää suojelualuekiinteistöjen muodostamista.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että alkuperäisen luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset eivät saisi muuttaa liitettävän alueen metsästyskäytäntöjä olennaisella tavalla. Muussa tapauksessa luonnonsuojelualueeseen liittämisen tulisi tapahtua säädösteitse. Olennaisia muutoksia metsästyskäytännöissä ovat perusteluiden mukaan esimerkiksi hirvenmetsästysoikeuden rajaaminen hirvenajoksi, kaiken riistan metsästyksen muuttuminen ainoastaan hirvenmetsästykseksi tai metsästyslain 8 §:n alueella metsästyksen muuttuminen ainoastaan kuntalaisten oikeudeksi metsästä. Valiokunta toteaa, että metsästyksen sallittavuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon alueen suojeluarvojen säilyminen sekä muut perustamisedellytyksiin liittyvät seikat.

Yksityiskohtaiset perustelut

16 §. Eräiden oikeuksien turvaaminen. Valiokunta ehdottaa saamelaiden oikeuksia koskevan säännöksen tarkistamista perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten siten, että 16 §:n 1 momentista poistetaan sana "kuitenkin". Valiokunta katsoo, että säännöksen tarkistaminen selkeyttää pykälän tavoitetta saamelaiskulttuurin yllä-

pitämisen ja kehittämisen edellytysten turvaamisesta.

17 a §. Muun luonnonsuojelualueen rauhoitus-säännökset. Muiden kuin metsästyslain 8 §:ssä mainittujen kuntien alueella sijaitsevilla alueilla metsästyksen sallimisesta voidaan 17 a §:n 3 momentin nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella. Säännökseen sisältyvät vastaavat asetuksenantovaltaa rajaavat säännökset kuin 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin lausunnossaan huomiota säännöksen sanamuotoon, josta puuttuu kokonaan metsästystä koskevan sääntelyn lähtökohta. Pykälää tulee selkeyttää siten, että ehdotetun 2 momentin ta-

voin ensin ilmaistaan pääsääntö myös 3 momentissa, josta voidaan asetuksella antaa poikkeavia säännöksiä. Valiokunta ehdottaa, että *pääsäännön mukaan muun kuin metsästyslain 8 §:n alueella sijaitsevalla muulla luonnonsuojelu-alueella eläinten tappamisesta, pyydystämisestä ja hätyyttämisestä on voimassa, mitä 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään.*

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

luonnonsuojelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun luonnonsuojelulain (1096/1996) 15—17 §, 19 §:n 2 momentti sekä 22 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 17 §:n 2 momentti laissa 1069/2004, sekä

lisätään lakiin uusi 17 a § ja 18 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

15 §
(Kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

16 §

17 §
(Kuten HE)

Eräiden oikeuksien turvaaminen

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Aluetta perustettaessa on (*poist.*) sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huomioon.

17 a §

Muun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Muun kuin metsästyslain 8 §:n alueella sijaitsevalla muulla luonnonsuojelualueella eläinten tappamisesta, pyydystämisestä ja hätyyttämisestä on voimassa, mitä 13 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään. Valtioneuvoston asetuksella

voidaan *kuitenkin* säätää metsästyksen sallimisesta (*poist.*) muulla luonnonsuojelualueella, jos metsästys ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta tai aiheuta haittaa alueen muulle käytölle. Säännökset voivat olla ajallisesti tai alueellisesti rajoitettuja taikka kohdistua tiettyyn riista-eläinlajiin.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

18, 19 ja 22 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(Kuten HE)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Antti Kaikkonen /kesk
Tanja Karpela /kesk

Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esitys HE 99/2009 vp sisältää pääasiassa tarpeellisia valtuutussäännösten täsmennyksiä. Esityksen suurimmat ongelmat liittyvät metsästyksen ja hirven ajon sallimiseen tietyin edellytyksin kansallis- ja luonnonpuistoissa.

Esityksen mukaan luonnonsuojelulain 15 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 kohta, joka tietyin edellytyksin sallisi pyyntiluvanvaraisten riistaeläinlajien yksilöiden poistamisen alueelta myös luonnonsuojelualueen ulkopuolisista tarpeista johtuen. Pyyntiluvanvaraisia riistaeläinlajeja ovat muun muassa kaikki maasuurpedot, hirvi ja harmaahylje. Lisättäväksi ehdotetun 3 kohdan mukaan kansallis- ja luonnonpuistoissa olisi mahdollista poistaa sellaisten riistaeläinlajien yksilöitä, jotka suojelualueen ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle aiheutuvasta merkittävästä taloudellisesta vahingosta.

Lisäksi ehdotettuun 15 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi yleinen säännös mahdollisuudesta hirven ajoon kansallispuistoissa. Eteläisissä kansallispuistoissa etenkin hirvien pyynnin ja siihen liittyvän hirvenajon käytännöt vaihtelevat. Eräissä kansallispuistoissa hirven ajo on sallittu, mutta muutamissa puistoissa se on kielletty. Vaihtelu johtuu enemmän puistojen perustamisen ajankohdasta kuin luonnonoloista.

Luonnonsuojelualueiden merkitys luonnon monimuotoisuudelle

Niiden kansallispuistojen pinta-ala, joissa metsästyks on kokonaan kielletty, on yhteensä noin 100 000 hehtaaria. Tämä on noin 0,3 % Suomen kokonaispinta-alasta. Lisäksi metsästyks on kokonaan kielletty kaikissa luonnonpuistoissa sekä eräillä muilla pinta-alaltaan vähäisillä luonnonsuojelualueilla. Edellä tarkoitettujen alueiden pinta-ala on karkean arvion mukaan hieman yli

150 000 hehtaaria. Kaikkien luonnonsuojelualueiden yhteispinta-ala, joilla metsästyks on kielletty, on vajaa prosentti Suomen pinta-alasta.

Jos metsästyks hallituksen esityksen mukaisesti olisi tietyissä tilanteissa mahdollista myös kansallis- ja luonnonpuistoissa, on vaarana, että metsästyks häiritsi rauhoitettuja ja jopa uhanalaisia eläimiä. Sama koskee hirven ajon sallimista kansallispuistoissa. Suojelualueet edustavat arvokkainta luontoamme, ja niiden tarkoituksena on alkuperäisluonnon suojeleminen. Suojelualueita on eteläisessä Suomessa vähän ja tarpeita uusille suojelualueille sekä virkistyskäytölle ja luontomatkailulle on paljon. Tämän vuoksi esimerkiksi Sipoonkorven kansallispuiston perustaminen on tärkeää

Luonnonsuojelualueiden virkistyskäyttö

Jos metsästyks sallittaisiin, kansallis- ja luonnonpuistojen virkistyskäyttö häiriintyisi. Kansallispuistot ovat muodostuneet erittäin tärkeiksi luontomatkailun kohteiksi, joiden kävijämäärät ovat olleet pitkään nousussa. Tehtyjen kävijätutkimusten mukaan ylivoimainen enemmistö kävijöistä vastustaa metsästyksen sallimista kansallispuistoissa. Metsästyksen sallimisella kansallispuistoissa saattaa olla vähentävä vaikutus kävijämääriin. Suosituilla alueilla metsästyks ei myöskään voida toteuttaa täysin turvallisesti, kun kansallispuistojen kävijämäärä voi esimerkiksi hirvenmetsästysaikana olla satoja päivittäin. Myös hirvenajo aiheuttaisi häiriötä kansallispuistojen virkistyskäytölle.

Lisäksi uhkana on, että kansallispuistostatus ei enää kansainvälisesti tunnustettaisi metsästykskäytössä oleville alueille. Metsästyks ei lähtökohtaisesti eikä IUCN:n (International Union for Conservation of Nature) suojelualueluokituksen mukaan kuulu kansallis- eikä luonnonpuistoihin.

Turvallisuus

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lainkohta tulisi käytännössä sovellettavaksi lähinnä hirvieläinten liikenteelle aiheuttamien vahinkojen torjumisessa, harmaahylkeiden ammatikalastukselle aiheuttamien vahinkojen ehkäisemisessä sekä ympäristölle vaaraa aiheuttavien karhu- ja susiyksilöiden poistamisessa.

Maasuurpetojen osalta tiedossa ei ole yhtään tapausta, jossa tällaista poikkeusta olisi tarvittu Etelä-Suomessa ihmiseen tai kotieläimeen kohdistuneen uhan takia. Tällaisen uhan ilmetessä on mahdollista käyttää poliisilain valtuuksia.

Hirven osalta lupatarvetta on selvitetty ympäristöministeriön työryhmän raportissa Metsästys Etelä-Suomen kansallispuistoissa. Hirvieläinten väitetyistä suuremmista kerääntymisistä kansallispuistoihin eri vuodenaikoina ei ole olemassa riittävää tutkimustietoa. Enemmänkin olemassa oleva tutkimustieto viittaa siihen, että suurimmat hirviesiintymät ovat talousmetsäalueilla kansallispuistojen ulkopuolella, joilla hirville on tarjolla ravintoa.

Myöskään kansallispuistoissa elävien hirvieläinten vaikutuksista liikenneonnettomuuksiin ei ole varsinaista tutkimustietoa. Eniten hirtionnettomuuksia tapahtuu siellä, missä hirvieläin-

miä ja liikennettä on runsaasti, suojelualueista riippumattomissa paikoissa. Kansallispuistoissa tavattavat hirvet ovat poistettavissa normaalein hirvenmetsästyskeinoin silloin, kun ne liikkuvat puiston ulkopuolella. Jos tarvetta ilmenee, lupia on mahdollista lisätä kansallispuistojen lähialueille. Hirvikantojen säätelyn tulee tapahtua riistanhoidon keinoin, ei luonnonsuojelulain muuttamisen kautta.

Metsähallituksen vuonna 2005 julkaisemassa suojelualueiden hoitoa koskeneessa selvityksessä suositeltiin metsästykseltä ja kalastukselta rauhoitettujen alueiden lisäämistä. Kansallispuistojen ja niiden käytön on tulevaisuudessaakin vastattava alkuperäistä tarkoitustaan. Suojelualueiden arvon turvaamiseksi metsästystä ei pidä sallia kansallis- ja luonnonpuistoissa eikä hirven ajoa kansallispuistoissa. Niin luonto kuin ihmisetkin tarvitsevat metsästyksestä vapaita alueita, joita jo nykyisellään on hyvin vähän.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si 15 §:n 1 momentin 3 kohta muutettuna ja 15 §:n 2 momentti poistetaan.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Susanna Huovinen /sd

Rakel Hiltunen /sd

Merja Kuusisto /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esitys on tarpeellinen siltä osin kuin se perustuu ympäristövaliokunnan v. 2004 hyväksymään lausumaan, jonka mukaan "eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi" (YmVM 17/2004 vp). Tuolloin Pallas-Yllästunturin kansallispuistolain laatimisen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota luonnonsuojelulain 16 §:n asetuksenantovaltuuden avoimuuteen ja siihen, että se ei perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoittanut asetuksenantajan harkintavaltaa (PeVL 29/2004 vp). Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta menee pitkälti tämän velvoitteen yli.

Valiokunnan enemmistön hyväksymä mietintö käsittelee ansiokkaasti YK:n ja maailman luonnonsuojeluliiton (IUCN) periaatteita, jotka säätelevät pääsyn suojelualueiden luokitusjärjestelmään. Kansallispuistot on määritelty IUCN:n suojeluluokan II mukaisesti suojelualueiksi, joissa keskitytään ekosysteemien suojeluun ja virkistyskäytön turvaamiseen. Suomessa kansallispuistot ovat IUCN:n luettelon II luokassa. Sellaisen metsästyksen, joka ei liity kansallispuistossa suojeltavaan alkuperäiskulttuuriin, katsotaan IUCN:n suositusten mukaan olevan ristiriidassa kansallispuiston koskemattomuuden vaatimusten kanssa. IUCN myös suosittelee, ettei sellaisista suojelualueista, jotka eivät täytä luokan II suojelun ja hoidon vaatimuksia, tulisi käyttää kansallispuisto-nimeä. Metsähallitus teetti vuonna 2004 kansainvälisen arvioinnin Suomen suojelualueiden hoidosta. Selvityksessä suositellaan IUCN:n periaatteiden pohjalta metsästykseltä ja kalastukselta rauhoitettujen alueiden lisäämistä Suomessa.

Valiokunnan enemmistön hyväksymässä mietinnössä viitataan "muutamisiin uusiin säädöksiin, jotka liittyvät erityisesti eläinkantojen

sääntelyyn luonnonsuojelualueilla". Osa näistä luonnonsuojelulakiin tehdyistä muutoksista on periaatteessa ja käytännössä IUCN:n suositusten vastaisia.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohtaan on lisätty termi "vierasperäinen", jonka tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan tehostaa vierasperäisten tai muuten vahingollisten eliölajien vähentämismahdollisuuksia. Valiokunnalle on esitetty, että voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentin 2 kohta antaa riittävän mahdollisuuden huolehtia alueen suojelutavoitteista, joten muutos ei ole tarpeellinen.

Mikäli kuitenkin tahdotaan painottaa 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa lajin vierasperäisyyttä, on nykyistä käsitteistöä vastaava termi "haitallinen vieraslaji". Valiokunnalle on esitetty täsmällisempää kirjoitustapaa vahingollisuuden määritelmäksi. Määritelmä "jos laji on tullut liian runsaslukaiseksi tai käynyt muuten vahingolliseksi" korvataan muotoilulla "jos laji aiheuttaa alueen suojelutavoitteille merkittävää haittaa".

Mietinnössä todetaan selkeästi ja hyvin "kansallispuistojen tehtävänä olevan palvella ympäristökasvatusta, opetusta ja yleistä luonnontuntemusta, luonnontieteellistä tutkimusta sekä ympäristön tilan seuranta. Kansallispuisto palvelee lisäksi virkistystä yleisenä, kaikille avoimena nähtävyytenä antamalla mahdollisuudet luonnossa tapahtuvaan retkeilyyn ja luontoelämysten kokemiseen". Näiden tehtävien kanssa hirvikiväärin käyttö kansallispuistossa on vakavasti ristiriidassa.

Edellä todettuun nähden on ristiriitaista hyväksyä 15 §:n 1 momentin uusi 3 kohta, joka mahdollistaa "pyyntiluvanvaraisten riistaeläinlajien yksilöiden" ampumisen kaikissa kansallispuistoissa, luonnonpuistoissa ja muilla luonnonsuojelualueilla, mikäli ne "suojelualueen ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle aiheutuvasta merkittävästä taloudellisesta vahingosta".

Ehdotukselle luonnonsuojelulain 15 §:n 1 momentin 3 kohdan osalta on historialliset juurensa Liesjärven kansallispuiston vaiheilla esitetyistä väitteistä, että kansallispuistossa viihtyvät hirvet aiheuttavat valtatie 2 liikenteelle erityisen vaaran. Kuitenkin valiokunnan enemmistön hyväksymä mietintö toteaa, ettei Liesjärven kansallispuiston vaikutusta hirvionnettomuuksiin ole tilastojen perusteella osoitettavissa. Myöskään Nuuskion kansallispuiston ympäristössä ei ole ollut havaittavissa "tilastoissa ilmenevää hirvieläinten aiheuttamaa kolarikeskittymää". Mietintö täsmentää edelleen, ettei "selvitysten perusteella ole osoitettavissa, että kansallispuistojen hirvikanta aiheuttaisi merkittävää liikenneturvallisuusriskin kasvua Etelä-Suomessa. Valiokunta toteaa, että hirvikantojen säätelyä voidaan myös tarvittaessa tehostaa lisäämällä metsästyslupien määrää kansallispuistojen lähialueilla. Kansallispuistojen läheisyydessä toimiville metsästyseuroille voidaan myöntää riistanhoitopiirin päätöksellä korotettu määrä pyyntilupia, jos hirvien lukumäärissä tapahtuu ongelmallista kasvua".

Hyväksyttyään edellä esitetyn ympäristövaliokunnan enemmistö tuli osoittaneeksi 15 §:n 1 momentin 3 kohdan tarpeettomaksi samoin kuin 15 §:n 2 momentin. Mitä tulee muihin "riistaeläinlajien yksilöihin, jotka suojelualan ulkopuolella aiheuttavat ilmeisen uhan ihmisen turvallisuudelle tai omaisuudelle aiheutuvasta merkittävästä taloudellisesta vahingosta", niiden "vähentäminen" on mahdollista voimassa olevan lain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Tarpeettomuutta tukee edelleen 15 §:n 3 kohdan yhdenmukaisuus poliisilain 25 §:n kanssa.

Valiokunnalle on myös esitetty merkittävän enemmistön suomalaisista suhtautuvan kielteisesti metsästyksen laajentamiseen Etelä-Suomen kansallispuistoihin. Kysymykseen "Pitäisikö metsästys sallia Etelä-Suomen kansallispuistoissa?" vastasi kielteisesti 71 prosenttia (2005), Etelä-Suomen kansallispuistojen kävijätutkimuksissa 80 prosenttia ei hyväksynyt metsästystä kansallispuistoissa, 10 prosenttia hyväksyi (2009). Samoin valiokunnalle on esitetty ballistisia tutkimuksia, joiden mukaan hirvikiväärin

luodin kantama on useita kilometrejä ja sen kimmokevaara on ilmeinen.

Valiokunnan mietinnössä painotetaan aivan oikein metsästyksen kiellon olevan pääsääntö metsästyslain 8 §:ssä määritellyn alueen ulkopuolisilla luonnonsuojelualueilla. Lisäksi mietinnössä todetaan kansallispuistojen ja luonnonsuojelualueiden resurssien puute. Kahta uutta kansallispuistoa, Selkämeren kansallispuistoa ja Sipoonkorven kansallispuistoa, ollaan perustamassa, samanaikaisesti kansallispuistoja, luonnonsuojelua ja muita luonnonsuojelualueita hoitavan Metsähallituksen Luontopalvelujen toimintamahdollisuuksia heikennetään. Hallitus vähensi Luontopalvelujen rahoitusta 5 miljoonalla eurolla vuoden 2008 taso ja menossa oleva "tuottavuusohjelma" huomioiden.

Mietintö osoittaa, että lakiesityksen 15 §:n 1 momentin 2 kohta, 3 kohta ja 2 momentti ovat tarpeettomia. Momenttien muuttamisen syy on muualla kuin perusteluissa mainituissa tai Maailman luonnonsuojeluliiton IUCN:n tavoitteissa. Taustalta löytyvät muutaman keskeisen, eri suunnilta tulevan vaikuttajan tekemisen tulos sekä nykyhallituksen kokoonpano. Hallituksen eduskuntaan tuotu metsästyksen pienissä kansallispuistoissa mahdollistava esitys ei edennyt viime vaalikaudella. Hallituksen uusi kokoonpano mahdollisti sen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 15 § muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus).

Vastalauseen muutosehdotus

15 §

Luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä

Kansallispuistossa ja luonnonsuojelupaikassa voidaan sen perustamistarkoitusta vaarantamatta al-

ueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla:

(1 kohta kuten YmVM);

2) vähentää *haitallisten vieraslajien* sekä, jos laji *aiheuttaa alueen suojelutavoitteille merkit-*

tävää haittaa tai käynyt muuten vahingolliseksi, muidenkin kasvi- ja eläinyksilöiden lukumäärää;

(3 kohta poist.);

(4—9 kohta kuten YmVM)

(2 mom. poist.)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Pentti Tiusanen /vas

Tanja Karpela /kesk