

ERIPAINOS

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXVI

2003

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Kaisa Korpjaakko-Labba

**VALTIONMAAT SUOMEN
KIINTEISTÖJÄRJESTELMÄSSÄ -
ERITYISESTI SILMÄLLÄ PITÄEN
SAAMELAISTEN MAAOIKEUSASIAA**

Sisällys

I	KUINKA SUOMEN LAPISTA TULI OSA SUOMEN VALTAKUNTAA	299
	1. Johdanto.....	299
	2. Suomen virkamiehet alkavat hallinnoida Suomen Lappia.....	300
	3. Kuinka valtio on pyrkinyt perustelemaan oikeuttaan pohjoisiin maihin ja vesiin	303
	3.1. Maa- ja metsätalousministeriön vastaus Eduskunnassa esitettyyn kirjalliseen kysymykseen n:o 994/1997.....	304
	3.2. Maanmittauslaitoksen lausunto selvitysmies Pekka Vihervuoren selvityksen johdosta 2000-03-31 ..	305
	3.3. Maanmittauslaitoksen lausunto saamelastoimikunnan mietinnön johdosta 2002-02-12	307
II	SUOMALAISEN KIINTEISTÖJÄRJESTELMÄN VAATIMUKSET LAILLISEN SAANNON SYNTYMISELLE MAAHAN JA VETEEN	310
	1. Suomalaisen kiinteistöjärjestelmän perusjaotus: kiinteistöt ja muut alueet, sekä kuinka valtionmetsämaista muodostettiin lainmuutoksin kiinteistö	311
	1.1. Maakirja	312
	1.2. Maarekisteri.....	313
	1.3. Jakolain muutos 1976	314
	1.4. Kiinteistörekisterilaki 1985, kiinteistönmuodostamislaki 1995	315
	2. Kiinteistön muodollisista ja aineellisista tunnusmerkeistä suhteessa valtion metsämaa -kiinteistöön	318
	3. Valtionmaiden kirjaamiskäytäntö osana metsähallinnon toimintaa	320
	4. Metsälainsäädäntö 1683-1886	323
	5. Ns. väliaikaiset liikamaiden erottamiset.....	329
	6. Pohjoisten kuntien isojaot.....	331
	7. Pohjoiset vesipiirirajankäyntitoimitukset	334
III	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	340
	1. Valtionmaakiinteistön syntyminen pähkinäkuoressa.....	340
	2. Vuoden 1976 jakolain muutoksen ajoitus.....	342

Gummerus Kirjapaino

Oy Saarijärvi 2003

3. Valtion oikeusaseman tutkimisesta	344
KIRJALLISUUS- JA LÄHDELUETTELO.....	346
STATE FORESTS WITHIN THE FINNISH LEGAL SYSTEM - ESPECIALLY RELATED TO SAMI LAND RIGHTS	349

Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä - erityisesti silmällä pitäen saamelaisten maaoikeusasiaa1

—

ämän artikkelin kiinteistöoikeudelliset tarkastelut sisältyvät myös osittain Saamelaiskäräjille osoitettuun Maanomistustyöryhmän selvitykseen saamelaisten kotiseutualueen maakysymyksessä, sen I osamietintöön. Tämän kirjoittaja toimi työryhmässä tieteellisenä asiantuntijana. [Enontekiö 2002.]
' Toisin kuin lukuisissa viimeaikaisissa lehtikirjoituksissa on yritetty väittää, kyseinen valinta ei tietenkään ollut mitään "muuttamista" valtakunnan alueelta toiseen ja siten, että Suuriruhtinaskunnan alamaisuuden valinheet olisivat "ulkomailta Suomeen muuttaneita porolappalaisia". Tällaiset väitteet sisältävät jo lähtökohdissaan karkean historiallisen virheen.

I. KUINKA SUOMEN LAPISTA TULI OSA SUOMEN VALTAKUNTAA

1. Johdanto

Ruotsin valtakunnasta alkoi tunnetulla tavalla syntyä todellinen yhtenäisvaltio 1500-luvulla Kustaa Vaasan noustua valtaan. Vaikka varsinaisen Suomenkin liittäminen Ruotsiin tapahtui sotien ja jopa sisällissotien kautta, pohjoiset äärialueet, Lapinmaa, olivat säilyneet pitkään ikään kuin ei-kenenkään maana: valtataisteluun sen hallinnasta olivat vuosisatoja osallistuneet Ruotsin ohella Tanska-Norja sekä Novgorod-Venäjä. Eräänlaiseksi voittajaksi, jos niin voidaan sanoa, päätyi Ruotsi, joka vakiinnutti valta-asemansa laajimpaan osaan kiistanalaisia alueita.

Ruotsin Lapinmaa, nykyinen Suomen Lappi mukaan lukien, ei siis ennen vuotta 1809 kuulunut varsinaiseen Suomeen. Ruotsin vuoden 1634 hallitusmuodon mukaan Länsipohja kaikkine lappeineen määrättiin kuuluviksi Norrlannin lääniin; lappeja olivat Uumajan, Piitimen, Luulajan, Tornion ja Kemin lapit. Vuonna 1638 Länsipohjasta muodostettiin oma lääninsä (Västerbottens län), ja kaikki lapit, nykyinen Suomen lappi mukaan lukien, seurasivat sen kohtaloita aina vuoteen 1809 eli Haminan rauhaan asti. Läänissä toimi luonnollisesti oma virkakuntansa ja hallintonsa, ja läänin pääkaupunkina toimi yleensä Uumaja, läänin maaherran toimipaikka. Kartalla tarkastellen sellaiset alueet kuten Kittilä, Sodankylä, Sompio ja Kuusamonkin seutu kuuluivat Länsipohjan lääniin, eivät varsinaiseen Suomeen - sellaisista alueista kuin Inari, Utsjoki tai Enontekiö puhumattakaan.

Ratkaiseva muutos valtasuhteissa tapahtui vuonna 1809 Ruotsin hävittyä sodan Venäjää vastaan. Rauhanehdot olivat kovat: uusi valtakunnanraja määrättiin kulkemaan Tornion- ja Muonionjoen (ja pohjoisimmassa Enontekiössä Könkämäenoa) myötäillen. Varsinkin Enontekiöllä muutos oli dramaattinen: uusi raja halkaisi ikivanhat Rounalan ja Suontavaaran kylien alueet jokseenkin tasan kahtia. Väestö joutui varmaankin sen ajan oloissa käsittämättömän valinnan eteen - varsinkin ne alueen paimentolaissaamelaiset, joiden vanhat vero-

maat olivat sijainneet kummallakin puolella uutta rajaa: pysyäkö ruotsalaisena vain ryhtyäkö Suuriruhtinaskunnan alamaiseksi ja veronmaksajaksi. Suomen alueen puoleinen väestömäärä pysyi varsin vähäisenä siitä eteenpäinkin, kun taas Ruotsille jääneisiin kylien puoliskoihin syntyi suorainen liikakansoitus, porotungoksesta puhumattakaan.¹

Haminan rauhan seurauksena syntyi kuitenkin Suomen lappi, joka näin oli erotettu vanhasta emämaastaan vieläkin rajummalla otteella kuin vanha Suomi.

Ruotsin vallan aikana alueella olivat toimineet pääosin ruotsalaiset virkamiehet, ja ennen eroa syntynyttä valtaisa ja sisällöltään rikasta asiakirja-aineistoa säilytetään vieläkin pääosin Ruotsissa - Suomessa ainoastaan mikrofilmikopiota.

2. Suomen virkamiehet alkavat hallinnoida Suomen Lappia

Ei liene väärin todeta, että uudet suomalaiset virkamiehet olivat jokseenkin ymmällään, mitä tälle Suomelle yllättäen langenneelle karulle alueelle oikein olisi tehtävä ja kuinka siellä olisi toimittava. Useiden muiden kirjallisten mainintojen ja muistiinpanojen ohella väite on helppo todentaa niistä lukuisista komiteatöistä, joiden tehtävänä oli laatia suunnitelmat alueen olojen järjestämiseksi. Jo autonomian ajalla asetettiin toimeensa Lapinmaan taloudellisten alueiden tutkimista varten asetettu komitea (KM 1905:3). Paitsi että komitea piti uusien uudisasukkaiden asettumista pohjoiseen välttämättömänä, se piti myös alueen saamelaisen väestön asettumista uudisasukkaiksi tärkeänä sekä siveellisessä että kansantaloudellisessa mielessä (s. 225). Työtä leimasi siis muun ohella mitä voimakkain sulauttamisen päämäärä.

Suomen autonomian ajalle lukeutuvassa Senaatin talousosaston päätöksenteossa "valtionmaakysymys" alkaa jo irrota ilmiöksi, joka ei valtion oman päätöksenteon taholla kaivannut enempiä perusteluja vaan alkoi elää omilla ehdoillaan. Se tosiasia, ettei Lapinmaassa ollut suoritettu vielä lainkaan isojakoja (joissa yksityisten tilukset vahvistettiin lopullisesti ja erotettiin valtiolle mahdollisesti jäävistä alueista), unohdetaan yleensä kokonaan. Koko alueen mittasuhteita ajatellen alueellisesti varsin pienen osan muodostaneiden uudistilojen ulkopuolelle jääneitä alueita alettiin ilman tarkempia tutkimuksia pitää "kruununmaana" (Suomen itsenäistymisen jälkeen valtion metsämaana), jonka käytöstä valtiolla katsottiin olevan oikeus määrätä kaikissa suhteissa.

Uudisasutukseen nähden kokonaan toisenlaisen ratkaisun esitti pian vuoden 1905 komitean jälkeen vuonna 1910 työnsä jättänyt Suojelusalueitten erottamista varten asetettu komitea (KM 1910:7). Tämän komitean ratkaisuehdotus oli aivan päinvastainen kuin edellä. Komitea perustelee esityksiään esimerkiksi seuraavasti: "Läpikäyvänä perusajatuksena suojametsäalueiksi julistettujen seutujen omistukseen nähden on aina ollut se, että tällaisista yleisen hyödyn kannalta turvattavista alueista on koetettava säilyttää valtion hallussa niin suuri osa kuin mahdollista" (s. 163).

Perustelut jatkuvat seuraavasti: "Edellä on jo huomautettu, että se (s.o.) komissio on *katsonut* kaikki varsinaisen havumetsäalueen pohjois- ja yläpuolella olevat tunturiseudut jätettäväksi kaikenlaiseen pysyväiseen asutukseen kelpaamattomina *valtion haltuun*" (kurs. tässä).

Inariin ja Enontekiölle komissio ei edelliseen liittyen halunnut lainkaan uutta asutusta (s. 183).

Olennaista "valtion oikeuden syntyminen" osalta on tietenkin se, että kumpikin komitea on katsonut valtion oikeuden syntyneen pohjosiin alueisiin jo ennen niiden työskentelyä, tässä tapauksessa siis Ruotsin vallan aikana. Valtionmaakysymyksen ratkaisun avaimia on tältä pohjalta etsittävä ensin puhtaasti ruotsalaisesta käytännöstä ja Ruotsin oikeusjärjestyksestä käsin.

Vuoden 1910 komitean jälkeen Lapin olojen tutkimista varten asetettiin toimeensa lukuisia uusia komiteoita ja toimikuntia, joiden työt eivät tunnetulla tavalla ole tähän päivään mennessä tuottaneet itse maakysymyksen kohdalla tuloksia - eivät ainakaan saamelaisten oikeuksien parantamiseksi - vaikka komiteoiden töiden viralliseksi päämääräksi onkin monesti asetettu saamelaisen olojen kohentaminen. Tällaisia ovat olleet muun muassa Lapin komitea (KM 1938:8), Saamelaisasiain komitea (1952:12), Saamelaiskomitea (KM 1973:46), Saamelaisasiain neuvottelukunnan ehdotus saamelaislaiksi (1990) ja vielä viimeksi Saamelaistoimikunta (2001). Tämän lisäksi valtio on selvittänyt maakysymystä kahden eri selvitysmies-asiantuntijan voimin (OTT Vihervuori 1999, OTT Wirilander 2001).

Viimeisimpiä komiteoita asettaessaan oikeusministeriö on selvästi lausunut lähtökohtana olevan, että nykyiset valtionmaat pysyvät edelleen valtion omistuksessa ja metsähallituksen hallinnassa (oikeusministeriön tiedotteet

25.5.1999 ja 22.11.2000). Tarkoituksena on ainoastaan ollut luoda "vähimmäisratkaisu" sille, että Suomi voisi ratifioida kansainvälisen työjärjestön alkupe-
räis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen n:o 169.

Viimevaiheissaan pohjoisen maakysymyksen selvittelytyöt ovat siis ratkai-
sevasti olleet sidoksissa hallituksen omaan kannanottoon vuodelta 1990 (HE
n:o 306 1990 vp.), jolloin Suomen hallitus katsoi, ettei edellä viitatus sopimuk-
sen ratifiointi ole mahdollista ennen kuin Suomen sisäinen lainsäädäntö saame-
laisten maa-oikeusasiassa korotetaan ILO-sopimuksen edellyttämälle tasolle.
Asiassa todetaan yksiselitteisesti: "ILO-neuvottelukunta on käsitellyt yleissopi-
muksen ja katsoo, ettei sen ratifiointille ole riittäviä edellytyksiä. Neuvottelu-
kunta pitää kuitenkin tärkeänä Suomen lainsäädännön kehittämistä siten, että
yleissopimuksen ratifiointiesteet pyritään pikaisesti poistamaan" (s. 2).

**Yleissopimuksen sanamuoto ei tässä pääasiassa ole edes tulkinvarai-
nen. Sen 14. artiklan mukaan kyseisille kansoille on tunnustettava omis-
tus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Artik-
lan 2. kohdan mukaan hallitusten on tarpeellisin toimenpitein määritel-
tävä kysymyksessä olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat ja
taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeudelle. — Se,
tulisiko kysymyksen omistus- vaiko hallintaoikeus, on tässä tavallaan
toisarvoinen kysymys. Selvää on, ettei jonkinlainen jokamiehenoikeus
kaikkien muiden paikkakuntalaisten kanssa riitä täyttämään
sopimuksen vaatimuksia.**²

Vuoden 2001 saamelastoimikunnan työn valmistuttua ja käytyä läpi lausunto-
kierroksen oikeusministeriö on kuitenkin ilmoittanut julkisuudessa, ettei Suomi
tässä vaiheessa aio pyrkiäkään ratifioimaan sopimusta, syynä Saamelaiskäräjien
taktikointi asiassa (Helsingin Sanomat 7.10.2003).

Useiden vuosien ajan kestänyt ja epäilyttämättä kallis työ on siis valunut
hukkaan, ja syyllisiksi on leimattu juuri saamelaisosapuoli, joka Suomen
uudessa perustuslaissa (1999/731) on vahvistettu Suomen alkuperäiskansaksi,
ja jolle perustuslain voimalla on vahvistettu oma kulttuuriautonomia, maan ja
veden käyttöoikeus mukaan lukien (17.3 § ja 121.4 §). Juuri tämän
kulttuuriautonomian ylimpänä toteuttajana toimii saamelaiden keskuudestaan
parlamentarisesti valitsema Saamelaiskäräjät siten kuin saamelaiskäräjälaissa
tarkemmin säädetään (1995/974)

siin ja palautettaisiin yksityisille saamelaisille tyypilliseksi, jopa myyntikelpoiseksi omaisuudeksi.
Valitettavasti eräät poliitikot ja ns. harrastelijatutkijat ovat lausunnoissaan tulkinneet asiaa juuri tähän
suuntaan, tuskin aina vilpittömässä mielessä.

² Tällä et tietenkään tarkoiteta sitä, että alkuperäiskansojen saati sitten pohjoiset maat pirskkotai-

3. Kuinka valtio on pyrkinyt perustelemaan oikeuttaan pohjoisiin maihin ja vesiin

Oman mielenkiintoisen lukunsa problematiikassa muodostaa se, kuinka Suo-
men valtio itse aivan viime aikoina on perustellut omistusoikeuttaan niihin
maihin ja vesiin, jotka muun muassa vuoden 1905 komitea "katsoi" kuuluviksi
valtion hallintaan. Nämä perustelut liittyvät kiinteästi siihen keskusteluun, joka
nousi voimallisena esille hallituksen vuoden 1990 esityksen jälkeen, ja siihen,
kuinka asiaa sittemmin on pyritty hoitamaan juuri valtion itsensä taholta.

Käsitykset pohjoisten maiden ja vesien kuulumisesta valtiolle eivät ole uusia;
onhan Kustaa Vaasa kuuluisassa kirjeessään vuodelta 1542 julistanut jopa
kaiken asumattoman valtakunnassa sijaitsevan maan kuuluvan Ruotsin kruu-
nulle eikä yksityisille. Aiheeseen liittyvä kirjoittelu on siis ikivanhaa perua,
mutta todellisen oikeushistoriallisen tutkimuksen kohteenakin problematiikka
on ollut jo useamman tutkijasukupolven voimin. Asiaa ovat lisäksi selkiyttäneet
lukuisat, osin laajatkin oikeudenkäynnit, joissa annetut korkeimpien oikeusas-
teiden ratkaisut ovat entisestään varmentaneet oikeusjärjestyksen ja historialli-
sen kehityksen todellista sisältöä ruotsalais-suomalaisessa maanomistusoikeu-
dessa. Valtakunnassa tapahtuneen kiinteistöoikeudellisen kehityksen historial-
lisiä vaiheita ja aiheeseen liittyvää käsitteistöä voidaan siis tänä päivänä pitää
selkiytyneenä ja pääkohdiltaan riidattomana.

Valtakunnan pohjoisimmissa osissa tapahtunut vastaava kehitys on ollut
tutkimuksellisesti laiminlyötyä aluetta huomattavasti pitemmän ajan. Kuitenkin
myös tämä asia on korjautunut viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana.
Aiheesta on julkaistu useita vahvasti dokumentoituja tutkimuksia, joissa saavu-
tettuja tuloksia ei ole tieteellisessä tarkastelussa asetettu kysymyksenalaiseksi.
Saamelaiden aikaisempaa maanomistusoikeutta maahan - joka vanhastaan oli
yleisesti kiistetty - pidetään nyt lopullisesti toteennäytettynä asiana. Aiheen
tiimoilla ajoittain kiivaana vellonut väittely ei ole ollutkaan luonteeltaan tieteel-
listä, vaan se on selkeästi liittynyt yleisempiin poliittisiin päämääriin ja tarkoi-
tuseriin niin yleisvaltakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla.

Tässä yhteydessä on vielä erityisesti viitattava Ruotsissa 1970-luvulla vireillä
olleen laajaan ns. verotunturioikeudenkäyntiin, joka päättyi Ruotsin kor-
keimman oikeuden antamaan tuomioon 1981 DT 2? Tuomion huomattavan
laajoissa perusteluissa käsitellään kohta kohdalta keskeisimpiä Lapinmaan
maankäyttöä koskevien lakien ja asetusten sisältöä sekä selkiytetään niiden
sisältö ja merkitys käytännössä. Kuten edellä jo viitattiin. Suomen ja Lapin-

¹ Julkaistu alun perin julkaisussa *Nytt juridiskt arkiv* 1981:1, sisältäen kaiken kaikkiaan 253 painettua sivua.
maan oltua osa Ruotsin valtakuntaa aina vuoteen 1809 asti Ruotsin korkeimman
oikeuden kanta näissä asioissa pätee luonnollisesti myös Suomessa vuotta 1809

edeltäneen ajanjakson osalta.

Juuri tältä pohjalta onkin siis erityisen mielenkiintoista tarkastella niitä kannanottoja ja perusteluita, joita valtiovallan taholta on viime aikoina - nimenomaan koko kysymyksen jouduttua tieteellisen uudelleenarvioinnin kohteeksi esitetty perustaksi pohjoisiin maihin ja vesiin kohdistuvaksi väitetylle omistus-oikeudelle. Vaikka tällaisia perusteluita hajanaisemmassa otannassa löytyy useimpien suomalaisten viranomaisten lausunnoissa, seuraavassa otetaan tarkastelun kohteeksi kannanotoista tuoreimmat ja keskeisimmät. Näitä ovat:

- Maa- ja metsätalousministeriön vastaus Eduskunnassa esitettyyn kysymykseen valtionmaiden omistuksesta (MMM 4050/031/97)
- Maanmittauslaitoksen lausunto selvitysmies Vihervuoren ehdotuksen johdosta (maanmittauslaitos 243/08/1999, annettu 2000-03-31)
- Maanmittaushallituksen lausunto saamelaisoimikunnan (Pokan toimikunnan) mietinnön johdosta (maanmittauslaitos, annettu 2002-02-12)

3.1. Maa- ja metsätalousministeriön vastaus Eduskunnassa esitettyyn kirjalliseen kysymykseen n:o 994/1997

Vuoden 1990 loppupuolella valtion maapolitiikka saamelaisten kotiseutualueella oli muuttunut eräässä suhteessa ja aikaisempaan verrattuna merkittävästi. Kun aikaisemmassa toiminnassa etusijalla olivat olleet metsätalous ja alueiden virkistyskäyttö, valtio ryhtyi nyt paikoin laajassakin määrin myymään maata tonttimaiksi yksityisille virkistyskäyttöön.³ Vastauksessaan kansanedustaja Erkki Pulliaisen eduskunnassa esittämään valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentin mukaiseen kirjalliseen kysymykseen, joka koski juuri tällaista tonttimaiden myyntiä saamelaisten kotiseutualueella, maa- ja metsätalousministeriö silloisen ministeri Kalevi Hemilän allekirjoittamalla vastauksella ilmoitti valtion maanomistuksen perustuvan ennen kaikkea seuraaviin seikkoihin:

Vastauksessa vedotaan ensinnäkin *Kustaa Vaasan kirjeeseen* vuodelta 1542 ns. asuttamattomista erämaista, joiden hallitsija kirjeessään ilmoittaa kuuluvan "Jumalalle, kuninkaalle ja Ruotsin kruunulle" eikä kenellekään muulle.

Toiseksi vastauksessa vedotaan *vuoden 1683 metsäasetukseen*, jossa kuvernöörin, maaherrojen ja muiden virkamiesten edellytettiin tarkoin tutkivan ja selvittävän kyläkuntien ja talojen rajat. Rajojen ulkopuolelle jäivät alueet edellytettiin erikseen erotettavaksi kruunulle.

Jos varsinaisia rajoja ei lainkaan ollut, kullekin talolle tuli erottaa niin suuri alue ja niin paljon metsää kuin oli kohtuullista ja täydelle (itsekkannattavalle)

talolle tarpeellista. Tätä seikkaa, samoin kuin sitäkin, että erottamisten tuli tapahtua virallisten maanmittaustoimitusten (r. avvittring⁴) perusteella, ministeriön vastauksessa ei kuitenkaan mainita.

Edelliseen vuoden 1683 kirjeeseen liittyen vastauksessa vedotaan samaten jokseenkin ylimalkaisesti ja lain sanamuotoa täsmällisemmin tulkitsematta *vuoden 1886 metsälakiin*, jonka mukaan "yleismaat, kyläkuntain piirien ulkopuolella olevat ja ns. liikamaat kuuluvat valtiolle".

Lopulta vastauksessa viitataan jälleen varsin ylimalkaisesti pohjoisten kuntien *isojakoihin* sekä niihin liittyviin *vesipiirirajankäynteihin*, päätyen toteamaan, että "isokolainsäädäntö ei ole antanut mahdollisuutta maan antamiseen lapinkylille".

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa samoin kuin seuraavissa maanmittauslaitoksen lausunnoissa esitettyihin tulkintoihin ja väitteisiin paneudutaan tarkemmin tämän selvityksen seuraavassa osassa, jossa käsitellään juridisen ja oikeushistoriallisen tutkimuksen nykyisiä käsityksiä näistä samoista asioista.

3.2. Maanmittauslaitoksen lausunto selvitysmies Pekka Vihervuoren selvityksen johdosta 2000-03-31

Pohjoisen maanomistuskysymysten muodostuttua aikaisempaakin kiperämmäksi ongelmaksi muun muassa pohjoisimmissa kunnissa aloitettujen, välillä keskeytettyjen ja taas uudelleen jatkettujen vesipiirirajankäyntien johdosta ja virittäminä oikeusministeriö päätti vuonna 1999 asettaa erityisen selvitysmiehen "tutkimaan valtion maina hallinnoitujen alueiden käyttöoikeutta saamelaisten kotiseutualueella" (tiedote 25.5.1999). Painetta asian "viralliselle" selvittämiselle olivat lisäksi aiheuttaneet vuonna 1995 hyväksytty saamelaisten kulttuuri-itsehallintolaki, jossa maanomistuskysymys oli jätetty kokonaan lain ulkopuolelle, sekä ennen kaikkea vuoden 1989 alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva ILO-sopimus n:o 169, jota valtio ei katsonut voivansa ratifioida juuri pohjoisiin maanomistuskysymyksiin liittyvien epäselvyyksien johdosta.

Sisäasiainministeriö oli tosin jo tiedotteessaan 13.5.1993 ilmoittanut tiedo-

³ Tässä ei siis tarkoiteta maan luovutusta vanhoiksi asutustiloiksi, poro- ja luontaistiloiksi eikä

muita vastaavia luovutuksia.

tusvälineille, että saamelaisalueen maanomistuskysymyksen selvittelyä kehityksen tuossa vaiheessa tulotaisiin jatkamaan saamelaisvaltuuskunnan itsensä taholta tehtävän oikeushistoriallisen selvitystyön pohjalta, tavoitteena myös ILO-sopimuksen ratifiointi jatkossa. Jatkovalmistelua varten koottiin laajahko työryhmä, joka ei kuitenkaan milloinkaan päässyt työssään alkua pitemmälle: valtion taholta tähän tehtävään ei löytynyt pyynnöistä ja kehotuksista huolimatta määrärahaa.

Kaikkein painavimmin - joskin ministeriöiden kannalta vähintäänkin nolona pidettävällä perusteella - ensimmäisen selvitysmiehen asettamiseen vaikutti valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin kirje oikeusministeriölle 10.12.1998 Dnro 1029. Kirjeen antamisen perustana oli jo aiemmin mainittu kansanedustaja Erkki Pulliainen kirjallinen kysymys eduskunnassa nro 997/1997 vp. sekä saamelaiskäräjien kannanotto valtioneuvostolle samaan asiaan liittyen 15.12.1997. Asiaa seurasi laajahko kirjeenvaihto ja "tietojen antaminen" asiassa apulaisoikeuskanslerille, jossa oikeusministeriö jokseenkin selväsanaisesti pyrki vierittämään syyn kysymyksen viivästymiseen saamelaiskäräjien harteille: tämän mukaan saamelaiskäräjät eivät olleet ryhtyneet tekemään sille alkujaan tehtäväksi jätettyä maanomistusselvitystä asiassa. Kuten jo edellä todettiin, minkäänlaista määrärahaa ei saamelaiskäräjille lukuisista esityksistä huolimatta ollut ennen tammikuuta 2002 ollut osoitettu.

Apulaisoikeuskanslerin kirjeen lopussa todetaan johtopäätöksenä, joka siis on osoitettu nimenomaan oikeusministeriölle, seuraavaa:

Edellä lausutun johdosta ja viitaten myös Suomen hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin säännöksen mukaan oikeuskanslerille kuuluvaan velvollisuuteen valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista esitän kunnioittavasti Ministeriön harkittavaksi, että eikö nyt - kun vuoden 1999 saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen liittyvät oikeudelliset kiistakysymykset lienevät jo tällä erää ratkaistu - olisi aika ryhtyä asianmukaisiksi ja riittäviksi katsottaviin toimenpiteisiin puheena olevan selvitystyön järjestämiseksi" (s. 6, kurs. ja alleviivaus tässä).

Oikeusministeriö ei tässäkään vaiheessa löytänyt tarpeellista rahaa työhön alun perin valitulle saamelaiskäräjille vaan tehtävään eli selvitysmieheksi kutsuttiin oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori (Vihervuori 1999).

Selvitysmies Vihervuoren käytyä tarkoin läpi saamelaisalueen maankäyttöä koskevan monitahoisen lainsäädännön ja tehtyä omat ehdotuksensa lakien korjaamiseksi ja saattamiseksi ILO-sopimuksen edellyttämälle tasolle maanmit-

⁵ Termin kääntäminen "liikamaan erottamiseksi" olisi tässä yhteydessä siinä suhteessa epätarkkaa, että koerottamistoimitukset eivät muodostaneet osaa isojakotoimituksesta kuten myöhemmin oli asianlaita. *tauslaitoksen antamassa lausunnossa* keskitytään lähinnä kannan ottamiseen näihin muutosehdotuksiin.

Varsinaista maanomistuskysymystä käsitellään kuitenkin lausunnon johdanto-osassa luvussa 2 otsakkeella "Maanomistusolot saamelaisten kotiseutualueella".

Kyseinen osuus on varsin lyhyt mutta ajatukseltaan selvä, keskittyen yksinomaan ja vain vuoden 1925 isojakolainsäädännön nojalla maan pohjoisimmassa kunnissa suoritettuihin isojakoihin.

Tässä osuudessa käydään läpi isojakolainsäädännön yleinen lähtökohta sekä isojakotoimitusten käytännöllinen lopputulos eli ennen kaikkea muodostettujen tilojen lukumäärä eri alueilla. Valtion oikeusasemaa koskeva isojakolainsäädännöstä johdettu tulkinta on lyhykäisyydessään seuraava:

"Muut alueet Joita ei isojaolla jaettu tiloille, eivätkä kuuluneet yhdyskunnille, jäivät liikamaana valtion omistukseen" (lih.ja kurs. tässä).

Lausunnossa viitataan myös siihen, että isojaot koskivat samalla tavalla kaikkia paikallisia asukkaita, mistä johtuen minkäänlaisista ILO-sopimuksen tarkoittamista rikkomuksista alueen alkuperäiskansaa kohtaan ei jakojen yhteydessä ole voinut olla kyse.

3.3. Maanmittauslaitoksen lausunto saamelaistoimikunnan mietinnön johdosta 2002-02-12

Selvitysmies Vihervuoren esityksen jälkeen ja sen tultua "hyllytetyksi" oikeusministeriö asetti päätöksellään 22.11.2000 uuden toimikunnan (ns. Pokan toimikunnan) selvittämään uudestaan samaa asiaa kuin selvitysmies Vihervuori oli tehnyt. Toimikunnan asettamista koskevan tiedotteen (22.11.2000) otsikkona on "Saamelaisten maa- ja metsäoikeuksien selvitys käynnistyy", mutta toimeksiannon tarkemman sisällön mukaan saamelaisten maanomistuskysymyksen selvittäminen ei kuitenkaan kuulunut toimikunnalle. Tässä mielessä toimikunnan työn perustana tuli olla, että maat ovat ja pysyvät valtion omistuksessa.

Toimikunnan kokoonpanossa päädyttiin siihen, että kolmannes jäsenistä edusti saamelaisia, kaksi kolmannesta viranomaistahoja ja pohjoisia kuntia. Tämä kokoonpano toimi takeena sille, että toimikunnan työstä tulisi pääväestön kannalta tyydyttävä.

Samanaikaisesti Pokan toimikunnan asettamisen kanssa oikeusministeriö asetti myös toisen selvitysmiehen laatimaan arviota itse maanomistuskysymyksestä. Toisin kuin julkisuudessa on annettu ymmärtää, kyse ei kuitenkaan ollut

varsinaisen tieteellisen tutkimustehtävän suorittamisesta, vaan "arviossa" oli keskityttävä yksinomaan siihen, mikä oli "tähän asti tehtyjen selvitysten kiinteistöoikeudellinen merkitys saamelaisten kotiseutualueella". Asiantuntijaksi kutsuttiin oikeustieteen tohtori Juhani Wirilander (*Wirilander* 2001).

Pokan toimikunnan ehdotuksen johdosta annetussa maanmittauslaitoksen lausunnossa toistetaan alkajaisiksi ja pääasiassa ensin samoja pohjoisten kuntien isojakoja koskevia seikkoja kuin samaisen viranomaisen pari vuotta tätä ennen antamassa lausunnossa. Tarkemmalla lukemisella perusteluista löytyy edelliseen verrattuna kuitenkin myös eroja, jotka ovat juridisessa katsannossa erittäin yllättäviä ja aikaisempaan lausuntoon verrattuna jokseenkin käsittämättömiä. Tältä osin lausuntoa on erityisen aiheellista siteerata sanasta sanaan.

*"Pohjoisen isojaossa ei erotettu valtiolle liikamaata kuten eräissä osissa Suomea, eli sellaista maata, joka ennen isojakoa oli jonkin talon tai kylän yksityisessä pysyvässä nautinnassa, vaan talot saivat vähintäänkin kaiken nautinnassaan olleen maan... Ne alueet, jotka eivät olleet minkään yhteisön (kylän) tai yksityisen pysyvässä nautinnassa tai joita ei annettu lisäalueina muodostettaviin taloihin taijoista ei vuokra-alueiden lunastamista koskevien säännösten perusteella muodostettu itsenäisiä tiloja, jäivät isojakon jälkeen valtion omistukseen **erämaina**, jotka maanomistuksen kehityksen, erityisesti metsälainsäädännön nojalla katsottiin kuuluvan valtiolle" (Uh. ja kurs. tässä).*

Yhteenvetona kaikista kolmesta viitatusista lausunnosta voidaan ensinnäkin todeta, että ne on kaikki annettu *sen jälkeen* kun saamelaisten maanomistusoikeus maahan on kiistattomasti kyetty todistamaan oikeushistoriallisen tutkimuksen piirissä ainakin 1700-luvun loppupuolelle ulottuvan ajanjakson puitteissa. Lausuntojen perimmäisen tarkoituksen kannalta kysymys on siis siitä, että valtiollaan taholta olisi lähtökohtaisesti pitänyt osoittaa, kuinka saamelaisten aikaisempi omistusoikeus sittemmin on "kadonnut" ja siirtynyt valtiolle. Näin ei pelkästään jo toimeksiantojen sanamuotojen vuoksi ole tapahtunut, ja tohtori Wirilanderinkin lausunnossa asia kuitataan toteamuksin: valtion oikeus on jo 1600-luvulla vahvistunut, vahvistunut edelleen 1700-luvulla ja sitten vahvistunut vielä lisää 1800-luvulla. - Selvää pitäisi tietenkin olla, ettei "vahvistuminen" ole sama asia kuin lainsäädännön perinteisesti edellyttämä laillinen saanto maahan.

Tarkemmassa katsannossa lausunnot (erityisesti maanmittauslaitoksen vuoden 2002 lausunnon loppuosa) osoittavat kuitenkin ensinnäkin sen, että perinteisestä näkemyksestä - jonka mukaan saamelaiset eivät alun perin ole omistaneet maata - ei ole välttämättä edes pyritty saati haluttu luopua. Lausunnoissa toistetaan ikivanhoja, erityisesti Venäjän vallan aikana vahvistuneita ja vakiintuneita käsityksiä, joiden mukaan saamelaisille metsästäjinä, kalastajina tai

nomadeina ei milloinkaan ole syntynyt eikä edes voinut syntyä omistusoikeutta käyttämiinsä maihin ja vesiin.

Mielenkiintoisimpana yksityiskohtana on kuitenkin pidettävä sitä erikoislaatuista terminologista mutta samalla juridisesti hyvinkin merkittävää eroa, joka erottaa viimeistä mainituista lausunnoista kahdesta edellisestä. Varhaisempien lausuntojen mukaan - jotka tässä suhteessa ovat sisältäneet tyypillisiä ja tavan takaa esiintyviä "perusteluja" valtion määräysvallan vahvistamiselle pohjoisimmassa Suomessa⁵ - ratkaisevin kehitysvaihe valtion omistusoikeuden syntymiselle ovat olleet *isojaot*, joissa tilojen ulkopuoliset maat erotettiin *liikamaina* valtion omistukseen.

Maanmittauslaitoksen myöhemmässä lausunnossa vuodelta 2002 perustelut ovat kuitenkin muuttuneet, tässä tapauksessa tulkinnaksi, joka on *yleisesti hylätty* kiinteistöoikeudellisessa kirjallisuudessa jo useamman tutkijapolven takaa. Kun pohjoisen isojakoihin liittyvä asiakirja-aineisto uudemman tutkimuksen esiintuomana selkeästi osoittaa, ettei mitään liikamaita pohjoisten kuntien isojaoissa todellisuudessa lainkaan erotettu, maanmittauslaitoksen uudessa lausunnossa on palattu ikivanhaan Kustaa Vaasan vuoden 1542 kirjeen pohjalta kehiteltyyn *erämaateoriaan*. Maanmittauslaitoksen asema ja tehtävät viranomaisena huomioon ottaen seikka on hämmästyttävä, puhumattakaan siitä, ettei maanmittauslaitos voi olla epätietoinen Ruotsin korkeimman oikeuden tuomiossa esitettyihin lopullisiin tulkintoihin asiassa: korkeimman oikeuden perustuloksen mukaan Kustaa Vaasan kirjeellä ei missään tapauksessa luotu eikä edes voitu luoda mitään omistusoikeuksia valtiolle.

Eräänlaisena takaporttina maanmittauslaitoksen lausunnossa tosin annetaan ymmärtää lopuksi, ettei pohjoisten kuntien alueille lopulta jäänyt ainuttakaan asukasta, joka ei isojaossa olisi saanut omistukseensa maata. Tässä mielessä minkäänlaista "oikeudenriistoa" ei siis teoriassakaan olisi isojakojen yhteydessä voinut tapahtua. Tällainen väite on kuitenkin erittäin kaukana totuudesta.⁶

Viimeisenä seikkana on vielä viitattava siihen epäjohtonmukaisuuteen, jolla tarkasteltujen lausuntojen edellä käsitellyt perustelut suhtautuvat oikeusministeriön tiedotteissa korostettuihin selvitysmiesten ja toimikuntien töiden keskeisiin lopputuloksiin. Tässä tarkoitetaan erityisesti tiedotteessa 8.8.2001 johdantona mainittua johtopäätöstä, joka on seuraava:

⁵ Erityisen vahvasti asiaa on painotettu *Valtionmaankomitean mietinnössä* (KM 1974:100), ja näyttääkin siltä, että juuri tämä lausunto on käytännössä toiminut valtiovallan "virallisen näkemyksen" perustana myös pohjoisen maanomistuskysymyksen perustelujen muotoilussa.

⁶ Vielä vuoden 1950 henkikirjassa luetaan pelkästään Enontekiöllä yksitellen nimeltä noin 120 tilatonta paimentolaislappalaista, eikä tilanne muutu ratkaisevasti siirryttyä viimeiseen ennen tietokoneaikaa laadittuun henkikirjaan vuodelta 1968. Oulun maakunta-arkisto, Kittilän kihlakunnan henkikirjoittajan arkisto.

"Lapinkylien saamelaisperheillä voidaan katsoa olleen nykyiseen **omistajanhallintaan rinnastuva ja myös valtiovallan tunnustama oikeus** erityiseen käyttöön otettuihin alueisiin kuten asumusten pihapiireihin, kalavesiin ja pyyntipaikkoihin vielä 1700-luvulla" (lih. ja kurs. tässä).

Kysymysmerkiksi jää, minkä vuoksi tällainen lauseke ylipäättensä on kirjattu oikeusministeriön tiedotteeseen, vieläpä sen johdantoon, kun komiteatöiden lopputulos on ollut se mikä se on ollut - erityisesti LLO-sopimuksen ratifiointikysymystä tässä ajatellen.

Edellä todetut lausunnot kokonaisuutena, vaikka ne edustavat vain esimerkinomaista joskin tyyppillistä tapaa lähestyä saamelaisten ja valtiovallan välisiä oikeussuhteita pohjoisten alueiden maankäytössä, ovat nähdäkseni konkreettinen osoitus siitä, että suomalainen virkamieskäytäntö suhtautuu koko maanomistuskysymykseen paitsi epäjohdonmukaisesti, usein myös välinpitämättömästi. Jopa keskeisiin aiheeseen liittyviin asetuksiin, lakeihin, toimituksiin tai kiinteistöoikeuden sisältöön ja terminologiaan yleensä on perehdytty heikosti tai ei lainkaan. Selvästi selvempää on myös, ettei Suomen eri hallinnonaloilla ole minkäänlaista yhtenäistä kantaa koko saamelaiskysymykseen, eivätkä eri viranomaiset puhu asiassa likimainkaan samaa kieltä. Tässä mielessä uuteen perustuslakiimme otetut saamelaisten asemaa ja kulttuuri-itsehallintoa koskevat säännökset näyttävät jääneen jotakuinkin kuolleiksi kirjaimiksi.

H. SUOMALAISEN KIINTEISTÖJÄRJESTELMÄN VAATIMUKSET LAILLISEN SAANNON SYNTYMISELLE MAAHAN JA VETEEN

Oheisen selvityksen pääasiallinen sisältö koskee pääasiassa itse *valtionmaakäsitettä* sekä sen juridisia perusteita ja tätä kautta sitä, ovatko viimeaikaisessa lainsäädännössä tehdyt muutokset - joiden kautta valtion metsämaista on muodostettu oikeusjärjestyksen perinteisesti tarkoitettua *kiinteistöjä* - oikeudellisesti perusteltuja ja hyväksyttäviä. Näin sen vuoksi, että asialla on mitä suurin merkitys nyt jo monen vuoden ajan ja monien eri toimikuntien ja selvitysmiesten työn ja töiden lopputulosten arviointiin, ja lopulta jopa sille, on koko tämä pitkä prosessi ollut yleisesti ja varsinkin valtionaloutemme kannalta järjevä. Selvityksen tämä osa on mahdollisimman tiivistetty ja suppea, eikä siinä enää tässä vaiheessa pyritä perustelevaan seikkoja, joita voidaan jo pitää tieteellisesti toteennäytettyinä. Tällä tarkoitetaan varsinkin sitä seikkaa, että saamelaiset ovat Ruotsin vallan aikana omistaneet käyttämiensä lapinkylien ja lapinveromaiden alueet valtiovallan itsensä vahvistamalla tavalla. Tätä seikkaa ei siis ole

tässä yhteydessä tarpeen enää sen enempää toistaa eikä todistella, vaan tarkastelu kiinnittyy yksinomaan toisen osapuolen eli valtion juridiseen oikeusasemaan.

1. Suomalaisen kiinteistöjärjestelmän perusjaotus: kiinteistöt ja muut alueet, sekä kuinka valtion metsämaista muodostettiin lainmuutoksin kiinteistö

Ruotsalais-suomalaisen kiinteistöjärjestelmän ja kiinteistöjaotuksen perusta luotiin jo varhain, ja kirjattiin ensimmäisen kerran lakien muotoon jo maakuntalakien aikana 1200-1300-luvuilla. Merkillepantava seikka järjestelmässämme on ollut sen pysyvyys: kiinteistöjärjestelmän perusrakenteeseen ei ole kajottu sen olemassaolon aikana itse perusjaotusta muuttamalla. Kiinteistöjaotuksen perusyksiköt ovat säilyneet samoina vuosisatoja. Tämän jaotuksen perusrungon ovat muodostaneet kylät, talot ja tilat, joita ovat täydentäneet maakuntien, pitäjien ja kylien yhteismaat. Viimeksi mainittuja on tosin sittemmin vähä väliaita purettu yksityisten talojen yhteyteen, mutta ei vieläkään lopullisesti. Tästä parhaimpana esimerkkinä ovat kylien yhteiset kalavedet, joita talot käyttävät jakamattomina osuutensa mukaisesti.

Tässä todettu oikeusjärjestelmämme kannalta olennainen seikka on itsessään täysin kiistaton. Asiaa on korostettu myös aikaisemman jakolainsäädännön uudistamista varten toimineen kiinteistönmuodostamistyöryhmän laajassa mietinnössä (KM 1990:22) kohta kohdalta erikseen. Kuten jäljempänä voidaan havaita, myös uuden kiinteistönmuodostamislain on senkin katsottava rakentuvan vanhojen kiinteistöoikeudellisten traditoidemme varaan.

Valtionmaakaan ei ole ollut tässä kehityksessä minkäänlaisessa poikkeusasemassa, vaan senkin perusta on luotu jo vuosisatoja sitten. Jo maanlaissa 1300- ja 1400-luvuilta on tähdennetty, että valtiolla täytyy olla valtionmaahan vastavaanlainen laillinen saanto kuin yksityisillä ja edellä mainituilla yhteisöillä on. Ajatus, että valtiolle olisi voinut syntyä omistusoikeus maahan jollakin laista riippumattomalla perusteella vaikkapa pelkän ajan kulumisen perusteella on meidän järjestelmässämme täysin kestämaton, minkä seikan myös Ruotsin korkein oikeus on verotunturioikeudenkäynnin yhteydessä kerta toisensa jälkeen toistanut ja jota se on erityisesti painottanut: *mikään maa ei tule valtiolle "eo ipso" vaan vasta kun lain saannolta edellyttämät edellytykset ovat täyttyneet.*⁷

Tässä korostettu seikka on erityisen selvä osoitus aikaisemmin todetusta erosta ruotsalaisen ja suomalaisen viranomaiskäytännön suhtautumisessa koko pohjoisen maakysymyksen ratkaisuun tai ratkaisun malliin: Ruotsissa kehityk

⁷ Ks. erit NJA 1981:1 s. 147: "*Men ingenting blir kronans "eo ipso", utan det blir kronans först iär avvutringen är klar.* - Tässä nimenomaisessa kohdassa oli kysymyksessä valtion väite, jonka mukaan verotunturit olivat tulleet valtion omaisuudeksi suoraan vuoden 1683 metsäasetuksen säännösten perusteella. Asetus, kuten jo aikaisemmin on todettu, edellytti kuitenkin tässä suhteessa erityistä erottamistoimitusta (r. avvittring) yksityisten ja valtion kesken. Verr. myös esim. s. 137,227 jne.

sen edellytetään aina ja joka alueella tapahtuneen lain mukaan. Suomessa asiat ovat vain "kehittyneet" tiettyyn suuntaan ilman erityisempiä lain edellyttämiä muotoja. Tässä asiassa suomalaisen oikeuskäsityksen juuret näyttävät vahvasti johtavan *Kyösti Haatajan*, jonka kirjoituksissa asia toistuu usein. Niinpä esimerkiksi aikanaan maa- ja vesioikeuden oppikirjana palvelleessa teoksessa Maa-oikeus I (1936) Haataja vuoden 1683 asetuksen sisällön käsiteltyään toteaa yksikantaan: "Tämän asetuksen antamisen jälkeen siis valtakunnassa ei enää ollut mitään kenellekään kuulumattomia alueita" (s. 28).

Tämän lyhyen johdannon jälkeen pyritään tiivistetysti tarkastelemaan erityisesti sitä, millä tavalla suomalainen kiinteistöjärjestelmä ja varsinkin kiinteistöjen kirjaamisjärjestelmä on suhtautunut ns. valtion metsämaihin toisaalta perinteisessä käytännössään, toisaalta vuonna 1976 suoritetun jakolain muutoksen jälkeen.

1.1. Maakirja

Maarekisterin historiallinen edeltäjä oli maakirja, jonka laatimisesta on annettu säännöksiä jo 1500-luvulla ensimmäisten maakirjojen perustamisesta lähtien.

Viimeinen yhtenäinen säännöstö maakirjojen laatimista varten oli vuoden 1897 johtosääntö *maakirjoista*.⁹ Johtosäännön 5 §:n mukaan maakirjaan merkittiin kokonaistilat, joita olivat:

- Talot
- Verollepannut torpat
- Ulkopalstat, siirtotalot, niityt, saaret
- Omaperäismyllyt
- Kruununkalastukset
- Tehtaille määrätty kruununmetsät
- Kaupungeille lahjoitetut tilat

Kyösti Haatajan luonnehdinnan mukaan "maakirjaan on merkittävää kaikkineen maakirjayksiköt, jotka muodostavat määrätyn maanpinnan osan, joka on erityinen esine" (*Haataja* 1949 s. 810).

Myös maakirjan pitoa tarkoittavat säännökset lähtivät siitä, ettei kruunun yleismaita tai liikamaita merkitä lainkaan maakirjoihin eli ne eivät ole rekisterijärjestelmän mukaisia rekisteriyksiköitä. Ne eivät siis olleet sellaisia maanpin-

nan määrättyjä osia, jotka olisivat muodostaneet erityisen esineen.

Suomen itsenäistymisen jälkeen kruunun yleismaita ja liikamaita ryhdyttiin vähitellen nimeämään "valtion metsämaiksi", mutta nimitys "kruununmetsämaa" on ollut käytössä jo vanhastaan eräänlaisena yleis- ja liikamaiden yhteisnimenä. Kehitystä tarkastellaan vielä tarkemmin jäljempänä valtion metsämaiden kirjaamiskäytännön ja metsälainsäädännön kehityksen yhteydessä.

1.2. Maarekisteri

Ennen kiinteistörekisterilain säätämistä vuonna 1985 kiinteistö määriteltiin yleisimmin rajoilla varustetuksi maanpinnan osaksi, joka on merkitty yksikkönä joko maarekisteriin tai tonttikirjaan. Maarekisterin historiallinen edeltäjä oli maakirja, jonka pitämisestä annettiin siis viimeinen johtosääntö vuonna 1897. Maakirjat ja maarekisteri säilyivät pitkään rinnakkaisina maanomistussuhteita kartoittavina luetteloina, sillä maakirjojen pitäminen lakkautettiin lopullisesti vasta vuoden 1951 jakolain säätämisen yhteydessä lain 290 §:n määräyksen mukaan.

Merkilläpantava seikka on, ettei maakirjoja itsessään ole tähän päivään mennessä lakkautettu kiinteistöluetteloina. Vuoden 1951 jakolaki valmistelleen *jakolakikomitean* perustelujen mukaan "maakirjalla tulisi edelleenkin olemaan merkityksensä maarekisterin pidossa, jossa monia kysymyksiä olisi selvitettävä sen tietojen perusteella" (KM 1933:8 s. 77-78).

Varsinaisen maarekisterin syntyminen oli näin ollen vähitellen etenevä prosessi, jonka lähtökohtana oli vuonna 1895 annettu maanosittamisasetus sekä ennen kaikkea *maarekisterin pitämisestä annettu armollinen julistus 2.12.1895*.

Vuoden 1895 julistuksen määräykset maarekisteriin merkittävistä yksiköistä vastasivat sisällöltään täysin maakirjoihin tehtäviä merkintöjä koskevia määräyksiä.

Lain tasolla maarekisterin pitämisestä ja sisällöstä säädettiin ensimmäisen kerran vuoden 1951 *jakolaissa*. Maarekisteriin merkittiin jakolain (1951/604) mukaan, ennen siihen vuonna 1976 tehtyä muutosta, *tiloina* kiinteistöjen tärkeimmät yksiköt eli talot sekä erinäiset muut tiloina pidettävät alueet (verollepannut torpat, niityt, saaret ym). Lisäksi rekisteriin merkittiin *muina rekisteriyksikköinä*, joita ei pidetty tiloina, kuten pakkolunastuksen kautta syntyneet alueet. Lopulta maarekisteriin merkittiin vielä omaksi *erilliseksi ryhmäkseen* muun muassa vesijätöt ja yleiset tiet.

Vuoden 1951 jakolaki pohjautui perusteelliseen valmisteluun. Lähtökohtana oli jo vuonna 1933 julkaistu *jakolakikomitean mietintö* (KM 1933:8), jonka työskentely oli kestänyt yli neljä vuotta. Mietinnön johdosta hankittiin

* Keisarillisen Majesteetin Armollinen Johtosääntö maakirjain laatimisesta ja moiakirjatuUamus-ten toimittamisesta 18.1.1897 (1897:3).

muidenlausuntojen ohella valtioneuvoston pyynnöstä myös korkeimman oikeuden lausunto, pituudeltaan peräti 181 sivua.

Jakolakkomitean mietinnössä tarkasteltiin erikseen ja seikkaperäisesti myös maarekisteriin merkittäviä yksiköitä ja tässä yhteydessä *"valtion metsämaan" asemaa maarekisterin pitämisen kannalta*. Koska asia on keskeinen, komitean perusteluja on paikallaan siteerata tältä osin sanataarkasti. Komitea toteaa:

"Kun tarkastellaan kysymystä, mitä maomaisuuksia maarekisterissä on otettava huomioon, joudutaan kiinnittämään huomio siihen, että meillä paitsi varsinaisia maatiloja, jotka nykyisten säännösten mukaan on otettava maarekisteriin eri yksikköinä, on joukko sellaisia alueita, jotka *eivät ole tiloja eivätkä siis ole merkityt maarekisteriin eikä mihinkään muuhunkaan luetteloon*. Tällaisia alueita ovat ensinnäkin *valtion metsämaat*. Ne ovat metsähallinnon hoidossa ja sillä on niistä luettelonsa ja kirjanpitoa. Min *ollen niiden jatkuvasti pitäminen tilajaoituksen ulkopuolella ja erillään maarekisteristä luonnollista*" (s. 71, lih. ja kurs. tässä).

Vuoden jakolain maarekisterin pitämistä ja sisältöä koskevat määräykset rakentuivat johdonmukaisesti näiden perustelujen mukaisiksi. Jakolain 284 §:n mukaan valtion metsämaita ei merkitty maarekisteriin lainkaan.

Kiinteistöoikeuden kokonaisukehityksen kannalta valtion metsämaita puuttuminen maarekisteristä perustui näin ollen siihen, että ne säännösten mukaan puuttuivat myös maakirjasta ja edelleen, juridisesti siihen, etteivät ne ole olleet erityisiä esineitä.

1.3. Jakolain muutos 1976

Vuoden 1951 jakolakiin tehtiin vuonna 1976 erinäisiä muutoksia, joista osa koski maarekisterin sisältöä. Muutoksen yhteydessä jakolain vanha ryhmittely kumottiin ja korvattiin kokonaan uudella perusrühmityksellä.

Maarekisterin kaksi uutta pääryhmää tulivat tämän jälkeen olemaan: kiinteistöt muut rekisteriyksiköt

Suurin muutos tapahtui kuitenkin kiinteistöinä rekisteriin merkittävien alueiden luettelossa. Lain 284 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan *kiinteistöinä* mli merkitä maarekisteriin myös *valtion metsämaa* sekä tällaiselle maalle perustetut yleiset ja erityiset suojelualueet (kansallis- ja luonnonpuistot).

Muutoksen perustelut ovat sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1975 II vp. 10) liki olemattomat:

"Valtion metsämaat niille perustettuine luonnonsojelualueineen sekä yleiset vedet puuttuvat nykyään maanrekisteristä. *On katsottu*, että kaikki tässä

kappaleessa mainitut ryhmät voitaisiin, *koska ne muodostavat omistusoikeusyksiköitä*, merkitä kiinteistöinä kiinteistörekisteriin" (s. 120, lih. ja kurs. tässä).

Hallituksen esityksen otsikkokin näyttäytyy tässä yhteydessä varsin oudoksuttavana, kun kysymyksessä on olennainen muutos koko perinteisen kiinteistöjärjestelmän perusrakenteisiin. Esityksen nimi on "Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi."

Huomattavan erikoislaatuisena on pidettävä sitä menettelyä, jonka mukaisesti valtionmetsämaat käytännössä sittemmin vietiin kiinteistörekisteriin itsenäisiksi kiinteistöiksi - niin, suorastaan taloiksi luonnehdittuina. Menettelyn perustana oli *maanmittaushallituksen kiertokirje 1/1988*, jossa määräys rekisteriin merkitsemisestä annettiin ja johon sisältyi myös malli, jonka mukaan valtionmaa-kiinteistö on rekisterissä kuvailtava.⁸ Tämän kiertokirjeen pohjalta rekisteriviranomaiset laativat asiasta muistiot, joiden varassa lopullinen vienti rekisteriin suoritettiin."

Edellä mainittu menettely on siis edustanut uusien kiinteistöyksiköiden muodostamista rekisteristä aikaisemmin puuttuneen valtion metsämaan kohdalla. Minkäänlaista kiinteistönmuodostamistoimitusta prosessiin ei liity, ei myöskään rajankäyntejä tai edes tiedottamista asiasta muille maanomistajille. Maomaisuuden luonteen muutos on suoritettu puhtaana virkamies- ja toimistotyönä.

1.4. Kiinteistörekisterilaki 1985, kiinteistönmuodostamislaki 1995

Vuoden 1976 jakolain muutoksella omaksuttu muutos perinteiseen kiinteistöoikeuden oikeusjärjestelmäämme sai vielä jatkoa ja lopullisen kruunauksen vuoden 1985 kiinteistörekisterilain (1985/392) ja vuoden 1995 kiinteistönmuodostamislain (1995:554) säätämisen yhteydessä.

Vuoden 1985 kiinteistörekisterilain 2 §:ssä säädetään:

Kiinteistörekisteriin merkitään kiinteistöinä tilat

valtion metsämaat

⁸ Maanmittaushallituksen kiertokirje nro 1/1988. Määräykset valtion metsämaita ja suojelualueiden merkitsemisestä maarekisteriin tai kiinteistörekisteriin sekä ilmoituksista valtion kiinteistöjen keskusrekisteriin.

" Utsjoki: muistio 19.8.19991, rekisteröinti 23.8.1991; Inari: muistio 17.9.1991, rekisteröinti 17.9.1991; Enontekiö: muistio 26.9.1991, rekisteröinti 28.9.1991.

Lainsäädännön kehitysprosessia pohdittaessa voidaan tietenkin ajatella, että kiinteistörekisterilaki on vain johdonmukaisesti seurannut ja toteuttanut jakolain muutoksella vuonna 1976 suoritettua, vanhastaan voimassa ollutta kiinteistön käsittelyä radikaalilla tavalla muuttanutta linjaa. On kuitenkin hämmästeltyä sitä, ettei tähän seikkaan ole lakia valmisteltaessa kiinnitetty sen enempää huomiota. Vieläkin oudompana koko kehitysprosessi näyttyy siirryttyä prosessin viimeiseen vaiheeseen, *vuoden 1995 kiinteistönmuodostamislakiin*.

Uutta kiinteistönmuodostamislakia valmisteltiin monen vuoden urastuksena: lakia valmistellut *kiinteistönmuodostamistyöryhmä* asetettiin toimeensa vuonna 1983 ja sen mietintö julkaistiin vuonna 1990 (KM 1990:22). Mietintö käsittää peräti 591 painettua sivua.

Lakiehdotuksen perusteluissa on ensimmäisenä kohtana selvitetty esitetyn lain soveltamisalaa ja määritelmiä. Komitean ehdotuksen mukaisen lain alussa, heti 2 §:ssä, tarkastellaan *kiinteistörekisteriyksikön määritelmää*. Merkille pantava seikka on se, että perustelut rekisteriyksikön määritelmän kohdalla noudattavat aikaisemmin tarkasteltua täysin perinteistä kiinteistön ja rekisteriyksikön määritelmää. Perusteluissa todetaan:

"Yksiköt jaetaan kahteen pääryhmään, kiinteistöihin ja muihin rekisteriyksiköihin. Perusteena tälle jaottelulle on se, että kiinteistöt ovat itsenäisiä, rajoiltaan määrättyjä yksiköitä, jotka ovat välittömän maanomistuksen kohteena. Muut rekisteriyksiköt eivät sen sijaan ole välittömän maanomistuksen kohteena. Omistus niihin saadaan kiinteistön kautta siten, että kiinteistöllä on tietty osuus tällaiseen yksikköön" (s. 29).

Ehdotetun lain 3 §:n perustelujen kohdalla keskitytään puolestaan kyläkäsitteseen. Perustelujen mukaan koko kiinteistöjärjestelmän lähtökohtana on asutushistorialliselta pohjalta syntynyt kylä- ja talojaotus. Jatkona todetaan:

"Nykyinen kiinteistöjaotus on pääsääntöisesti muodostunut siten, että kylään kuulunut maa-alue jaettiin isojaolla kylän talojen kesken ja myöhemmin talot ovat jakautuneet eri osittamistoimitusten kautta tiloiksi" (s. 31).

Mitään eroja perinteisen kiinteistön määritelmän ja näiden perustelujen välillä ei etsimälläkään voida havaita. Melkoisen kysymysmerkin herättää sen sijaan se, ettei kiinteistönmuodostamistyöryhmä ole sanallakaan viitannut valtionmetsämaan kohdalla jo ennen sen työskentelyä ja osittain työskentelyn aikana toteutettua muutosta: valtion metsämaista ei ylipäänsä mainita mitään. Tosi asia tietenkin on, ettei vuonna 1976 "synnytetty" valtionmaa-kiinteistö ole syntynyt asutushistoriallisen kylä- ja talojaotuksen pohjalta, eikä valtionmaa-kiinteistön olemassaolo missään tapauksessa perustu "käytännössä ja tietoisissa vakiintuneisiin käsityksiin". Kiinteistönmuodostamistyöryhmän itsessään

perusteelliseen työhön jää valtionmaa-kiinteistön määrittämisen ja perustelemisen kohdalle suuri ja avoin aukko.

Tässä yhteydessä ei tietenkään ole mahdollista eikä sen enempää syytä ryhtyä arvioimaan syitä kyseisen aukon syntymiseen. Olennaista on johtopäätös, eli kiinteistönmuodostamistyöryhmän työn pohjalta säädetty *vuoden 1995 kiinteistönmuodostamislaki*, joka edellä todetun mukaisesti on vastoin koko oikeusjärjestelmämme perusteita muodollisesti sinetöinyt sekä valtionmaa-kiinteistön olemassaolon että valtion "omistusoikeuden" tähän kiinteistöön. Tämä sineitöiminen on tapahtunut kiinteistönmuodostamislain 2 §:ssä, jossa säädetään:

"Tässä laissa tarkoitetaan

kiinteistöllä sellaista itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joka kiinteistörekisterilain () nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin"

Kaikkien nyt tarkasteltujen lainmuutosten ja lakiuudistuksen yhteisvaikutukset valtion metsämaiden luonteeseen maa-alueina ovat yhteen koottuina seuraavat:

- kun valtion metsämaat aikaisemmin eivät muodostaneet erityisiä esineitä eikä niitä merkitty maakirjaan ja maarekisteriin, ne jakolain muutoksella 1976 julistettiin kiinteistöiksi
- kun valtion metsämaat perinteisesti ovat olleet kokonaan kiinteistörekisteriin kuulumattomia alueita, ne kiinteistörekisterilain määrätin merkittäväksi kiinteistörekisteriin kiinteistöiksi
- kun valtion metsämaat eivät olleet erityisiä esineitä, eivätkä ne myöskään voineet olla itsenäisen omistusoikeuden kohteita, niin kiinteistönmuodostamislain 2 §:ssä laissa oleva kauneusvirhe on tullut korjatuksi säätämällä, että kiinteistörekisteriin merkittävät kiinteistöt ovat itsenäisen omistusoikeuden yksiköitä.

Näiden lainmuutosten yhteisvaikutuksena valtion metsämaasta on muodollisesti tullut sekä itsenäinen omistusoikeuden yksikkö että kiinteistö vastoin koko aikaisemman kiinteistöjärjestelmämme perusteita ja sen vaatimuksia.

2. Kiinteistön muodollisista ja aineellisista tunnusmerkeistä suhteessa valtion metsämaa -kiinteistöön

Kiinteistön tunnusmerkit ovat perinteisesti koskeneet sen *laillisia rajoja* ja *rekisterimerkintää*. Kiinteistöön liittyviä omistussuhteita tarkasteltaessa kiinteistön olemassaoloon on kuitenkin tapana liittää lisätunnusmerkkejä, ennen kaikkea *lailliseen saantoon* perustuvan omistajanhallinnan vaatimus. Eräillä vanhempaan kiinteistöoikeuteen liittyvillä tunnusmerkeillä kuten verollepanolla on kuitenkin vielä merkitystä puuttuvia yksiköjä rekistereihin merkittäessä.

Edellä mainittujen kiinteistöoikeudelliseen lainsäädäntöön tehtyjen muutosten jälkeen valtion metsämaa täyttää kiinteistön aineellisista ja muodollisista tunnusmerkeistä yhden: se on merkitty kiinteistönä kiinteistörekisteriin.

Tämän lisäksi kiinteistöyksiköllä tulisi olla lailliset rajat. Perehtyminen kiinteistörekisteriin ja sen valtionmaakiinteistöihin osoittaa kuitenkin, ettei rajoja koskevan vaatimuksen täytyminen ole selvä, ei ainakaan siinä merkityksessä, kuin laillisista rajoista puhuttaessa yleensä edellytetään.

Esimerkkinä voidaan tarkastelun kohteeksi ottaa kiinteistörekisterissä olevan Enontekiön valtionmaa I.

Rajoista todetaan kiinteistörekisterissä seuraavaa:

"Talo (!) käsittää kaava-alueiden ulkopuoliset valtion maat, jotka rajoittuvat kunnanrajaan, toimituksissa n:ot 20308, 21113, 100256, 107254 ja 109072 erotettuun Palojärvi - Hetta - Norjan raja -maantiehen n:o 958, toimituksessa n:o 10574 erotettuun Muonio - Kilpisjärvi -valtatiehen n:o 21 sekä Palojoen vasemmanpuoleiseen rantaan virtaussuuntaan mentäessä Enontekiön kunnassa."

Valtionmaa I:n rajat muodostuvat Enontekiöllä siis kunnan rajoista, valtateiden rajoista sekä vesistön rajasta Ruotsin valtakuntaa vastaan. Tällaiset "rajat" eivät luonnollisestikaan ole sellaisia kiinteistön laillisia rajoja, joista lainsäädännössä perinteisesti on määrätty. Uusien kiinteistöjen rajat määritellään lain tarkoittamassa rajankäyntitoimituksessa, jossa myös määrätään epäselvän rajan sijainti.

Rajojen luetteloinen siten kuin kiinteistörekisterissä on valtionmaan kohdalla tehty voidaan tuskin katsoa täyttävän kiinteistöyksikön laillisia rajoja koskevaa edellytystä.

Rekisterin ilmaisu Enontekiön valtionmaasta "talona" lienee koko merkinnän käsittämättömän yksityiskohta. Edellä on täysin selvästi käynyt ilmi, ettei valtionmaita ole pidetty vanhastaan edes kiinteistörekisteriin merkittävänä yksikköinä, ja vielä vähemmän "taloina": taloja ovat olleet ainoastaan ja vain yksityisille kuuluneet maaomaisuuden yksiköt.

Laillista saantoa ja siihen perustuvaa omistajanhallintaa koskeva edellytys on

kaiken maa- ja kiinteistöoikeudellisen järjestelmän peruskivi tänäkin päivänä.

Pohjoismaisen oikeusjärjestyksen mukaan omistusoikeus kiinteistöön on syvimmalta olemukseltaan juuri lailliseen saantoon perustuvaa omistajanhallintaa.

Tämä oikeusjärjestykseemme satoja vuosia kuulunut periaate on otettu myös *uuden maakaaren* (1995/540) kiinteistön saantoa koskevaan määritelmään (1:1):

"Omistusoikeus kiinteistöön saadaan kaupalla, vaihdolla, lahjalla tai muulla luovutuksella niin kuin tässä laissa säädetään. Perintöön, testamenttiin, ositukseen, lunastukseen sekä muutoin muuhun kuin luovutukseen perustuvasta kiinteistön saannosta säädetään erikseen."

Laillisia saantoja nyt kuten jo maakuntalakien aikana ovat siis kauppa, vaihtoja lahja, joista säädetään tarkemmin maakaareissa, minkä lisäksi omistusoikeus kiinteistöön voidaan muualla lainsäädännössä määritellyllä tavoin saada perinnön, testamentin, osituksen, lunastuksen tai muun luovutuksen kautta.

Myös ylimuistoisen nautinnan kautta on vanhastaan voitu saada omistusoikeus kiinteistöön. Tämä oikeus on säilytetty myös uudessa maakaareissa, joskin ajallisesti rajattuna: ennen uuden maakaaren voimaantuloa saatu oikeus vedota ylimuistoiseen nautintaan pysyy voimassa myös lain voimaantulon jälkeen (18 §).

Laillista saantoa koskevan edellytyksen on luonnollisesti katsottava koskevan *myös valtiota* aivan samalla tavalla kuin yksityisiä ja yhteisöjä, vaikka asiaa ei sen itsestäänselvyyden vuoksi enää nykyään erikseen mainita laissa. Periaate on samalla jo vanhastaan ollut koko perustuslailla turvattu omaisuudensuoja-säännöstömme kulmakivi.¹²

Kuten esityksen alkupuolella on todettu, tätä seikkaa on erityisen voimakkaasti painotettu *Ruotsin korkeimman oikeuden tuomiossa* verotunturioikeudenkäynnin johdosta (1981 DT 2). Tämän mukaan valtiolle ei ole voinut muodostua omistusoikeutta maahan sen enempää aikaisemmin kuin myöhemminkään "*eo ipso*", vaan saannon on täytynyt perustua lain edellyttämään saantoon tai toimitukseen. Toisesta näkökulmasta on todettava, ettei Ruotsin valtio itse asiassa ole edes pyrkinyt väittämään omistusoikeuden siirtyneen valtiolle jonkinlaisen vähittäisen kehityksen seurauksena, vaan tiettyjen lain edellyttämien

¹² Ajatus on lausuttu selkeästi julki jo maanlakien kuninkaankaarissa, niiden valojen yhteydessä, jotka kuninkaan oli vannottava (ja jotka siis olivat eräänlaisia perustuslaimasoisten säännösten edeltäjiä). Kuningas Kristoferin maanlaissa vuodelta 1442, kuninkaankaaren 4. luvun 3 §:ssä todetaan asiasta seuraavasti: "...älköönkä hän (s.o. kuningas) millään tavalla keneltäkään ottako tai ottatko kiinteää eikä irtainta omaisuutta, muuten kuin lain tai laillisen tuomion mukaan." Ks. *Ulkuniemi* 1978 s. 28.

toimitusten johdosta. Kysymystä onkin tästä johtuen punnittu itse tuomiossa

normaalina siviilioikeudellisena riitana ja siviilioikeudellisten perusteiden mukaan. Tämä seikka on merkillepantava siitäkkin syystä, että saamelaiden oikeuksia koskeva oikeushistoriallinen ja kiinteistöoikeudellinen tutkimus olivat oikeudenkäynnin aikana vasta alkuvaiheissaan.

Omistajanhallinnalla tarkoitetaan hallintaa, joka vastaa kiinteistön normaalia käyttöä tarkoitukseensa. Omistajanhallinnan yleisiin edellytyksiin kuuluu olennaisena osana *vilpittömän mielen vaatimus*: vilpillisessä mielessä tapahtunut hallinta ei ole omistajanhallintaa lainkaan.

Vaikka valtion metsämaa onkin uusissa kiinteistöoikeuden uudistuksissa määritelty kiinteistöksi, ja kiinteistö toisaalta itsenäisen omistusoikeuden kohteeksi, ei valtiolle missään tapauksessa voitane näiden uudistusten seurauksena katsoa syntyneen omistusoikeutta valtion metsämaa-kiinteistöön. Koko laajan problematiikan ydinkysymykseksi nouseekin tämän jälkeen uudemman kerran se, millä nimenomaisilla perusteilla valtio itse katsoo saaneensa omistusoikeuden saamelaiden kotiseutalueen valtionmaihin.⁹

Kokonaan toinen asia, onko jollakin muulla ja jos niin kenellä ollut laillinen saanto tai joka tapauksessa parempi oikeus valtion metsämaa-kiinteistöjen alueeseen saamelaiden kotiseutalueella. Koska tämä kysymys itsessään on irrallinen valtion metsämaa-kiinteistön olemassaoloa koskevaan kysymykseen nähden, kysymys muiden intressitahojen kuin valtion oikeusasemasta jätetään kuitenkin tässä yhteydessä enemmän tarkastelun ulkopuolelle.

3. Valtionmaiden kirjaamiskäytäntö osana metsähallinnon toimintaa

Valtion metsämaita ei edellisen mukaisesti siis milloinkaan ennen vuoden 1976 jakolain muutosta ole ollut merkittynä sellaisiin kiinteistörekistereihin, jotka liittyvät perinteiseen kiinteistöjärjestelmäämme ja ovat yksi - joskaan eivät ainoa - osoitus kiinteistöön kohdistuvasta omistusoikeudesta. Tässä yhteydessä on näin ollen paikallaan lyhyesti tarkastella sitä, millaisista "rekistereistä" tiedot valtion metsämaiden sijainnista ja ulottuvuudesta ovat ennen jakolain muutosta ilmenneet, sekä millainen oikeudellinen luonne tällaisilla "rekistereillä" on.

Valtion metsähallinnon tultua perustetuksi väliaikaisella kuulutuksella vuonna 1851⁹ ja pysyvästi vuosien 1859 ja 1863 määräyksin Suomessa ryhdyttiin ensimmäisen kerran kartoittamaan niitä alueita, jotka säännösten tarkemmin ilmoittamalla tavalla oli hyväksyvuisina metsämaina nimenomaisesti erotettava kruunun puistoiksi. Kruununpuistojen hallinnosta määrättiin tarkemmin vuoden

1859 "Keisarillisen majesteetin ohjesäännössä, koskeva kruununmetsäin hallitusta Suomen Suuriruhtinaanmaassa", tarkemmin ohjesäännön 1. luvun 2 §:ssä: "Kruunun puistot jaetaan mukavasti axvaroihin tarkastuspiireihin ja jokaiseen semmoiseen piiriin määrätään yksi Ylimetsänhoitaja. Tarkastuspiirit jaetaan sitten hoito-alueiksi, joihinka otetaan yksi Metsänhoitaja kuhunkin, sekä wartio-osuuksiin, jokaisessa asuwalla yhdellä metsänvavhdilla."¹⁰

Kruununpuistoja koskevat määräykset eivät sinällään koskeneet millään tavalla muuta kuin juuri hyväksyvuisia metsämaita. Jako tarkastuspiireihin toteutettiin kuitenkin kattamaan koko silloisen Suomen alue. Nykyinen saamelaiden kotiseutalue kuului kokonaisuudessaan Kemin tarkastuspiiriin ja sen sisällä tarkemmin Inarin, Muonion, Ounasjoen sekä Sodankylän hoitoalueisiin. Myös näihin hoitoalueisiin, vaikka yhteenkään niistä ei kruununpuistoja milloinkaan erotettu, määrättiin virkaan ohjesäännön edellyttämä metsänhoitaja sekä metsänvartija.

Metsänhoitovirkakunnan tehtävänä ei millään muotoa ollut tehdä päätöksiä maanomistussuhteista toimialueellaan. Kun isojaotkin olivat pohjoisimmassa Suomessa suorittamatta ja muu virkakuntakin alueella oli vähäistä, pohjoisimpien hoitoalueiden "metsät", niiden olemassaolo sekä sijainti jäivät käytännön tasolla ratkaisevasti metsänhoitajien niistä luomien käsitysten ja mielikuvien varaan. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Enontekiöllä metsähoitajana toimineen *Justus Montellin* toiminta, jonka yhtenä seurauksena Käsivarren pohjoisimpaan kärkeen perustettiin 1900-luvun alussa Mallan luonnonpuiston alue. Montellin puiston perustamista koskevan ja nähtävästi täysin hänen omaan inspiraatioonsa perustuneen ehdotuksen lopussa viitataan myös maanomistussuhteisiin alueella: Montellin mukaan koko alue kuului kiistatta kauttaaltaan kruunulle. Tosin lappalaisilla oli oikeus laiduntaa alueen tuntureilla porojaan, mutta Montellin mukaan puiston perustaminen varmaankin onnistuisi ongelmitta, "kunhan vain lappalaisia ei asiassa kukaan pääsisi agiteeraamaan". Missään tapauksessa lappalaisten mahdollinen vastustus ei Montellin käsityksen

⁹ Tili samtliga Gouverneurer utom i Wiborgs län, angående inrättande af en provisionell Forst-mästeristat för Finland m. m., 14.1.1851.

¹⁰ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Ohje-Sääntö, koskeva kruununmetsäin hallitusta Suomen Suuriruhtinaanmaassa, 13.5.1859.

¹³ Muodollista "juristeriaa" soveltaen voidaan tietenkin väittää, että lailla voidaan asioista säätää aivan kuten halutaan. Paitsi että tällainen väite on oikeusvaltio-ajattelun kannalta täysin sopimaton, se on toisaalta myös paikkansa pitämätön: mielivaltaisen lainsäätelyn esteenä ja yksityisen omutusoikeuden suojana on meillä jo viimeistään 1700-luvulta lähtien toiminut perusoikeusjärjestelmä erityisine suojaäännöksineen.

mukaan saanut estää alueen rauhoittamista kasvitieteelliseksi suojelualueeksi.¹¹ Tätä kautta ja mainitun esimerkin tavoin metsänhoitovirkakunnan toiminta alueella siis käytännössä loi omalla tasollaan pohjaa käsitykselle alueista kruununmaana.

Koska kruununpuistoja pohjoisessa ei ollut, metsänhoitovirkakunnan toiminnan oikeudellinen peruste jäi lopulta riippumaan pelkästään vuoden 1851 met-säasetuksen 1 §:n säännöksestä:

"Kaikki kyläkuntain piirien ulkopuolella olevat metsät ja erämaat, kuin myöskin piirien sisäpuolella yksityisten tiloista pyykeillä erotetut metsämaat ja saaret sekä jakotoimitusten kautta syntyneet tahi vatedes syntyvät liika-maat, joihin yksityinen mies tahi yhdyskunta ei voi parempaa oikeutta näyt-tää, ovat kruunun omat."¹²

Toisin kuin yleensä esitetään,¹³ valtion metsähallinnon toiminta Ylä-Lapissa on alusta pitäen perustunut vuoden 1851 *asetuksentasoiseen* säännökseen, ei vuo-den 1886 metsälakiin. Ylin valvontavastuu kuului metsäasioissa aina vuoteen 1886 kunkin läänin maaherralle, jolta vastuu vasta vuoden 1886 metsälailla siirrettiin metsähallitukselle.

Metsänhoitovirkakunnan toiminnasta nykyisen saamelaiten kotiseutualueen hoitoalueilla on hyvin vähän ja ainoastaan satunnaisia tietoja. *Metsähallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 1865* esitetään ensimmäisen kerran pinta-alatieto- ja "valtionmetsistä", mutta luvuista puuttuu kokonaan pohjoisin Lappi.

Metsänhoitajien suorittamat kartoitukset ja pinta-alojen laskut aloitettiinkin toden teolla vasta 1890-luvulla. Tuloksena syntyi koko maan kattava luettelo, (Register öfver kronojordarna) vuodelta 1893. Tässä luettelossa annetaan tiedot myös pohjoisimman Suomen kruununmaista.

Luetteloiden sisällöstä voidaan todeta, että ne laadittiin loinkin reviirin osalta erikseen asianomaisen ylimetsänhoitajan allekirjoituksin. Kunkin reviirin osalta ilmoitetaan luettelon alussa reviirin kruununmaiden kokonaismäärä. Inarin osalta todetaan esimerkiksi, että *Inarin kruununmaa* käsittää toimeenpannun

arvion mukaan 1,850,600 hehtaaria maata. Kunkin luettelon osalta luettelon tiedot ilmoitetaan taulukon muodossa, jossa ilmoitetaan erikseen valvonta-alueen nimi, metsän-vartijain puustellien nimi ja suuruus sekä kolmantena asianomaisella alueella sijaitsevat kruununmetsätorpat ja makituvat nimiltään ja laajuudeltaan.¹³

Kaikkein vaatimattomimmat ovat tiedot *Enontekiön kruununmaan* kohdalla. Alueella ei ilmoiteta yhtään ainoaa metsänvartijan puustellia, kruununmetsä-torppaa eikä makitupaa, vaan Enontekiön osalta todetaan yhdellä ainoalla lau-seella: "*Enontekiön kruununmaa, arviolta 368,969hehtaaria*".¹⁴

Joissakin yhteyksissä näiden kruununmaaluetteloiden on esitetty liittyvän ja niitä säilytettävän maakirjojen yhteydessä, mutta kysymyksessä täytyy olla väärinkäsitys. Luetteloilla ei ole mitään tekemistä todellisten maakirjojen kans-sa, vaan ne liittyvät yksinomaan metsänhoitovirkakunnan omiin tarpeisiin. Tätä erityisempää juridista statusta luetteloilla ei ole, ja kuten edellä mainitut esimer-kit osoittavat, ne ovat kaiken lisäksi pelkkiä arvioita valvonta-alueiden laajuu-desta.

Valtionmaiden rekisteröinnissä ei myöskään vuoden 1893 jälkeen tapahtunut muunlaista kehitystä kuin se, että itse rmttaustekniikka kehittyi uusien menetel-mien käyttöönoton myötä. Vuoteen 1976 asti tiedot valtionmetsien laajuudesta ovat jatkuvasti luonteeltaan "*tilastoja*", jotka on tarkoitettu palvelemaan met-sähallinnon omia sisäisiä päämääriä.¹⁵ Tilastoina näillä tiedoilla ei ole min-käänlaista kiinteistöoikeudellista tai yleensä omistusoikeuteen liittyvää yhteyttä, eivätkä ne siis myöskään ole osoituksia maan kameraalioikeudellisesta luonteesta suuntaan tai toiseen.

4. Metsälainsäädäntö 1683-1886

¹³ Inarin osalta luettelo alkaa seuraavasti: ENARE KRONOJORD; Enare socken, Uleåborgs län, Enare forstrevier, Kemi inspektionsdistrikt.. .innnehåller enligt är - verkställd beräkning 1,850,600 hektarer. Kansallisarkisto. Käyttöfilmi 50, f, 174.

¹⁴ Enontekis kronojord, approximitiet 368,960 hektarer. Kansallisarkisto. Käyttöfilmi 50, f. 164. - Enontekiö kuului kokonaisuudessaan Ounasjoen metsäreviiriin.

¹⁵ Ks. esim. Laitakari 1960 s. 33-37.

¹¹ Meddelanden af Societas pro Fauna et Flora fennica 40 s. 175-181; Forstmästare Justus Montell, Förslag till naturskyddsområde vid Kilpisjaur.

¹² Kejsersl. Förordning, angående skogarne i Storfurstendömet Finland 9.9.1851.

Eri yhteyksissä on aikaisemmin todettu, että eräänä valtion taholta vahvana esiintuotuna perusteena valtion omistusoikeudelle on korostettu metsälainsäädäntöä, lähtien vuoden 1683 metsäasetuksesta ja päätynyt vuoden 1886 metsälakiin. Valtion taholta on siis pyritty esittämään, että valtiolle juuri tämän lainsäädännön seurauksena olisi syntynyt lailliseen saantoon perustuva omistajan oikeusasema pohjoisiin valtionmaihin. Vaikka asiaa on käsitelty jo aikaisemmin, tässä on paikallaan vielä lyhyesti ottaa tarkastelun kohteeksi tämä lainsäädäntö sanamuodoltaan ja tarkoituksiltaan.

Vuoden 1683 metsäasetuksen säätäminen liittyi tuossa vaiheessa - Ruotsin vallan aikana - suoraan niihin tarpeisiin, jotka olivat tulleet ajankohtaisiksi *vuori-työn* (eli kaivostoiminnan) ja siihen liittyvän puuntarpeen täyttämiseen. Vuori-työ oli taas varsinkin 1600-luvulla vallalla olleen merkantilistisen talouspoliittisen ajattelun yksi kulmakivi. Valtiontalous perustui ennen kaikkea vientiin, ja

erilaiset maaperän rikkaudet olivat vientitalouden kenties keskeisin tuote.

Vuoden 1683 metsäasetuksen säätämisenä oli selvä yhteys juuri Lapinmaassa tehtyihin löytöihin ja niissä toimineisiin kaivoksiin: Piitimen lapin Nasatunturin hopeamalmilöytö oli tehty jo vuonna 1634, mitä seurasi välittömästi itse kaivoksen perustaminen.¹⁶ Toinen, vieläkin merkittävämpi löytö tehtiin 1660-luvulla Luulajan lapin Kvikkjoen lapinkylässä, jossa käynnistettiin kaksikin kaivosta, ensin Kedkevaaraan, myöhemmin Alkavaaraan.¹⁷

Paras osoitus siitä, millaisia valtavia odotuksia kaivostyö oli herättänyt valtakunnan hallituksessa ja siitä, että mineraaleja oletettiin löytyvän juuri pohjoisesta Lapinmaasta on se, että vain kymmenen vuotta ennen vuoden 1683 metsäasetuksen säätämistä julkaistu vuoden 1673 vuorityöasetus tai paremminkin sen uusittu versio vuodelta 1723 julkaistiin painosta myös saamenkielisenä versio-na.¹⁸ Merkillepantava seikka on tässä yhteydessä sekä vain hieman myöhemmin annetun vuoden 1683 metsälain tulkinnan kannalta se, että vuorityöasetusta ei voida missään tapauksessa katsoa rakennetun kruununmaa-ajattelun varaan: talloinhan kaivosten perustamisen edellytykset olisivat olleet kiinteistöoikeudelliselta kannalta vapaat. Sen sijaan vuorityölainsäädäntö, erityisen selvästi juuri vuoden 1723 uusittu asetus pitivät lähtökohtana sitä, että mineraaleja mitä ilmeisimmin löytyisi lappalaisten omistuksessa olleilta lapinveromailta. Tämän vuoksi asetus sisälsi tarkat säännökset erityisestä lunastusmenettelystä, korvauksista maan menetysten johdosta ja muista vastaavista seikoista.¹⁸

Olennessa tässä yhteydessä on siis kuitenkin vuoden 1683 metsäasetus, sen sisältö, sanamuotoja asetuksen tulkinta sekä omana aikanaan että myöhemmin.

Asetuksen alussa mainittujen epäkohtien jälkeen - joiden mukaan kyläkunnat olivat omineet haltuunsa suuria ja laajoja metsiä yli oman tarpeensa - asetuksessa määritellään aikaisemmin todetulla tavalla erityisestä erottamisme-

nettelystä, joka tuli suorittaa kyläkuntien ja valtion välillä tulevien omistus- osuuksien perustaksi. Viranomaisten oli ensin tutkittava kunkin kylän ja talon luonteen mukaan sen rajat: tässä tapauksessa erottamisen tuli perustua todettuihin rajoihin. Missä rajoja ei ollut, kullekin talolle oli erotettava niin suuri alue ja niin paljon metsää, kuin oli kohtuullista ja täydelle (itsekkannattavalle) talolle tarpeellista. Muu osa tuli erottaa kruunulle. Näistä riippumatta oli kuitenkin myös pitäjien ja kihlakuntien yhteismaita kunnioitettava eikä metsiä saanut riistää niiltä pois. - Vain se, mikä tällaisista suurista metsistä oli kokonaan käyttämättömänä ja jonka ei erottamistoimituksessa hyvällä syyllä voitu osoittaa kuuluvan jollekin talolle, kylälle, pitäjälle tai kihlakunnalle, oli erottamisen jälkeksi oleva kruunun omaisuutta.¹⁹

Ottaen huomioon asetukselle myöhemmin annettu ratkaiseva merkitys kruunun omistuksen kannalta on ensinnäkin todettava, että kruununmaat eivät todellakaan voineet syntyä asetuksen nojalla "eo ipso", sellaisenaan ja pelkän toteamisen nojalla. Tämän on Ruotsin korkein oikeus aikaisemmin mainitulla tavalla lopullisesti vahvistanut tuomiossaan 1981 DT 2. Kruununmaiden syntyminen tämän asetuksen johdosta saattoi tapahtua vain laillisten erottamistoimitusten seurauksena.

Suomen nykyisessä Lapissa saamelaisten kotiseutualueella erottamistoimituksia ei tämän asetuksen nojalla kuitenkaan milloinkaan ole suoritettu.²⁰

Toisaalta on tässä yhteydessä tärkeä kiinnittää huomiota eräisiin suomalaisiin tulkintoihin, jotka koskevat asetuksen tarkempaa sanamuotoa. Tässä tarkoitetaan erityisesti oikeusministeriön maa- ja metsätalouden osaston johtajan Juhani Wirilanderin lausunnossa esitettyjä mainintoja vuoden 1683 asetuksesta, jotka kyseisessä lausunnossa on sisällytetty yläotsikon "Kruunun otteen vahvistuminen Lapissa" alla.²¹

Tohtori Wirilanderin selvitystä vuoden 1683 asetuksesta on pidettävä selvästi harhaanjohtavana. Erityisesti sanottu koskee sitä tosiasiaa, ettei Wirilander lainkaan itse asetuksen sisältöä tarkastellessaan mainitse laillisten rajojen merkitystä omistussuhteiden erottelussa eli sitä, että kruununmaita ei asetuksen mukaan saanut erottaa kyläkuntien tai talojen - eikä edes pitäjien - laillisten rajojen sisältä.

Toinen merkittävä seikka koskee asetuksen tulkintaa tapauksissa, joissa rajat puuttuivat, eli kuinka asetusta tällaisissa tilanteissa oli sovellettava käytäntöön. Tällaisissa tilanteissa asetus edellytti kullekin talolle annettavan metsää niin paljon kuin täystalollisuus eli itsekkannattavuus edellytti. Vaikka talon aikaisemmin käyttämän metsämaan alue siis tällöin saattoi pienentyä, ei se missään

²³ Kongan Majstäten Armox Placat ja Bejethes daj Freiheti jah auki bijr, juko ... jne. Stockholm 1734.

¹⁶ Asiaan eli vuoritöiden tarpeeseen viitataan suoraan vuoden 1683 asetuksen johdannossakin.

¹⁷ Ks. esim. Awebro 1983 s. 16-18.

¹⁸ Tämä ei ole pelkkä väite, sillä asiasta on säilynyt aiheen kannalta merkittävää oikeuskäytäntöä sekä muuta asiakirja-aineistoa siitä, että asetusta todella käytännössäkin sovellettiin tässä tarkoitettulla tavalla. Niinpä Ruotsin kruunu aikanaan vuoden 1737 käräjäpöytäkirjojen mukaan lunasti Anund Anundinpoika Mangilta tänäkin päivänä käytössä olevan Kirimän kaivoksen maa-alueen, sillä mineraalilöydöt, tässä tapauksessa rautamalmin, oli tehty juuri Mangin lapinveromaal-la. Lunastuksen seurauksena Mangi luonnollisestikin vapautettiin maahan kohdistuvasta maaverosta, minkä lisäksi Mangille luvattiin erityinen palkkio ja hyvitys. (Jukkasjärven käräjät 13.-15 ja 17.-21.1.1737, SVA FR 670 f. 638-638v. Ks. myös Korpjaakko-Labba Diedut 1999/1 s. 87-88).

324

¹⁹ Kongi. May:tz Nädigste Förordnning och Pabud Angående Skogame och hwad dänvid i acht tagasbör 19.12.1673.

²⁰ Tämänkin seikan Ruotsin korkein oikeus on todennut tuomiossaan 1981 DT 2, s. 147.

²¹ VVirilander 2001 erit. s. 46-53.

tapauksessa voinut "kadota" kokonaan ja siirtyä kruunulle. Myös tämä seikka on selvästi tuotu esiin Ruotsin korkeimman oikeuden tuomiossa 1981 DT 2 (erit. s. 199), mutta tätäkään seikkaa selvitysmies VVirilander ei varsinaisesti tuo esityksessään esiin.

Lopulta on vielä kerran viitattava siihen, että asetus todellakin edellytti laillisen erottamistoimituksen suorittamista, jossa kaikkien asianosaisten luonnollisesti olisi tullut olla edustettuina. Jos ja kun tätä seikkaa ei painoteta tarpeeksi - kuten Wirilanderin lausunnossa on tapahtunut - myös kaiken myöhemmin annetun metsälainsäädännön tulkinta vääristyy ja siitä voidaan haluta antaa virheellinen kuva. Näin asiassa on Suomen kohdalla juuri käynytkin, sillä myöhempää metsälainsäädäntöä, erityisesti vuoden 1851 metsäasetusta ja vuoden 1886 metsälakia on suoraan ja ratkaisevasti tulkittu niistä lähtökohdista, jotka on ensin (virheellisesti) luotu vuoden 1683 metsäasetuksen tulkinnolla.

Vuoden 1851 metsäasetuksen antamista edelsivät erinäiset uusitut metsäasetukset Ruotsin vallan ajan loppupuolelle asti. Asiantuntija Wirilander on käynyt lausunnossaan nämäkin asetukset läpi, joskin hyvin epäselvää on ja epävarmaksi jää, missä määrin näitä "Tcruunun otetta vahvistavia" ainakaan mitenkään erityisemmin on tarkoitettu sovellettaviksi juuri Lapinmaassa, jolloin niillä olisi Wirilanderin tarkoittama tehtävä kruunun aseman vahvistamiseksi juuri tällä alueella. Nämä asetukset, ennenkaikkea vuosilta 1734 ja 1793, mainitsevat soveltamisalueinaan erityisesti Suomen, Norlannin, Taalainmaan ja Wärmlannin sekä Länsi-Norlannin, eivät lainkaan Lapinmaata. Kuten jo tämän esityksen johdannossa on mainittu, Ruotsin valtakunnan hallinnossa Länsipohjan lapinmaa oli kuitenkin oma selkeä hallintoalueensa, ja Lapinmaaksi aluetta asiakirjoissa myös aina kutsutaan, vielä autonomian ajallakin. Joka tapauksessa tätä seikkaa on syytä painottaa sen vuoksi, että asiaan liittyvissä kannanotoissa annetaan säännönmukaisesti ymmärtää metsälainsäädännön kohdistuneen nimenomaan juuri Lapinmaahan. Tämä ei tietenkään pidä paikkaansa, sillä "suuria, käyttämättömiä metsiä" oli sekä Ruotsin vallan aikana että vielä 1800-luvullakin kaikkialla Ruotsin ja Suomen alueella eteläisimpiä maakuntia ehkä lukuun ottamatta.

Pohjoisessa Lapinmaassa sellaisia hyväkasvuisia metsiä, joiden hyödyntämiseen valtio metsälainsäädännöllään eri aikoina nimenomaan pyrki, oli asetusten antamisen aikoihin lopultakin kaikkein vähiten. Metsälainsäädännön yleiset tarkoitukset huomioon ottaen on siis jo loogisestikin hämmästyttävää, että vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ja erityisesti valtion kannanotoissa toistellaan juuri metsälainsäädännön olleen eräs vahvimista kruunun otetta tiukentavista toimenpiteistä määräysvallan vakiinnuttamiseksi Lapinmaan maihin ja vesiin - siitä puhumattakaan, että metsälainsäädännöllä olisi suoraan luotu

perusta valtion omistusoikeudelle itsessään joko täysin metsättömiin tai vaajakasvuisiin metsämaihin.

Ennen vuoden 1851 metsäasetuksen antamista Suomessa oli ollut voimassa Ruotsin vallan ajalta periytyvä vuoden 1805 metsäasetus. Vuoden 1851 metsäasetusta oli valmisteltu komiteassa, jonka mietintö on julkaistu vuonna 1842 (*Komitebetänkande 1842, skogsordning*).

Esipuheessaan komitea selvittää tarkoin työnsä ja koko metsälainsäädännön yleiset lähtökohdat ja tarkoitukset. Kysymys oli komitean mukaan *taloudellisesta lainsäädännöstä, joka liittyi metsätalouden tarpeisiin*: siihen, ettei metsää haaskattu ja että metsävaroja yleensä riitti ja oli käytettävissä valtionalouden kannalta edullisella tavalla. 1800-luvun puolivälissä vanhaa merkantilistista talouspolitiikkaa oli alettu purkaa kohta kohdalta, ja valtionalouden kulmakiveksi olivat yhä kasvavassa määrin nousemassa juuri metsät. Puutavaran kysyntä oli yleisen teollistumiskehityksen mukana noussut huomasti Euroopassa, jonka omat metsävarat oli jo kulutettu loppuun. Suomessa metsiä vielä riitti, aivan eteläisintä Suomea lukuun ottamatta.

Vuoden 1851 metsäasetuksen 1. artiklassa on sen lopullisessa muodossa säädetty juuri siitä valtiovallan taholta näinä aikoina niin usein ja voimallisesti korostetusta periaatteesta, jonka mukaan "kyläkuntain rajojen ulkopuolella sijaitsevat metsät ja erämaat, kuten myös liikamaiden erottamisten kautta syntyneet ja tulevaisuudessa syntyvät liikamaat, joihin yksityinen mies tai yhdyskunta ei voi näyttää parempaa oikeutta, ovat kruunun omat" (suom. tässä).

Komiteamietinnön perusteluissa, juuri kyseisen 1. artiklan kohdalla korotetaan sääntelyn luonnetta taloudellisena lainsäädäntönä. Yleisesti perustelut ovat melko niukat, sillä niissä todetaan tässä asiassa noudatettavan siihen asti voimassa ollutta Ruotsin vallan aikaista vuoden 1805 metsäasetuksen mukaista sääntelyä. Ainoa mainittavampi kohta, jossa komitea ilmoittaa ehdotuksensa eroavan Ruotsin vuoden 1805 asetuksesta, koskee *maakuntien ja kihlakuntien yhteismaita*: yhteiskunnallisesta kehityksestä, Ruotsin jo varhaisessa vaiheessa vallattua Suomen, tällaisia yhteismaita ei Suomen oloissa ollut varsinaisesti ehtinyt syntyä, eikä niitä koskevalla säätelyllä ollut siis varsinaista käytännöllistä merkitystä.

Aivan toinen oli komitean mukaan tilanne *pitäjien yhteismaiden kohdalla*. Koko pitäjajaoitus oli kirkollista perua ja ikivanha. Vaikka pitäjien yhteismaat komitean käsityksen mukaan enimmäkseen oli jo ehditty jakaa pitäjäläisten kesken, jakamattomiakin yhteismaita vielä oli olemassa. Koska sitä paitsi vanhempi lainsäädäntö katkeamattomasti oli tunnustanut pitäjänmiesten omistusoikeuden pitäjien yhteismaihin, katsoi komitea asianmukaiseksi säilyttää näitä yhteismaita ja niiden käyttöä koskevat periaatteet lainsäädännössä (KM 1842 s. 5).

Näin myös käytännössä tapahtui, ja pitäjien yhteismaiden käyttämisestä säädetään vuoden 1851 asetuksen 4. artiklassa, joka koskee *yksityisten omistamien metsien käyttöä*.

Asia on maininnan arvoinen, sillä kiinteistöoikeudellisessa kirjallisuudessamme on *Kyösti Haatajan* kertaalleen luoman tiukan kannan mukaan yleisesti lähdetty siitä, ettei Suomen alueella ole pitäjien yhteismaita ollut.²²

—

Aivan erityinen merkityksensä tässä esiintuoduilla seikoilla on juuri Lapinmaan oikeuskehitystä tarkasteltaessa. Varsinkin vuoden 1809 rauhansopimuksen edellyttämän, Ruotsin ja Venäjän välisen rajankäynnin yhteydessä ja myöhemmissäkin sotia seuranneissa alueellisissa järjestelyissä vanhojen lapinkylien - lapinveromaista puhumattakaan - alueita pirstottiin karkeasti, mutta ikivanha pitäjäjaotus on säilynyt näihin päiviin asti. Siinä määrin kuin pitäjittäin maksetuista maaveroista on säilynyt todisteita — kuten ns. lapinveron kohdalla on asianlaita - näillä merkinnöillä on näin ollen aivan sama merkitys maanomistussuhteita arvioitaessa kuin muilla vastaavilla maakirjamerkinnöillä.

Vuoden 1886 metsälakia on valtiiovallan taholta annetuissa, aivan tuoreissakin kannanotoissa toisteltu eräänä merkittävimmistä perusteluista sille, kuinka omistusoikeus valtionmailin pohjoisessa viimeistään siirtyi valtiolle.

Päinvastoin kuin yleensä on annettu ymmärtää, vuoden 1886 metsälaki on kuitenkin itse asiassa vain suora toisinto edellä tarkastellusta vuoden 1851 metsäasetuksesta, ja sisältää valtionmaiden olemassaolon tai paremminkin erotamisen suhteen samat säännöt kuin vuoden 1851 asetuskin. Varsinainen ero on se, että säännökset nyt korotettiin lain tasolle, mikä vuoden 1851 tilanteessa - jolloin valtiopäiviä ei vuoden 1809 jälkeen ollut vielä kertaakaan kutsuttu koolle - oli luonnollisestikin ollut mahdotonta.

Samalla tavalla kuin vuoden 1683 metsäasetuksen kohdalla on asianlaita, oikeusministeriön maa-oikeusasiantuntijan, tohtori *Wirilanderin* lausunnosta saa tässäkin yhteydessä puutteellisen ja väärän kuvan. *Wirilander* selittää vuoden 1886 lain sisältävän samat periaatteet kuin kaikki edeltäjänsä (metsäsäännökset vuosilta 1647, 1664, 1683, 1734, 1793, 1805 sekä 1851). Pitemmälle menevää ja tarkempaa selvitystä metsälain säännösten sisällöstä tai sen yleisestä tarkoituksesta lainsäädännössä *Wirilander* ei tee lainkaan, vaan koko asia "selitetään" eräänä aikaisemmin viitatus lausunnon kappaleen osana, jolla pyritään esittämään perusteita valtion oikeudelle Lapinmaan maiden määräysvaltaan: "Kruunun otteen vahvistuminen Lapissa" (*Wirilander* 2001 erit. s. 51).

Virilander jättää siis tässäkin yhteydessä kokonaan tarkastelematta sen, ettei kruununmaita lainkaan saanut erottaa kylien, talojen tai edes pitäjien

laillisten rajojen sisältä, samoin kuin sen, että talolle joka tapauksessa oli annettava niin paljon metsää kuin itsekannattavuus edellytti.

Kun tulkinta, jonka mukaan vuoden 1683 metsäasetus olisi sellaisenaan synnyttänyt kruunun omistusoikeuden ns. käyttämättömään maahan on paikansa pitämätön, sama pätee luonnollisesti kaikkeen myöhempäänkin vastaav periaatteet sisältävään lainsäädäntöön: myös vuoden 1886 metsälakiin.

Tämän on selvitysmies *Virilander* tietyllä tavalla itsekin, tosin tätä tarkoittamatta, todistanut, selostaessaan vuoden 1886 metsälain valmistelua eduskunnan laki- ja talousvaliokunnassa: valiokuntahan totesi vuoden lain 1886 metsälain nimenomaan perustuvan edeltäjiinsä (*Wirilander* 2001 s. 51).

Olenaisiin on tässä yhteydessä kuitenkin itse lopputulos eli se aikaisemminkin mainittu tosiasia, että "kruunun otteen vahvistuminen" ei asian juridisessa katsannossa missään tapauksessa tarkoita eikä voi tarkoittaa itse omaisuussuhteiden muuttumista suuntaan tai toiseen; muutos on voinut tapahtua vain lain mukaisen toimituksen tai muun laillisen saannon pohjalta.

Lopulta on vielä paikallaan viitata siihen varsin erikoiseen havaintoon, että Ruotsissa, johon Suomenkin Lappi alkujaan kuului, ja jossa annettuun vuoden 1805 metsäasetukseen sekä Suomen 1851 metsäasetus että vuoden 1886 metsälaki laki- ja talousvaliokunnan mietinnön mukaan suoraan perustuivat, ei Ruotsin valtion taholta ole valtion omistusoikeutta tietävästi missään vaiheessa ja varsinkaan verotunturioikeudenkäynnin yhteydessä pyritty perustelemaan vuoden 1805 metsäasetuksen nojalla. Ilmiö on siis puhtaasti "suomalainen keksintö".

5. Ns. väliaikaiset liikamaiden erottamiset

Oma lukunsa Lapinmaan maankäyttöolojen historiassa ovat ns. *väliaikaiset lohkojaot*, joita toisissa yhteyksissä on kutsuttu myös väliaikaisiksi liikamaiden erottamisiksi. Saamelaiden kotiseutualueen puitteissa näitä väliaikaisia toimituksia suoritettiin Enontekiöllä, Inarissa ja eri yhteydessä Sodankylässä, Utsjoella sen sijaan ei milloinkaan.

Tässä on syytä lyhyesti tarkastella myös näiden toimitusten tarkoitusta ja juridista luonnetta siitä huolimatta, ettei edes valtio itse ole varsinaisesti perustellut omistusoikeusvaatimuksiaan näihin väliaikaisiin toimiin.

Kun isojaot maan pohjoisimmissa osissa olivat vielä 1800-luvun lopussa kokonaan suorittamatta, väliaikaisiin erottamisiin ryhdyttiin valtion intressien vuoksi ja erityisesti juuri sen vuoksi, että valtio pääsisi hyödyntämään pohjoistenkin alueiden metsää siinä määrin kuin se yleensä oli mahdollistaja tarpeen.

Väliaikaisten lohkojen erottaminen ei perustunut mihinkään varsinaiseen

Ks. erityisesti *Haatajan* artikkeli "Erämaa ja liikamaa" (1929) s. 21-22.

lakiin tai edes asetukseen/Toimituksiin ryhtymistä on usein, myös asiantuntija Wirilanderin lausunnossa (s. 54) perusteltu sillä, että väliaikaisten lohkojen määräämisellä haluttiin estää yksityisten taholta suoritettu metsien haaskaus ja "järjetön" hakkuu.

Oulun maakunta-arkistossa säilytettävän, väliaikaisia lohkoja koskevan asiakirja-aineiston kokonaistarkastelun mukaan väliaikaisiin lohkojakoihin ryhtymisellä on kuitenkin toiset, *aivan päinvastaiset syyt*. Asiasta todistaa esimerkiksi pöytäkirja, joka koskee "selvityksen hankkimista kruununmaitten mahdollisesti toimitettavaa väliaikaista rajoittamista varten"; tämä selvitys ja sitä varten pidetty kokous pidettiin Inarissa vuonna 1900.

Heti alussa, pöytäkirjan 1 §:ssä, ilmoitetaan selkeästi koko toimitusten tarve ja tarkoitus yleensä valtion kannalta. Pöytäkirjan 1 §:n mukaan varsinaisen aloitteen asiassa oli tehnyt metsänhoitohallitus 6.7.1898, ja Senaatin kamaritoimituskunta oh määrännyt kirjeessään 17.6.1899 Oulun läänin kuvernöörin puolestaan määräämään maanmittarin tekemään ensin alustavan selvityksen mahdollisuuksista tällaisten toimitusten suorittamiseen. Inarissa tällainen kokous pidettiin vuonna 1900 maanmittari A. Gustafssonin johdolla, ja pöytäkirjan 1 §:stä ilmenee sanatakkasti suunniteltujen toimitusten tarkoituksena: pöytäkirjan mukaan metsänhoitohallitus oli esittänyt Senaatin kamaritoimituskunnalle, *"eikö tilojen näissä seurakunnissa väliaikaista erottamista voitaisi aikaansaada", koska "valtion ja yksityisten tiluksia Utsjoen ja Inarin pitäjässä ynnä Enontekiön kappelissa ei ole toisistaan erotettu, ja siis vapaa myynti kruunun sikäläisistä metsistä on estetty"*.²⁹

Metsänhoitohallituksen piirissä huoli valtion oikeudesta päästä hakkaamaan pohjoisten metsiä oli ylipäättänsä juuri tuolloin suuri ja asian hoitamiseksi ehdotettiin muitakin toimenpiteitä. Pelon aiheena oli 12.10.1892 annettu armollinen asetus väliaikaisten uudistalojen perustamisesta, jonka seurauksena erityisesti juuri Inariin pian olikin perustettu kaksi kappaletta väliaikaista uudistaloa; nyt pelättiin, että kruunu menettäisi hakkuuoikeutensa uudistalojen enimmäkseen hyviin tukkimetsiin. Niinpä metsänhoitohallitus oli yhtenä toimenpiteenä esittänyt, että vuoden 1892 asetus kumottaisiin tästä syystä kokonaan.³⁰

Selvityskokousten lopputuloksena Senaatti määräsi väliaikaiset lohkojaot suoritettavaksi Enontekiöllä ja Inarissa. Senaatin kamaritoimituskunnan kirje Enontekiöllä suoritettavista väliaikaisista jaoista on annettu 22.5.1900, ja Inarin vastaava kirje 20.5.1901.

Oulun maakunta-arkisto, toimitus n:o 4563.
Ks. edellinen viite.

Väliaikaisiin lohkojakoihin liittyvä asiakirja-aineistoja koko tapahtumasarja on itsessään mielenkiintoinen oikeushistoriallinen erityisongelma. Sen laajempi selvittely tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarpeen siitä syystä, ettei väliaikaisten toimitusten luonteesta edes niiden suorittamisen aikaan eikä sen jälkeisessä juridisessa tarkastelussa ole vallinnut epäselvyyttä. Tulkinta on kautta linjan ollut se, että näillä jaoilla tai erottamisilla ei ollut mitään tekemistä omistusoikeusjärjestelyjen kanssa. Ne eivät vahvistaneet yksityisten oikeutta talojensa tiluksiin, mikä tapahtui vasta todellisten isojakojen yhteydessä, siitä puhumattakaan, että ne olisivat luoneet omistusoikeuden valtiolle ns. väliaikaisiin liikamaihin. Jopa *Kyösti Haataja*, jonka kanssa silloinen korkeimman oikeuden presidentti *F. A. Pehkonen* kävi kiivastakin sananvaihtoa monesta muusta suomalaisesta kiinteistöoikeuteen liittyvästä peruskäsitteestä, on tässä asiassa yksiselitteisen selkeä. Haataja kirjoittaa muun muassa:

*"Kysymys on, siirtykö niiden (s.o. mm. niittymaiden) omistusoikeus väliaikaisten lohkojen erottamisen kautta valtiolle vai ei. Tähän on ilmeisesti vastattava, ettei niin tapahtunut, sillä väliaikaisten lohkojen muodostaminen ei tiennyt omistusoikeuden järjestelyä siten, että toisella puolen rajaa olisi ollut valtion ja toisella puolen talollisen maata, vaan jäi omistusoikeudellinen tilanne väliaikaisista lohkoista huolimatta entiselleen."*²³

6. Pohjoisten kuntien isojaot

Edellä tarkasteltujen väliaikaisten liikamaiden erottamisen suunnitteleminen koskevien asiakirjojen yhteydestä selviää, että valtio, tai paremminkin metsähallitus, tuossa vaiheessa halusi jarrutella varsinaisten isojakojen suorittamista maan kolmessa pohjoisimmassa kunnassa. Perusteluna mainitaan tuolloin toimeensa asetettu komissio, jonka tuli selvittää maan pohjoisimpiin osiin erotettavia suojelusalueita. Komission työn lopputuloksia haluttiin odottaa ennen isojakoihin ryhtymistä. Suojametsäkomission työn lopputuloshan oli esityksen alussa todetulla tavalla se, että komissio *katsoi kaikki varsinaisen havumetsärajan pohjois- ja eteläpuolella olevat tunturiseudut jätettäväksi kaikenlaiseen pysyväiseen asutukseen kelpaamattomina valtion haltuun"* (KM 1910:7 erit. s. 163). - Suurin osa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen aluetta oli juuri tällaista aluetta (ks. komission ehdotus 1-11§, s. 222-226).

Mihinkään lainsäädännöllisiin toimiin komission työ ei kuitenkaan johtanut.

²³ Ks. *Haataja* 1928 erit. s. 85. Toteamukset liittyvät niihin väliaikaisiin toimituksiin, joita tehtiin muualla kuin pohjoisimmassa kunnassa eli ns. niotusopimuspitäjissä, ja jotka, edellisistä poiketen, perustuivat nimenomaiseen asetukseen (julistukseen) vuodelta 1879. - Kuten viitattiin, tässä (liki ainoassa) asiassa Haatajan ja presidentti Pehkonen kannat olivat yhteneväiset. Ks. *F. A. Pehkonen*, *Lakimies* 1929 s. 56-69, erit. s. 59-60.

Isojakoihin ryhdyttiin vanhan ruotsalais-suomalaiseen kiinteistöjärjestelmään kuuluvan periaatteen mukaan yleensä jonkun yksityisen maanomistajan aloitteesta, vaikka tuolloin voimassa ollut vuoden 1848 maanmittausohjesääntö antoiakin läänin maaherralle valtuuden määrätä isojakotoimitukset aloitettaviksi. Pohjoisimmissa kunnissa eräät lohkokunnat olivat tämän mukaan noihin samoihin aikoihin tehneetkin aloitteen isojakoihin ryhtymiseksi. Joitakin toimituksia ehdittiin myös käytännössä aloittaa, mutta ne kaikki keskeytettiin.²⁴

Virallisena selvityksenä näihin päiviin asti on ollut se, että pohjoisessa oli alkanut suurimittainen maakeinottelu; juuri tämän vuoksi aloitetut toimitukset oli keskeytettävä, ja pohjoisten kuntien isojakoja varten oli laadittava oma erillinen isojakolainsäädäntö. Näin myös käytännössä tapahtui. Lain valmistelu oli itsessään varsin sekava prosessi, mihin tässä ei kuitenkaan ole syytä sen enempiä puuttua. Tärkein on lopputulos: *Laki isojaosta ja verollepanosta sekä valtion mailla olevien vuokra-alueiden lunastamisesta Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa 1925/157.*²⁵

Tässä selvityksessä on aikaisemmin tuotu esiin se, että maanmittauslaitoksen vuonna 2002 antamaa lausuntoa lukuun ottamatta valtion omistusoikeuden pohjosiin vakion metsämaihin on väitetty perustuneen *viimeistään tämän lain mukaisten isojakojen yhteydessä suoritettuihin liikamaiden erottamisiin*.

Niin sanottujen liikamaiden erottaminen valtiolle isojakojen yhteydessä ei kuulunut alkuperäisten isojakosäännösten perusajatukseen lainkaan, vaan kyseinen, juridisilta perusteiltaan jo itsessään kyseenalaisena pidetty toimenpide alettiin liittää isojakoasetuksiin vasta varsin myöhään, 1770-luvun tilanteessa. Kun isojaoissa niiden alkuperäisen tarkoituksen mukaan vain järjesteltiin uudelleen talojen maanomistus kylien rajojen sisällä "suuriin lohkoihin", uusi keksintö, liikamaiden erottaminen, merkitsi sitä, että kylien taloille ei annettu niiden aikaisempaa omistusta täysin vastaavaa määrää maata. Sen sijaan niille ryhdyttiin antamaan tietty tynnyrinala²⁶ manttaalia kohti. Jos talojen yhteenlasketun manttaalin mukaan määräytyvä kokonaistynnyrinala jäi tällä tavalla vaikkapa kylän rajojen sisälläkin vajaaksi, se saatiin "liikamaana" erottaa valtiolle.

Liikamaan erottamista koskivat kuitenkin tarkat säännökset kuten isojaon kaikkia muitakin toimenpiteitä. Kun talojen tilusten sijoittaminen (maa-aluei-

den uudelleenjärjestely isoiksi lohkoiksi) oli toimitettu, oli tämän jälkeen yksityiskohtaisesti laskettava **valtiolle tulevan** liikamaan ja kylän taloille yhteisesti tulevan tilusalan raja kartalla sekä siten saatu ehdotus rajoiksi näytettävä asianosaisille. Jos asianosaiset hyväksyivät ehdotuksen, *oli raja käytävä sen mukaan*. Muussa tapauksessa asia oli alistustietä saatettava maanjako-oikeuden tutkittavaksi.²⁷

Siirryttäessä tämän selvityksen kannalta keskeisimpään kysymykseen eli vuoden 1925 pohjoisten kuntien isojakolainsäädäntöön sekä sen pohjalta suoritettuihin isojako toimituksiin on ensinnäkin todettava se, että *vuoden 1925 laista puuttuivat kokonaan liikamaiden erottamista koskevat säännökset*.

Isojakolain 2 §:n mukaan kolmen pohjoisen kunnan alueet jaettiin ensin kolmeen erilaiseen piiriin kuntien eri osien kasvullisuus- ja ilmasto-olosuhteiden perusteella. Sen jälkeen yksityisille taloille annettiin ensin jokaisessa piirissä yksityiseen käyttöön eli tonttimaaksi, pelloksi ja niityksi manttaalia kohti 1,667 hehtaaria verollista maata aina 2,667 hehtaariin verollista maata asti piirin oloja vastaavasti. Käytännössä talot saivat yleensä kaikki niiden jo ennestään nauttimat pellot ja niityt. Viljelemätöntä mutta viljelyskelpoista maata annettiin niin paljon kuin tilat todistettavasti olivat vanhastaan hallinneet, joskus enemmänkin.

Metsiä koskivat kuitenkin omat säännöksensä. Annettavan metsän määrä vaihteli, ja taloille oli annettava kutakin piiriä erikseen koskevien määräysten mukaan *yhteismetsänä* 883 hehtaaria 1333 hehtaariin verollista maata.

Mistään valtiolle erotettavasta liikamaasta laki ei puhu sanaakaan. Isojakojen toimituspöytäkirjoissaakaan liikamaiden erottamisesta ei mainita mitään. Ainoaksi viitteeksi asiasta jäävät isojakojen kartat, joissa taloille yksityisesti tulevien palstojen ulkopuolella sijaitsevan maan kohdalla löytyy mainintoja "jää valtiolle" tai "valtionmaata". *Tämänkaltainen käsin karttaan tehty merkintä ei tietenkään sekään riitä synnyttämään omistusoikeutta valtiolle kyseiseen alueeseen, kun tiedossa ei ole, minkä lain tai toimituksen mukaan oikeus olisi ennen jakoa tai itse jaon yhteydessä valtiolle muodostunut*.

Johtopäätökseksi kaikesta edellisestä jää jälleen kerran, että, päinvastoin kuin valtion taholta perinteisesti on haluttu väittää, pohjoisten kuntien isojaoissa ei erotettu valtiolle maata liikamaina. Tätä kautta valtion maanomistukseen ei tie-

Ks. esim. *Haataja* 1936 s. 122.

tenkään ole voinut syntyä isojakojen ja liikamaiden erottamisten seurauksena.

²⁴ Inarin kunnassa isojakoa hakivat ensin *Muddusjärven kylän* maanomistajat 3.5.1911; seuraavina vuosina toimituksia haettiin moniin muihinkin kyliin, myös Enontekiöllä. Utsjoen kuntaan isojaon toimittamista oli haettu 1912, mutta tässä vaiheessa toimitusmääräystä ei enää annettu.

²⁵ Lain säätämiseen liittyvässä hallituksen esityksessä tähdennetään lohkojakojen suunnittelun yhteydessä sitä, että *pohjoisten metsärajaseutujen metsiä uhkaa hävitys, jollei käyttöä sopivalla tavalla säännöstellä* (s. 1). Lain varsinaisesta valmistelusta vastasi sen viimeisenä vaiheena "Komi-sioni, joka on asetettu antamaan lausuntonsa niistä asioista joilla on yhteyttä Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntain verollepanojen ja isojakojen kanssa, KM 1921:20.

²⁶ *Yksi tynnyrinala* (ta) vastasi vuodesta 1635 lähtien 140000 neliökynnärää. Yksi neliökynnärä

taas vastasi suuruudeltaan 59,38 X 59,38 senttimetrin suuruista aluetta. Ks. *Maakunta-arkistojen opas* 1995 s. 23-24.

Kuten aikaisemmin on todettu - samalla kun kyseinen seikka on koko tämän esityksen keskeisin lopputulema - muodollinen muutos valtion oikeusasemassa valtion metsämaihin nähden on toteutettu vasta vuoden 1976jakolain muutoksella.

Edellä esitetyt tulkinnat pohjoisten kuntien isojakojen lopputuloksesta eivät perustu yksinomaan isojakojen asiakirjojen ja itse isojakolainsäädännön selvittelyyn, vaan tulkintojen vakuutena on myös toimitukset aikanaan pääasiassa suorittaneen *toimitusinsinööri Antti Pohjolan kirje saamelaisasiain neuvottelukunnalle*: neuvottelukunta oli tiedustellut Pohjolta nimenomaan sitä, mitä pohjoisten kuntien isojaioissa todella tapahtui.²⁸

Kirjeessä Pohjola toteaa ensinnäkin itse isojakolainsäädännön sisällöstä ja tarkoituksesta seuraavaa: "Niin myös vuoden isojakolaki säädettiin kokonaisuudessaan sille pohjalle, että *kaikki isojaossa yksityisen omistuksen ulkopuolelle jäävä maa on jo entisten säännösten perusteella valtion omaisuutta*". - Yksityisellä omistuksella tarkoitettiin luonnollisesti yksityisten tilojen tiluksia, ja toteamus on täsmälleen isojaon karttoihin sisältyvien merkintöjen mukainen: niissähän todetaan ns. valtionmaan kohdalla paikoin, paitsi pelkän "valtion maata" merkinnän ohella myös "jää valtiolle".

Toisessa yhteydessä Pohjola toteaa vielä: "Vuoden 1925 isojakolaissa *ei esiintynyt käsitettä liikamaan murtaminen*, vaan yksityiskäyttöön tulevien tilusten erottaminen ja yhteismetsän muodostaminen."

Nämä toimitukset käytännössä itse suorittaneen toimitusinsinöörin, sittemmin maanmittausneuvoksen toteamukset vahvistavat viimeistäänkin sen, että väite valtionmaan muodostumisesta isojakojen yhteydessä liikamaiden erottamisen muodossa on täysin kestävä. Se, että jokin laki säädetään jonkin "näkemysten pohjalle", ilman että itse laki sisältäisi selkeät säännökset asian suhteen, ei - jälleen kerran - riitä perusteeksi oikeuden todellisesta syntyisestä tai olemassaolosta.

7. Pohjoiset vesipiirirajankäyntitoimitukset

Isojakoihin liittyvät luonnollisella tavalla myös kylien velisten vesialueiden piirirajankäynnit, joissa määriteltiin kullekin kylälle tai jakokunnalle tulevan yhteisen vesialueen rajat valtiolle tulevaa vesialuetta vastaan. Suurimmassa osassa maata välirajat oli käyty loppuun 1960-1970-luvuille saavuttaessa. Piirirajankäynnit suoritettiin vuonna 23.7.1902 annetun välirajasta vedessä ja vesialueen jaosta annetun lain nojalla.

Maan pohjoisimmissa kunnissa vesialueiden piirirajankäynteihin ei vielä tuossa vaiheessa ollut päästy, kun isojaotkin saatiin osassa aluetta päätökseen vasta 1960-luvulla. Kylien vesialueiden määrittäminen edellytti tietenkin sitä, että oli tarkoin tiedossa niiden kiinteistöjen sijainti ja ulottuvuus, joihin vesialueet piirirajankäynneillä liitettiin.

Heti isojakotoimitusten päätyttyä vesialueiden piirirajankäynnit aloitettiin Inarissa vuonna 1961 vuoden 1902 lain perusteella. Kuten aikaisemmin oli ollut asianlaita itse isojakojen yhteydessä, toimitukset kuitenkin keskeytettiin alkuunsa, ja jälleen nimenomaan *valtion taholta tulleesta määräyksestä*.

Kirjeenvaihtoa asiassa oli käyty maanmittaus- ja maatalousministeriön välillä vuonna 1962. Tässä kirjeenvaihdossa, siltä osin kuin siihen on viitattu asiaan liittyvissä julkaistuissa kannanotoissa, lähdettiin siitä, ettei vesipiirirajankäyntejä maan pohjoisimmissa osissa vallitsevien erikoisolosuhteiden vuoksi olisi tarkoituksenmukaista eikä ehkä edes mahdollistakaan toimittaa vuoden 1902 lain säännösten nojalla. Ehdotettiin, jälleen kerran, asetettavaksi erityinen toimikunta laatimaan ehdotusta erityislainsäädännöksi piirirajojen käymistä ja kalastamista varten maan pohjoisimmissa kunnissa. Maatalousministeriö asetti 30.1.1963 toimikunnan selvittämään asiaa ja laatimaan asiassa ehdotuksensa.

Inarin, Enontekiön ja Utsjoen vesirajatoimikunta jätti mietintönsä (KM 1966: B 109) vuoden 1966 viimeisenä päivänä. Lausuntokierroksen ja lausuntojen käsittelyn jälkeen maatalousministeriö asetti kuitenkin uuden toimikunnan laatimaan tarkistettua ehdotusta pohjoisissa kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä ja kalastamista pohjoisilla vesialueilla koskevaksi lainsäädännöksi (KM 1971: B 69). Kun tämänkään mietinnön mukaiset ehdotukset eivät olleet tarpeeksi tyydyttävät, ministeriö asetti asiaa varten vielä kolmannen toimikunnan samaa asiaa tutkimaan. Tuloksena syntyi Pohjoisten kuntien vesialueiden rajankäynnin tarkistustoimikunnan mietintö (KM 1975:45).

Monen muun seikan ohella toimikunta toteaa erillisen lain säätämisen pohjoisia alueita varten olevan tarpeellista siitä syytä, että vuoden 1902 lakia sovellettaessa yksityisten talojen vesialueosuudet jäisivät, kalastuksen suuri merkitys huomioon ottaen, *liian pieniksi* (ks. erit. KM 1971: B 69 s. 1 ja 3.)

Vuoden 1902 lain mukaisia piirirajankäyntejä oli Inarissa ryhtynyt johtamaan toimitusinsinööri *Kalevi Routala*. Toimitukset olivat ennen niiden keskeyttämistä edenneet valitusvaiheeseen, ja pääasiallisena valittajana Pohjois-Suomen maa- ja metsätalouden oli ollut *metsähallitus*. Metsähallitus oli muun ohella väittänyt valituksessaan maa- ja metsätaloudelle, etteivät toimitusmiehet olleet suorittaneet toimitusta voimassa olevan oikeuden mukaan. Toimitusinsinööri Routala piti väitettä omassa kirjeessään maa- ja metsätaloudelle käsitettävänä, sillä toimitusmiehet olivat hänen mukaansa käsitelleet piirirajoihin liittyviä kysy-

Antti Pohjolan kirje saamelaisasiain neuvottelukunnan sihteerille 16.5.1987.

myksiä "vakavasti ja aivan erityisperusteisesti".²⁹

Toimittamismiehet olivat toimitusten yhteydessä vahvistaneet yksityisille kalastusoikeuksia vesiin myös välirajasta vedessä annetun lain 4 §:n mukaisia, *ylimuistoista nautintaa* koskevien periaatteiden mukaisesti ja asiasta esitettyjen näyttöjen pohjalta. Näiden ylimuistoisen nautinnan mukaisesti vahvistettujen kalastusoikeuksien johdosta metsähallitus oli ollut erityisen närkästynyt ja valittanut maa- ja vesioikeudelle myös tästä asiasta erikseen.

Ylimuistoisten oikeuksien osalta Routala toteaa kirjeessään:

"Tämän johdosta lausun, että tässä toimituksessa on nimenomaan tämä seikka tutkittu perusteellisemmin kuin missään muualla Suomessa suoritettuna vesirajankäyntitoimituksessa, sillä vastaavanlaatuista ja laajuisia oikeuksia ei näin laajassa mitassa ja elintärkeässä muodossa ole tullut muualla esille"(s. 15).^{3*}

Lapinmaan kiinteistöoikeuden historia ja siitä todistava mittava asiakirja-aineisto huomioon ottaen Routalan toteamus oli mitä suurimmassa määrin oikea ja perusteltu. Tosin siinä tarkoitettiin lähinnä vain isojaossa vahvistettuihin tiloihin liittyviä ja niiden perustamisasiakirjoissa ilmoitettuja ns. erityisperusteisia kalastusoikeuksia, ei välttämättä maattoman saamelaisväestön kalastusoikeuksia. Routala viittaa kyllä myös viimeksi mainittuihin oikeuksiin siteerataksaan jäljempänä tarkasteltavaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa vesipiirirajankäyntejä koskevan hallituksen esityksen johdosta (Routalan kirje s. 15).

Toisaalta, juuri erilaiset ikimuistoiset kalastusoikeudet näyttävät olleen perimmäinen syy siihen, että toimitukset tämän jälkeen keskeytettiin, ja ryhdyttiin, jälleen kerran, valmistelemaan omaa erityislakia vesialueiden omistus- ja kalastusolojen järjestämiseksi pohjoisessa. Syy tällaisen erityislainsäädännön tarpeellisuuteen näyttää kuitenkin olleen aivan muu kuin muun muassa edellä mainitussa komiteamietinnössä mainittu, ja tämä syy on tuotu esiin myös toimitusinsinööri Routalan edellä viitatussa kirjeessä.

Routala toteaa ensin, että tämänkaltaisissa toimituksissa on aina kaksi varsinaista asianosaistahoa, yksityiset ja valtio, ja että molemmilla tulisi olla saman-

laiset mahdollisuudet ja oikeudet esiintyä ja esittää vaatimuksia toimitusmiehille. Näin ei Inarissa Routalan mukaan kuitenkaan ollut tapahtunut, ja siitä todisteena Routala tuo kirjeessään esille kirjeenvaihdon ja siihen liittyvän m. J. -tion *metsähallituksen ja maanmittaushallituksen* silloisen johdon välillä.

Tästä kirjeenvaihdosta ilmeni Routalan mukaan ensinnäkin se, että yksityisten asianosaisten tuotua toimituksissa esiin paljon erilaista kirjallista näyttöä kalastusoikeuksista valtion vesialueilla, metsähallitus ryhtyi asiassa ripeisiin toimenpiteisiin. Kysymyksessä oli juuri edellä viitattu kirjeenvaihto metsähallituksen ja maanmittaushallituksen välillä. Tässä on paikallaan tuoda esiin vain kirjeenvaihdon aiheen kannalta keskeisin kohta eli seikat, joihin nojautuen - ainakin Routalan mukaan - toimitukset lopulta keskeytettiin kokonaan ja erityislainsäädäntöä ryhdyttiin valmistelemaan.

Metsähallituksen silloisen pääjohtajan Pihan kirjeeseen maanmittaushallituksen johtajalle Niskaselle oli liitetty muistio, joka oli laadittu Inarin ylimetsähoitajan Kallion sekä metsänhoitaja Sainion muistioiden pohjalta.

Routalan mukaan muistioista selvisi kiistatta se tosiasia, että metsähallitus oli alunperinkin pyrkinyt vaikuttamaan kyseenalaisella ja viranomaiselle sopimattomalla tavalla toimitusten lopputulokseen. Näiden pyrkimysten taustalla olivat Routalan mukaan erityisesti seuraavankaltaiset muistioissa esiintyneet huolenaiheet:

..."toimitusinsinöörille on esitetty jopa 300-vuotta vanhoja todisteita. Koska noinkin vanhoja papereita vielä löytyy, se saattaa merkitä sitä, että todisteiden määrä on varsin huomattava ja edelleen sitä — ellei ko. oikeuksien periaatteellista oikeutusta tarkoin selvitetä - että valtiolle jää "luu käteen sen jälkeen kun Inarin kunnan vedet on jaettu" (s. 16, alleviivaus ja kurs. tässä).

Muistioissa todetaan myös, että asiakirjat oli mitä tarkimmin ja nopeasti tutkittava, ja mikäli osoittautuisi, että ne ovat päteviä, ja että ratkaisu niiden pohjalta muodostuisi valtion kannalta kestäväksi, *maanmittarille olisi annettava ohjeet*, missä laajuudessa voitaisiin ja tultaisiin käyttää kalastuslain 9 §:n suomaa lunastusoikeutta.

Kuten edellä jo on viitattu, asia hoidettiin lopulta, kirjeiden ja muistioiden oltua maanmittaushallituksen johdon käsiteltävinä, siten, että maanmittaushallitus esitti maatalousministeriölle 22.11.1962 toimikunnan asettamista laatimaan ehdotusta erilliseksi lainsäädännöksi pohjoisten vesialueiden jakamista ja kalastamista varten.

Vesipiirirajankäyntien alkuvaiheita ja toimitusinsinööri Routalan esiintomia asiakirjoja on tässä käsitelty näinkin laajalti sen vuoksi, että edellä viitattut komiteatyöt ja varsinkin niistä viimeiseen liittyvä hallituksen esitys eduskunnalle Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajan-

³⁸ On kuitenkin huomattava, että toimitusinsinööri Routalan toteamukset kalastusoikeuksien selvittämisestä "erityisperusteisesti" liittyivät olennaisella tavalla hänen luomaansa erityislaatuiseen kalastusaluejakoon, jota vuoden 1902 laki ei todellakaan tuntenut. Ko. aluejaon puitteissa ylimuistoisia oikeuksia olisi vahvistettu sekä tiloille niiden perustamisasiakirjojen mukaisesti että tilojen omistamattomille henkilöille. Aluejaosta ja kalastusoikeuksista alueilla ks. erit. toimituspöytäkirja 14.6.1963, toimitus n:o 12821, § 49.
Toimitusinsinööri Kalevi Routalan kirje maa- ja vesioikeuden puheenjohtajalle 15.12.1981, koskien toimitusta n:o 10556.

käyntiä ja kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi (HE 243 1976 vp.) joutui lopulta myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä valiokunta totesi ensimmäisen kerran - minkä kannanoton se sittemmin toisti useaan kertaan muiden pohjoisia kuntia erityisesti koskevien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä - että ehdotetut lait olisi käsiteltävä *perustuslain säätämisestä määrätystä järjestyksessä*. Syynä olivat perustuslakivaliokunnan mukaan juuri muut kuin isojaossa vahvistettuun maanomistukseen perustuvat ylimuistoiset kalastusoikeudet:

"...myös luontaistaloudesta huomattavan osan toimeentulostaan saavilla *maata omistamattomilla* kysymyksessä olevien kuntien asukkailla, joista valtaosa kuuluu *saamelaisväestöön*, on perinteisesti ollut ja edelleenkin on puheena olevilla, rajankäyntilain tarkoittamilla vesialueilla sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka selvästi kaventuu nyt käsiteltävänä olevan rajankäyntilain mukaisen vesipiirirajankäynnin tultua toteutetuksi ja vesialueiden tullessa yleisen kalastuslainsäädännön piiriin. Kun sanottua maata omistamattoman väestön kalastusoikeutta sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksen luontoisena on pidettävä sellaisena varallisuusarvoisena etuutena haltijalleen, *jonka on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu nauttivan hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suoja*, on vesialueiden rajankäyntilaki käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä" (PerVL 1978 vp. n:o 7 s. 2; kurs. tässä).³⁰

Perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeen hallitus veti esityksensä pois, ja koko kolmeen kertaan valmisteltu, aikaisemmin niin välttämättömänä pidetty erityislainsäädännön valmistelua koskeva asia raukesi vesipiirirajankäyntien kohdalta kokonaan.

Kun tilanne oli tämä, toimitukset aikanaan aloittanut toimitusinsinööri Kalevi Routala ryhtyi, tietävästi omasta aloitteestaan, jatkamaan jo aloitettuja vesipiirirajankäyntejä aikaisemmin moneen kertaan kelvottomaksi todetun vuoden 1902 lain mukaan. Usean oikeuskäsittelyn jälkeen (valitusprosessi eteni kolmeen kertaan jopa korkeimpaan oikeuteen asti) toimitukset ovat nyt lainvoimaisia.

³⁰ Sama kanta toistettiin kalastuslainsäädäntöön liittyen *perustuslakivaliokunnan lausunnoissa* 1981 vp. n:o 5 ja 1993 vp. n:o 30. - Voimassa olevaa poronhoitolakia käsiteltäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että saamelaisten omistusoikeuden olemassaolon puolesta on esitetty uusimmassa tieteellisessä tutkimustoiminnassa vartenotettavaa näyttöä, ja omistuskysymys oli lisäksi tuolloin lisäselvitysten kohteena muun muassa saamelaisasian neuvottelukunnassa. Valiokunnan mukaan poronhoitolaki voitiin kuitenkin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä kuten oli säädetty edeltäjänsäkin: valiokunta kuitenkin *samalla kiirehti saamelaisten maaomistusoikeuksia koskevan lain säätämistä* ja lähti siitä, että poronhoitolakia sen jälkeen voitaisiin muuttaa siten, että se on sopusoinnussa säädettävän lain kanssa (PerVL 1990 vp. n:o 3, erit. s. 3 ja 4).

Vesipiirirajankäyntien tultua suoritetuiksi tässä mainituin tavoin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkoittamat maata omistamattoman saamelaisväestön ylimuistoiset kalastusoikeudet jäivät kiinteistörekisteriin kuulumattomina ja "maanomistuksesta riippumattomina" oikeuksina kokonaan vahvistamatta.

Valtion vesialueiden käsittelyn osalta lopputulos oli tietenkin edullinen, sillä valtion metsämaiden tultua julistetuiksi kiinteistöiksi jakolain muutoksella vuonna 1976 "valtion kiinteistöille" voitiin erottaa omat vesialueet ilman min-käänlaisia erityissäännöksiä tai tulkintaongelmia.

Tämän selvityksen alkupuolella esitellyssä maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa Eduskunnassa esitettyyn kirjalliseen kysymykseen 994/1997 valtion omistusoikeutta on vielä viimeisenä kohtana perusteltu sillä, että "asiasta on olemassa myös oikeuskäytäntöä." Tässä viitataan juuri pohjoisten kuntien vesipiirirajankäyntitoimituksiin ja siihen että lapinkylien oikeudenomistajien vaatimukset vesialueiden saamisesta vesipiirirajankäyntitoimitusten yhteydessä oli korkeimman oikeuden ratkaisussa 27.6. 1984 no 1329 hylätty.

Tällainen tulkinta on kuitenkin täysin virheellinen, minkä myös muun muassa Pohjois-Suomen maaomistuksen tuomari Risto Orispää sekä Lapin yliopiston prosessioikeuden professori Jyrki Virolainen ovat myöhemmin selvästi todenneet (ks. esim. *Virolainen* Lapin kansa 21.1.1992). Oikea tulkinta on kaikkeen edelliseenkin viitaten luonnollisesti se, että vesialueiden antaminen lapinkylille oli vesipiirirajankäyntien yhteydessä mahdotonta siitä syystä, että lapinkylät eivät tuossa vaiheessa enää olleet merkittynä omistusoikeusyksikköinä kiinteistörekisteriin eli eivät olleet kiinteistöjä. Omia vesialueita voitiin vesipiirirajankäynnissä antaa vain kiinteistörekisterin mukaisille kiinteistöille. Tällaisia olivat toimituksia suoritettaessa loppuun toisaalta lähinnä isojaossa vahvistetyt yksityiset tilat, toisaalta, aikaisemmin viitatus jakolain muutoksen jälkeen valtion metsämaa.

Toisaalta, jos ja kun kerran valtion oikeus maahan ei edellä todetun mukaisesti ole voinut syntyä isojakojen yhteydessä liikamaana, ei se tietenkään ole sen enempää voinut syntyä isojakojen jatkeena ja niihin suoraan liittyvissä vesipiirirajankäynneissäkään.

Viimeisenä huomautuksena tässä on vielä otettava esiin oikeusministeriön maaomistusasiantuntijan, tohtori *Wirilanderin* lausunnossa juuri vesipiirirajankäyntien johdosta tekemä tulkinta. Wirilanderin mukaan (*Wirilander* 2001 s. 59) lapinkylien oikeudenomistajien vaatimusten hylkääminen korkeimmassa oikeudessa olisi perustunut siihen, että kysymyksessä olisivat olleet *henkilökohtaiset*, eivät kiinteistökohtaiset oikeudet. Henkilökohtaisia oikeuksia taas ei voitu toimituksissa käsitellä.

Väite oikeuksien liittymisestä pelkästään henkilöön osoittaa, että väitteen esittäjä joko ei ole tutustunut lainkaan pohjoisimman Lapin maakirja-aineistoon tai sitten itse maakirjan käsite ja luonne on jäänyt kirjoittajalle epäselväksi.

Metsästäjä-, kalastaja- ja tunturilappalaisten vero oli merkittävä kiinteistöittäin laadittuihin erityismaaldrjoihin niistä viimeiseen eli vuoden 1905 maakirjaan asti. Näihin kiinteistöluetteloiden kaltaisiin maakirjoihin ei milloinkaan merkitty mitään "henkilökohtaisia maksuja" vaan yksinomaan maasta ja maahan kohdistuvista oikeuksista maksetut verot. Näillä maakirja- ja niitä edeltäneillä vastaavilla merkinnöillä on päinvastoin täysi todistusvoima nimenomaan kiinteistöoikeuksien olemassaolon ja ulottuvuuden kannalta. Muunlainen väite on kiinteistöjärjestelmän ja koko aikaisemman oikeusjärjestyksen periaatteiden kannalta perusteeton ja epälooginen.

III. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Valtionmaakiinteistön syntyminen pähkinänkuoressa

Ruotsalais-suomalaisen ja sittemmin puhtaasti suomalaisen oikeus- ja kiinteistöjärjestelmän mukaan kruununmetsät, myöhemmin ns. valtion metsämaat ovat vanhastaan olleet juridiselta statukseltaan tarkemmin määrittelemättömiä yksiköitä. Kruunulla ja valtiolla on jo ammoisista ajoista ollut kyllä omaa, yksityisluontoista maaomaisuutta, joka on tullut valtion haltuun normaalien laillista saantoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Valtion metsämaat ovat tässä suhteessa olleet kokonaan toinen asia. Ennen isojakojen ja niihin liittyvien liikamaiden erottamista ne olivat rajoiltaan määrittelemättömiä alueita, joista on pidetty metsänhoitoviranomaisten taholta erityisiä luetteloita ja tilastoja virkakunnan omiin tarpeisiin eli alun perin ennen kaikkea metsäntaloutta varten. Vielä nykyistä kiinteistömuodostamislakia edeltäneen jakolain valmistelutöissä (KM 1933:8 s. 71) korostetaan voimakkaasti valtion metsämaan yksityisomaisuudesta täysin poikkeavaa luonnetta. Perusteluissa korostetaan, etteivät metsämaat ole tiloja eivätkä ne ole merkittyinä maarekisteriin eivätkä mihinkään muuhunkaan luetteloon: perustelujen mukaan niiden jatkuva pitäminen tilajoutuksen ulkopuolella ja erillään maarekisteristä oli luonnollista.

Kolmessa pohjoisimmassa kunnassa valtion hallinnoimat valtion metsämaat eivät myöskään ole liikamaita. Pohjoisten kuntien isojakolaista puuttuivat kokonaan liikamaiden erottamista koskevat säännökset, eikä niitä toimituspöytäkirjojen ja muiden käytettävissä olevien lähteiden mukaan käytännössäkään milloinkaan erotettu. Yksityisoikeuksien kannalta pohjoisten valtionmetsien omistussuhteita ei siis milloinkaan ole tarkemmin selvitetty sen enempää isojakotoimituksissa kuin missään muussakaan maanmittaustoimituksessa, eli, maanmittauskielenkäyttöä noudattaen, niiden on katsottava muodostavan isojakojen ns. "jakoperiä".

Isojakojen yhteydessä valtion metsämaat eivät siis missään tapauksessa laillisella tavalla "tulleet" valtiolle, päinvastoin kuin valtion taholta sinnikkäästi on pyritty väittämään. Toisaalta tämän artikkelin yhteydessä läpi käydyt muut perusteet, joiden mukaan maat olisivat jo ennen isojakoa tulleet valtiolle ja sitten isojaoissa "jääneet" valtiolle ovat tarkassa katsannossa osoittautuneet riittämättömiksi perustamaan valtiolle minkäänlaista omistajan oikeusasemaa valtion metsämaihin. Yhteenvetona tyydyttäkään lyhyesti toteamaan, että omistusoikeus ei ole voinut syntyä vanhan ja tutkimuksessa yleisesti hylätyn erämaateorian pohjalta kuten ei myöskään Kustaa Vaasan poliittisluoteisella kirjeellä vuodelta 1542. Se ei ole voinut syntyä sen enempää myöskään metsälainsäädännön nojalla, joka vuodesta 1683 on edellyttänyt nimenomaisten erottamistoimitusten pitämistä yksityisten ja valtion oikeuksien täsmentämiseksi. Vesipiirirajankäynneissä ei luonnollisestikaan ole voinut syntyä oikeuksia maahan, kun ne luonteeltaan ovat ainoastaan isojako toimitusten täydennyksiä vesialueiden rajojen käymiseksi.

Tosiasiaksi jää se, että valtion metsämaiden "julistaminen" kiinteistöiksi ja samalla itsenäisen omistusoikeuden yksiköiksi on tapahtunut ainoastaan lain tasolla ja siten, ettei muutoksia ole laajemmin perusteltu missään prosessin vaiheessa saati esityksiä saatettu laajempaan valiokuntatarkasteluun. Ensimmäinen askel oli vuoden 1976 jakolain muutos, jossa valtion metsämaat määrättiin merkittäviksi kiinteistöinä kiinteistörekisteriin vastoin koko aikaisemman kiinteistöjärjestelmän perusteita. Muutoksen perusteeksi riitti tässä vaiheessa se, että esityksen valmistelijat "katsoivat", että metsämaat muodostivat omistusoikeusyksiköjä.

Sama seikka vahvistettiin sitten vuoden 1985 kiinteistörekisterilaisissa, jonka 2 §:n mukaan kiinteistöinä kiinteistörekisteriin tuli merkitä myös valtion metsämaat. Lopullisesti ympyrä suljettiin vuoden 1995 kiinteistörekisterilailalla, jonka 2 §:n 1-kohdan mukaan kiinteistöllä tarkoitetaan sellaista itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joka kiinteistörekisterilain nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin.

Tällä tavalla siis valtion metsämaat ovat saaneet itsenäisen omistusoikeuden kohteen ja kiinteistön statuksen ilman, että missään vaiheessa olisi selvitetty valtion oikeuden todellisia perusteita laillista saantoa koskevien perusteiden mukaan tai ylipäättänsä kiinteistön tunnusmerkkien kuten laillisten rajojen, verollepanon yms. edellytysten täyttymistä valtionmaa-kiinteistön kohdalla.

Käytännön tasolla valtion metsämaiden merkitseminen kiinteistörekisteriin kiinteistöiksi on tapahtunut rekisteriviranomaisen päätöksellä annettujen muistioiden pohjalta, jolloin niitä on luonnehdittu "taloiksi". Kaikki nämä toimenpiteet on suoritettu maanmittaushallituksen kiertokirjeessä 1/1988 annetun määräyksen ja siinä esitetyn mallin mukaan.

Puuttuvan kiinteistön lisääminen kiinteistörekisteriin eli tätä kautta kiinteistön olemassaolo edellyttää aina kiinteistön aineellisten ja muodollisten tunnusmerkkien täyttymistä. Uusia kiinteistöyksiköitä voidaan voimassa olevan kiinteistömuodostamislain kuten sen edeltäjänkin mukaan muodostaa ainoastaan erillisessä kiinteistönmuodostamistoimituksessa (kiinteistönmuodostamislain 41 §), ei muulla tavoin. Toimituksessa jokaisella, joka katsoo itsellään olevan paremman oikeuden muodostettavan kiinteistön alueeseen, tulee olla mahdollisuus esittää vaatimuksensa toimituksen asianosaisena.

Lain ja omaisuuden perustuslainsuojan kannalta valtion metsämaan julistaminen lailla kiinteistöksi on merkkinnyt kaksinkertaista virhettä ja omaisuuden suojan loukkausta. Vähimpienkin vaatimusten mukaan valtionmaan muuttaminen kiinteistöksi olisi vaatinut pohjakseen kiinteistötoimituksen ja perusteellisen selvityksen alueen omistus- ja muista oikeussuhteista. Nyt tapahtunutta menettelyä on nähdäkseni selkeästi pidettävä perustuslain vastaisena.

2. Vuoden 1976 jakolain muutoksen ajoitus

Yhtä lailla kuin vuoden 1976 suoritettu jakolain muutos herättää kysymyksiä prosessin perustuslain ja omaisuuden suojan toteutumiseen nähden, se herättää kysymyksiä eräiden oikeusjärjestyksemme puitteissa suoritettujen merkittävien samanaikaisten kansainvälisoikeudellisoikeudellisten uudistusten suuntaan.

Kansainvälistymisen myötä erinäiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat alkaneet saada yhä vankemman sijan kansallisten oikeusjärjestysten osana ja niin, että myös sopimusten noudattamisen valvontamekanismit on käytännössäkin saatu toimimaan yhä tehokkaammalla tavalla. Suomen ryhtyessä harkitsemaan liittymistä YK:n yleiskokouksen vuonna 1966 hyväksymään taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen sopimukseen (SopS 6/76) sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen vahvannaispöytäkirjoineen (SopS 7-8/76) maassamme oli jo selkeästi alettu tiedostaa tarve huolehtia Suomen lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten välisestä sopusoinnusta. Sopimusten ratifiointia edelsi pitkälinen valmistelutyö, sopimusten ratifioinnille haettiin myös eduskunnan hyväksyminen, ja KP-sopimus voimaansaatettiin myös laintasoisella säädöksellä. Kehityksen myötä on nyt jo selvää, että valtiosisäisesti voimaansaatetut ihmisoikeussopimukset todellakin ovat osa kansallista oikeusjärjestystä ja että niillä on välitöntä oikeudellista relevanssia esimerkiksi tuomioistuimiin nähden (ks. erit. *Scheinin* 1991 s. 142.)

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kohdalla sen toteutumista valvovan ihmisoikeuskomitean käytännössä ja myös eräiden tehtyjen valitusten mukaan Suomen oloissa ja erityisesti sen väheinnistökansalli-

suuksien kohdalla sopimukseen ja suomalaiseen käytäntöön liittyneet ristiriidat ovat kulminoituneet erityisesti kahden eri artiklan kohdalla. Viime vuosina on yhä enemmän merkitystä alettu antaa sopimuksen 1. artiklalle, jonka 1-3 kohdissa määrätään ensinnäkin, että kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus, jonka oikeuden nojalla ne saavat vapaasti määrätä poliittisen asennoitumisensa ja harjoittaa vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. Artiklan 2. kohdassa määrätään vielä tarkemmin, että kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa kansalta ei kuitenkaan saa riistää sen omia elinmahdollisuuksia.

Vähemmistöjen olosuhteita koskevassa käytännössä on jo pitemmänkin aikaa pidetty eräänä peruskulmakivenä sopimuksen 27. artiklaa, jonka mukaan, "(n)iiissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden tyhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Ihmisoikeuskomitean käytännössä on erityisesti tämän artiklan kohdalla päädytty ns. positivistista erityiskohtelua koskevaan standardiin, jonka mukaan vähemmistöjen oikeuksia voidaan ja tulee suojata silloinkin kun suojele ylittäisi tavanomaisten kansalaisten yhdenvertaisuutta koskevien periaatteiden rajat vähemmistöjen eduksi.

Puuttumatta sen enempiä KP-sopimuksen sisältöön tai sitä koskevaan, nyt jo laajahkoon käytäntöön tässä kiinnitetään huomiota erääseen enemmänkin muodolliseen seikkaan, jonka kohdalla voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi vuoden 1976 jakolain muutoksen ottaminen oikeusjärjestykseen myös kansainvälisoikeudelliselta kannalta.

Sopimuksen ratifiointia valmisteltaessa Eduskunnan elimet olivat jo lähtökohtaisesti päätyneet siihen, että KP-sopimus oli luonteeltaan "sopimusvaltiota oikeudellisesti välittömästi velvoittava".

KP-sopimus voimaansaatettiin tämän jälkeen tavanomaisella blankettilailalla (107/76, SopS 7/76) ja sen tietyt varaukset blankettiasetuksella (108/76). Valtion sisäisesti blankettilaki ja -asetus tulivat voimaan julkaisupäivänään 12.2.1976, mutta niillä ei ollut aineellista sisältöä ennen sopimusmääräysten kansainvälistä voimaantuloajankohtaa. Blankettiasetuksen mukaan sopimuksen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta oli 23.3.1976. Itse blankettilaisissa vahvistetaan: KP-sopimuksen "määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu" (*Scheinin* 1991 s. 157-158).

Laki jakolain muuttamisesta (1976/984), jolla valtion metsämaat julistettiin kiinteistöiksi ja jonka mukaan valtiolla oli katsottava olevan omistusoikeus

kiinteistöjen alueeseen *annettiin 17.12.1976 ja muutos tuli voimaan 13.1977*, siis selkeästi myöhemmin kuin KP-sopimuksesta jo oli tullut Suomea välittömästi velvoittavaa oikeudellista normistoa.

Tämän kirjoittaja ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten erityisasiantuntija, mutta asiaa syvällisesti tutkineiden kirjoitukset näyttävän johtavan päätelmään, jonka mukaan jakolain muutos olisi ristiriidassa valtion jo ennen muutosta ratifioiman KP-sopimuksen 1. ja 27. artiklan kanssa.

Muussa tapauksessahan olisi lähdettävä siitä, ettei Suomen valtio ole tarkoittanut todellisuudessa lainkaan sisällyttää oikeusjärjestykseen periaatetta, jonka mukaan kansan on vapaasti voitava käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan eikä kansalta saa missään tapauksessa riistää sen elinehtoja. Valtionmaan muodostaessa nykyisin omistusoikeudella hallitun ja vaikkapa vapaasti ulkopuoliselle luovutettavan kiinteistön ao. artiklojen sanat jäävät kuitenkin kumisemaan tyhjinä lausumina jatkuvasti kiristyvän valtion maapolitiikan kynsissä.

Jos asetelmassa sen sijaan - niin perustuslakeihin kuin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin nähden - sovellettaisiin lex superior-sääntöä, mikä itsessään tuntuisi luonnolliselta eritasoisten säännösten sisältöä ajatellen, lopputulos olisi toinen: jakolain muutosta seuranneet kiinteistörekisterilain 2 § ja kiinteistönmuodostamislain 2 § tulisivat alemmantasoisina syrjäytymään normien ristiriitatilanteessa.

3. Valtion oikeusaseman tutkimisesta

Esityksen johdanto-osassa on lukuisin esimerkein tuotu esiin se, että Suomen valtio ainakin muodollisella tasolla on nähnyt paljon vaivaa ja käyttänyt paljon rahaa pohjoisimman Suomen, ennen kaikkea saamelaisen kotiseutualueen maa- ja vesioikeuksien järjestämiseksi kansainvälisen oikeuden ja nyttemmin erityisesti ILO-sopimuksen edellyttämälle tasolle. Olen myös maininnut, että ponnistelut näyttävät valuneen hukkaan, sillä oikeusministeri Johannes Koskinen ilmoituksen mukaan JJLO-sopimuksen ratifiointi ei tässä vaiheessa voi tulla kysymykseen.

Ns. Pokan toimikunnan mietinnön ministeriössä muokatun mallin mukaan saamelaisen maa- ja vesioikeuksien kohentaminen olisi tapahtunut siten, että metsähallituksen yhteyteen olisi perustettu eräänlainen neuvottelukunta, jolla olisi ollut metsähallitukseen nähden lausuntoja antavan elimen rooli. Neuvottelukunnan kokoonpano ei olisi ollut selkeän saamelaisenemmistöinen, ja toisaalta mikään säännös ei olisi velvoittanut metsähallitusta ottamaan huomioon lausunnonantajan esittämiä näkökohtia. Tulos on äärettömän kaukana ILO-sopimuksen edel-

lyttämästä tilanteesta, jossa edellytetään hallitusten tarpeellisin toimenpitein määrittelevän kyseisten kansojen perinteisesti asuttamat maat ja takaavan tehokkaan suojan niiden omistusoikeudelle sekä tarkoituksenmukaisen menettelyn kansojen maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiselle. Johtava ajatus on, että kansoille on tunnustettava omistus- tai hallintaoikeus niihin maihin joilla ne perinteisesti asuvat (ILO-sopimus n:o 169,14. artikla).

IL0-sopimuksen ratifiointikysymyksestä näyttää näin tulleen suomalaisen alkuperäiskansapolitiikan todellinen kompastuskivi, jonka kohdalla syntyneisiin vaikeuksiin ulkopuolisen tarkkailijan on helppo löytää ilmiselviä syitä. Keskeisin vaikeus liittyy nähdäkseni siihen suorastaan jääräpäisyydellä känni pidettyyn lähtökohtaan, että asiaa selvitelletä toimikuntia ja selvitysmiehiä on toimeksiantojensa mukaan suoraan tulkittuna *kielletty* kajoamasta valtion oikeusasemaan saati pohtivan sen juridisia perusteita: selvitysten lähtökohtana on ja on tullut olla, että maat pysyvät valtion hallinnassa (eli omistuksessa) sellaisina kuin ne nyt ovat.

Viimeisimmän eli Pokan toimikunnan pohjalta laaditun ratkaisuehdotuksen koettua saman kohtalon kuin edeltäjänsä oikeusministeriö on turvautunut itsessään varsin erikoislaatuiseen menetelmään pysyttääkseen problematiikan ainakin muodollisesti ajankohtaisena. Kirjelmällään OM 6/014/2002, nimeltään "tarjouspyyntö", ministeriö tilasi tarjouspyyntömenettelyä käyttäen laajahkon oikeushistoriallisen selvityksen entisten Kemin ja Tornion lappien asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä sekä maanomistusoloista. Tehtävään valittiin neljä tutkijaa Oulun ja Lapin yliopistoista, ja heillä on kaksi vuotta aikaa saada tehtävänsä päätökseen. Tämän kahden vuoden ajaksi valtio on siis ainakin omalta osaltaan pyrkinyt rauhoittamaan tilanteen sellaiseksi, ettei asian jatko selvittely uusissa toimikunnissa tai vastaavissa tulisi tarpeelliseksi. Koko LLO-sopimuksen ratifiointikysymys joutuu luonnollisesti ainakin täksi ajaksi syrjään lepäämään.

Oikeusministeriö ja em. yliopistot tekivät sittemmin edellä mainitun hankkeen johdosta kirjallisen tutkimussopimuksen 12.2.2003. Kuvaavaa tälle sopimukselle on jälleen se, että valtion oikeusaseman perusteisiin tai kehitykseen liittyvien ongelmien selvittely ei taaskaan kuulu tutkimushankkeen julkilausutuihin päämääriin: tutkimuksessa selvitetään vain yksityisten henkilöiden asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriaa "kestävällä tavalla ja välittömästi arkistolähteisiin nojautuen" (tutkimussopimus § 1).

Maininnan ansaitsee myös tutkimussopimuksen 5 §, jonka mukaan "koska tutkimuksen tieteellisyys ja riippumattomuus on erityisen tärkeää, edellytetään, että *tutkijoilla ei ole kytköksiä* tutkimuksen kohteen intressitahoihin."

Oikeushistoriallista Lapin oloja koskevaa akateemista tutkimustyötä aikaisemmin harjoittaneiden tutkijoiden piiri on siksi vähäinen, että on erittäin

yksinkertaista päätellä, mitkä intressitahot ja tutkijat tutkimuksesta on tämän pykälän mukaan tahdottu jäävätä. Tutkijoiden taustat tuntien jääväminen kohdistuu selkeästi ongelmatieteen *saamelaiseen intressitahoon* ja sen yhteydessä tavalla tai toisella toimineisiin tutkijoihin.

Kaikki edellä mainittu yhteenkootuna näyttää vääjäämättä johtavan johtopäätökseen, jonka mukaan valtion oikeusasema perusteinen on suomalaisessa politiikassa julistettu tutkimukselliseksi tabuksi.

Tämän kirjoittajan käsityksen mukaan Suomessa omaksutun strategian täytyy joskus romahtaa kuin korttitalon, sillä, jos diktatuurista ylipäättänsä voidaan oikeushistoriallisen tutkimuksen kohdalla puhua, niin tutkimus nyt, nimenomaan juuri oikeusministeriön ohjaukseen jouduttuaan on juuri sitä.

Entä sitten, jos joukko Suomen saamelaisia ruotsalaisten esikuvien innoittamana päätyy viemään maa-oikeusasian tuomioistuimen käsiteltäväksi? Sikäli kuin suomalainen tuomioistuineläitos toimii likimainkaan ruotsalaisen laitoksen tapaan, Suomen valtio joutuu lopulta kovaan työhön selvittäessään oikeuksiansa laillista oikeutusta valtion metsämaihin pohjoisessa. Varmaa on, ettei asiassa riittä viemään vanhaan erämaateoriaan tai muihin yhtä ylimalkaisiin perusteisiin, minkä lisäksi edessä voivat kummitella tavalliset prosessuaaliset todistustaakan jakoa koskevat säännöt. Jos toinen osapuoli - tässä siis saamelaiset - kykenevät täyttämään hallinneen maitaan lailliseen saantoon perustuvalla omistajanhallinnalla, valtion on loppujen lopuksi vihdoinkin kyettävä näyttämään, minkä laillisen saannon nojalla maat olisivat siirtyneet sille ja saamelaisilta pois. Tämän näytön on oltava luonteeltaan siviilioikeudellista, ei poliittista.

KIRJALLISUUS- JA LÄHDELUETTELO

Arkistolähteet

Kansallisarkisto

- Kruununmaaluettelo vuodelta 1893. Käyttöfilmi 50.

Lapin maanmittaustoimisto

- Pohjoisten kuntien isojakotoimitukset, kartat ja pöytäkirjat

Oulun maakunta-arkisto

- Pöytäkirjoja ja karttoja ns. väliaikaisista liikamaiden erottamisista, toimitus n:o 4563.

- Kittilän henkikirjoittaja, henkikirjat 1950-.

Kirjallisuus

Awebro, Kenneth, Luleå silververk. Ett norrländskt silververks historia. Luleå 1983.

Haataja, Kyösti, Lainsäädäntö ruotusopimuspitäjien isojaoista. Lainopillinen tutkimus. Helsinki 1928. *Haataja Kyösti*,

Maa-oikeus I. Helsinki 1936.

Komiteanmietintö 1905:2. Lapin taloudellisten olojen tutkimista varten asetettu komitea. Helsinki 1905.

Komiteanmietintö 1910:7. Suojelusalueitten erottamista varten asetettu komitea. Helsinki 1919.

Komiteanmietintö 1933:8. Jakoi alakomitean mietintö. Helsinki 1933.

Komitebetänkande 1842. Skogsordningskommitte. Helsingfors 1942.

Komiteanmietintö 1952:12. Saamelaisasiain komitealta . Helsinki 1952.

Komiteanmietintö 1973:46. Saamelaiskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1974:100. Valtionmaakomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1990:22. Kiinteistömuodostamistyöryhmän I mietintö. Helsinki 1990.

Komiteanmietintö 2001:14. Saamelaistoimikunnan mietintö. Ehdotus maahan, veteen, luonnonvaroihin ja perinteisiin luontaiselinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisten kotiseutualueella.

Korpjaakko-Labba, Kaisa, Saamelaisten oikeusasemasta Suomessa - kehityksen pääpiirteet Ruotsin vallan lopulta itsenäisyyden ajan alkuun. Diedut 1999/1. Rovaniemi 2000.

Laitakari, Erkki, Metsähallinnon vuosisataistaival 1859-1959. Helsinki 1960.

Lapin komitean mietintö, komiteanmietintö 1938:8. Lapin taloudelliset olot ja niiden kehittäminen. Helsinki 1988.

Nytt juridiskt arkiv 1981:1: Högsta domstolens dom i skattefjällsmålet. Stockholm 1981.

Pehkonen, F. A., Lakimies 1929 s. 59-69.

Saamelaisasiain neuvottelukunta, Rovaniemi 1960. Ehdotus saamelaislaiksi.

Saamelaiskäräjille. Maanomistustyöryhmän selvitys saamelaisten kotiseutualueen maakysymyksessä. I osamietintö. Valtion metsämaa. Suojelualueet ja yleiset vesialueet. Enontekiö 2002.

Scheinin, Martin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991.

Ulkuniemi, Martti, Kuningas Kristoferin maanlaki 1442. Muinaisruotsista suomentanut Martti Ulkuniemi. Vaasa 1978.

Vihermori, Pekka, Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. - LLO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiä kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset. Oikeusministeriö, yleisen osaston julkaisu 3/1999.

Virolainen, Jyrki, Lapinkylien osakkaiden maanomistuksesta. Lapin kansa 21.1.1992.

Wirilander, Juhani, Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehittämisestä saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriö 2001.

Painamattomat lähteet

Maa- ja metsätalousministeriön vastaus Eduskunnassa esitettyyn kansanedustaja Erkki Pulliaisen kirjalliseen kysymykseen valtionmaiden omistuksesta (MMM 4050/03/97)

Maanmittauslaitoksen lausunto selvitysmies Vihervuoren ehdotuksen johdosta 243/08/1999, annettu 2000-03-31

Maanmittauslaitoksen lausunto saamelaistoimikunnan (Pokan toimikunnan) mietinnön johdosta 2002/02/12

Oikeusministeriön tiedote 22.11.2000: Toimikunta selvittämään käyttöoikeuksia, selvitysmies omistusoikeutta. Saamelaisten maa-oikeuksien selvitys käynnistyy

Oikeusministeriön tiedote 8.8.2001: Maa-oikeudet saamelaisten kotiseutualueella olleet muutosten alla vuosisatojen ajan

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin kirje oikeusministeriölle 10.12.1998
Dnro 1029

Kaisa Korpjaakko-Labba

STATE FORESTS WITHIN THE FINNISH LEGAL SYSTEM - WITH PARTICULAR EMPHASIS ON SÄMI LAND RIGHTS

According to the Finnish registers of landed property, more than 90% of the land and water areas within the legally defined Sami Area in Finland today belong, formally, to the Finnish state. The Sami have, however, by virtue of the Finnish constitution dated 2000, the status of the only indigenous people in Finland. It has also been proved through scientific research and also through a doctoral thesis, based on hundreds and hundreds of old legal historical documents, that the Sami in Finland owned their hereditary lands in this very same area during the period that Finland belonged to Sweden, that is up to 1809. This right included all the legal elements typical of ownership rights of that era.

For the Sami in Finland, events took a turn for the worse in 1809 when Finland was severed from Sweden and annexed to Imperial Russia as a Grand Duchy within the Imperial Russian Empire. The Sami areas in particular, which never had been part of so-called old Finland, but a part of the province of Länsipohja, were administered by quite new Finnish civil servants, who had little or no experience of the local legal customs in the area. Over the years, the land title of the Sami and their rights were more or less forgotten and almost - but, significantly, not entirely - vanished from the official records. One can claim that the rights did by no means vanish, especially as the Sami continuously used the areas in order to provide their traditional means of livelihood. It is important to underline the fact that Sami land rights were never transferred to the Finnish state by means either of statutory enactment or case decision.

On the other hand, the so-called state forests served at that time only as territories for the Finnish forest officials. State forests were not noted in any official registers of landed property. However, the National Board of Forestry in Finland kept its own records of these areas that had no legal status within the real estate system. The areas did not have clear boundaries, nor did they fulfil any of the other conditions that the Finnish legal system has traditionally required for an ownership right to be deemed to exist.

Against the traditional law-based system, a minor change within the Finnish legislation concerning the registration of landed property turned the situation upside down. It was proposed by the Finnish government, without any real justification, that the state forests would in the future be entered in the official

register of landed property as real estate subject to rights of ownership. The justification offered was very poor indeed: '...it is considered that the Finnish state has ownership rights to the state forests...' The proposal was not handled in the Finnish constitutional committee within Parliament. The Act came into force in 1976.

This article argues that this change to the law was ill-founded, and that it was carried out in violation of the Finnish constitution. Within the Finnish real estate system a real estate cannot simply be brought into being as a product of the law, particularly where no conditions for the existence of real estate can be proved to exist. The minimum condition for creating new real estate requires official proceedings in which all those who claim to have any rights to the same area have the right to present their claims to the area. No such proceedings have taken place.

This article concludes that the law should be amended in such a way that the so-called state forests would no longer be included in the category of real estates in the registers. In this way, the pre-1976 situation would be restored.

The present situation, in which the Finnish state can act as a normal land owner of the registered land areas, and may even quite freely sell the 'property' to any outsider, also seriously conflicts with the conditions set forth in the ILO Convention no. 169, which Finland intends to ratify. This article argues that any such ratification would be impossible given the present state of the relevant Finnish legislation.

SÄMEDIGGI
SÄMITIGGE SÄÄMTEGG
SAAMELAISKÄRÄJÄT
99870 Inari
Puh (016-665 011)
Fax(016-671 323)

HE 169/2003 vp
PeVP 28/2004 vp/A 1(6) YS

Lausunto edusjunnan ympäristö*
valiokunnalle hallituksen esityksestä HE
269/2003 vp laeiksi Pallas-Ylläs-tunturin
kansallispuistosta sekä eräiden
luonnonsuojelun alueiden perustamisesta
valtionmaille annetun lain muuttamisesta.
Enontekiön luontokeskuksessa 19.3.2004
klo 13.00-15.00

Dnro 170/D.aA

Yleistä

Saamelaiskäräjät pitää uuden kansallispuiston perustamista sinänsä perusteltuna alueen suojelun kannalta. Suomen lainsäädännön epäkohdista johtuen luonnonsuojelulain mukainen suojelu turvaa tehokkaimmin saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista muilta kilpailevilta maankäyttömuodoilta kuten suuriin kävijämääriin perustuvalta massamatkailulta ja moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttöön perustuvalta maastoliikenteeltä massamatkailussa. Suojelu ei kuitenkaan saa heikentää saamelaisten oikeudellista asemaa.

Hallituksen esitys perustuu vanhentuneisiin oikeudellisiin arvioihin ja valtiotahon vilpittömän mielen puutteeseen valtion oikeudesta niin sanottuun valtion metsämaahan ja sille perustettuihin suojelualueisiin. Uusimpana virallisena selvityksenä, joista nämä seikat ilmenevät, mainittakoon asiakirja "Saamelaiskäräjille, Maanomistusryhmän selvitys saamelaisten kotiseutualueen maakysymyksessä. I osamietintö. Valtion metsämaa, suojelualueet ja yleiset vesialueet. Inari 10.9.2002." Työministeriön ja oikeusministeriön yhteisestä kirjeestä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ilmenee tarkemmin mainitun selvityksen tausta (TM ja OM Ed. PeV:lle 18.3.1996. Dnro 440/e.a.2). Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa valtion oikeusasemaa valtionmaalla saamelaisten kotiseutualueella on käsitelty viimeksi *Kaisa Korpijaako-Labba*, Valtionmaat Suomen oikeusjärjestelmässä - erityisesti silmällä pitäen saamelaisten maaomikeusasiaa. Oikeustiede - Jurisprudencia XXXVI 2003, s. 299 - 350.

Valtion maanomistus ja kansallispuiston kiinteistöluonne

Nykyinen Pallas - Ounastunturin kansallispuisto perustettiin vuonna 1938 lailla eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille (83/1938) siinä luonnonsuojelulain (71/1923) mukaisesta virheellisestä käsityksessä, jonka mukaan valtiolla on Enontekiölläkin vanhastaan omistusoikeus valtionmaahan jo ennen isojakotoimituksia. Käsitys perustui valtionmaiden silloista hallintokäytäntöä tukevaan teoriaan, jonka mukaan saamelaisille (lappalaisina) ei ole valtion oikeusjärjestyksen mukaan edes voinut syntyä omistusoikeutta maahan, minkä vuoksi valtio oli jo ennen isojakoja saanut metsälainsäädännön nojalla omistusoikeuden näihin isännättömiksi katsottuihin alueisiin.

Ruotsin korkein oikeus vahvisti Suomen valtionmaakäsityksen perustana olevan teorian vääräksi niin sanotussa veromnturioikeudenkäynnissä vuonna 1981 todeten, että Ruotsin vanhan oikeuden mukaan saamelaiset ovat paimentolaisina voineet saavuttaa maanomistusoikeuden (veromiehenoikeuden) ilman kiinteitä asumuksia ja maanviljelyä. (Nytt Juridiskt Arkiv 1981:1 s. 184 ss). Myöhemmin Kaisa Korpijaako osoitti oikeustieteellisessä laudaturväitöskirjassaan, että vanhastaan saamelaiset pitivät itseään maanomistajina ja valtio tunnusti saamelaisten omistusoikeuden vakaassa viranomaiskäytännössään. (Kaisa Korpijaako, Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi - Suomessa, Helsinki 1989 s. 584). Tätä tutkimustulosta ei ole kiistetty

pohjoismaisissa alan tiedeyhteisöissä ja perustuslakivaliokunta on tutkimustuloksen perustalta pitänyt saamelaisten maahan kohdistuvaa omistusoikeutta edelleenkin mahdollisena (PeVL 3 ja 6/1990).

Suomen valtiolla ei ollut oikeusjärjestyksen mukaista saantoa niihin saamelaisten asuttamiin valtionmaihin Enontekiöllä, jotka lailla vuonna 1938 selitettiin valtion omistamiksi maiksi, joista tuli erottaa Pallas - Ounastunturin kansallispuisto (1 §) sille laissa määrättyine rajoineen (8 §). Samana vuonna pidetyssä rajankäyntitoimituksessa ei parempaa oikeutta alueeseen eikä sen rajaan voitu selvittää eikä selvitetty.

Vuoteen 1976 saakka valtionmaita ei merkitty maarekisteriin, koska ne eivät olleet kiinteistöjä. Tämä koski myös Pallas - Ounastunturin kansallispuistoa. Sanottuna vuonna annetulla jakolain 284 §:n muutoksella (984/1976) valtionmaat suojelualueineen julistettiin kiinteistöiksi ja samalla lailla (282 §) luotiin uusi kiinteistön määritelmä, jonka mukaan kiinteistöllä tarkoitetaan itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joista pidetään maarekisteriä. Tällä omaisuudensuojaa loukkaavalla lakiin otetulla kehämääritelmällä luotiin perusta valtionmaan nykyisille kiinteistöille ilman julkai lausuttuja oikeudellisia perusteita, ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta ja ilman kiinteistönmuodostamistoimituksia, jossa jokainen voisi näyttää perustettavaan kiinteistöön valtiota paremman oikeutensa.

Metsähallitus haki 23.9.2003 saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiden omistusoikeuden kirjaamista lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Lapin käräjäoikeus toimistokäsittelyssä teki haetun rekisteröintimerkinnän seuraavana päivänä pelkästään kiinteistörekisterimerkinnän perustalta valtion saantoa tutkimatta. Lapin käräjäoikeuden Saamelaiskäräjille toimittaman lainhuutotodistuksen mukaan omistusoikeus Pallas - Ounastunturin kansallispuistoon kuuluu 24.9.2004 lukien Suomen valtiolle ja aluetta hallinnoiva viranomainen on Metsähallitus (liitteet).

Saamelaiskäräjät katsoo, että Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden mukaan valtiolle ei ole edellä mainitulla menettelyllä voinut syntyä maanomistusoikeutta, kiinteistöä eikä lainhuutoa esityksessä tarkoitettuun alueeseen.

Valtion maanmyynti suojelualueiden ostamiseen

Kansanedustaja Erkki Pulliainen teki 1997 seuraavan kirjallisen kysymyksen (994/1997 vp): "Aikooko hallitus kieltää Metsähallitusta myymästä hallinnassaan olevaa maata saamelaisten kotiseutualueella siihen saakka, kun on oikeuden päätöksellä ratkaistu se, kuuluuko maa Suomen valtiolle vai lapinkylille?"

Maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä vastasi kysymykseen, että valtion omistusoikeus on selvä ja ratkaistu metsälainsäädännön ja isojakotoimitusten perustalta, joten hallituksella ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin Metsähallituksen toimenpiteiden rajoittamiseksi.

Ministeri Hemilän vastaukseen tyytymättömänä Saamelaiskäräjät toimitti asiaa koskevan oman kannanottonsa muun muassa oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Oikeuskanslerinvirasto ei siis pitänyt — toisin kuin hallitus - valtion omistusoikeutta valtionmaahan saamelaisten kotiseutualueella lainkaan selvänä ja ratkaistuna. Apulaisoikeuskansleri esitti kirjeessään 10.12.1998 oikeusministeriölle eikö nyt olisi aika ryhtyä asianmukaisiin ja riittäväksi katsottaviin toimenpiteisiin. (Liite) Nämä toimenpiteet koskivat oikeuskanslerin vuoden 1998 kertomuksen mukaan omaisuuden suojaa koskevana kysymyksenä mahdollista saamelaisten maanomistusoikeutta ja ILO:n alkuperäiskansasopimuksen 169 ratifioinnin edellytyksiä koskevia selvityksiä. (K 9/1998 vp s. 46)

Oikeusministeriön sittemmin määräämä asiantuntija OTT Juhani Wirilander arvioi asiantuntijalausunnossaan oikeusministeriölle 8.8.2001 olemassa olevien selvitysten kiinteistöoikeudellista merkitystä maanomistusoloihin saamelaisten kotiseutualueella. Hän päätyi lopputulokseen, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen (Ruotsin) lapinkyläperheillä on ollut omistusoikeus porolaidunmailhin, metsästysmailhin ja kalavesiin ja kolttakylissä sama oikeus on kuulunut lapinkylälle.

Näistä lähtökohdista valtion omistusoikeus ei enää ollut - kuten hallitus oli vuonna 1998 väittänyt - selvä ja riidaton, vaan oikeuskanslerinviraston mielestä saamelaisten omaisuuden suojaa koskeva asia. Siitä huolimatta valtion maanmyynti jatkui ja jatkuu saamelaisten kotiseutualueella.

Oikeusministeriön saatua vuoden 2002 lisämenoarviossa määrärahan selvityksen tekemiseksi saamelaisalueella (Enontekiö, Inari, Utsjoki ja Sodankylän pohjoisosa), oikeusministeriö teki 28.1.2003 tutkimussopimuksen Oulun ja Lapin yliopistojen kanssa tutkimustehtävästä alueella, joka ulottuu Utsjoelta etelään noin Oulun korkeudelle. Tutkimustehtävästä ei neuvoteltu lain mukaan Saamelaiskäräjien kanssa. Yksikään tutkijoista ei ole väitellyt ja tutkimusta koordinoi professori Jouko Vahtola, joka tutkimussopimuksen tultua tehdyksi julkaisi (8.4.2003) Inarin historiateoksessa käsityksensä, jonka mukaan saamelaisten maankäytössä ei ole kysymys maanomistuksesta eikä saamelaisten verotus ole ollut kiinteistöperusteista verotusta. {*Jouko Vahtola, Saamelaiset Inarin kansa 1550 - 1660, Inari, Inarin historia, Oulu 2003 s. 123 ja 129*}.

Saamelaiskäräjät katsoo, että näistä lähtökohdista oikeuskanslerin tarkoittama mahdollinen saamelaisten maanomistusoikeus voi jäädä selvittämättä. Saamelaisten oikeudet ovat olleet erikseen valtion selvitettävänä yli puoli vuosisataa ilman, että hallitus on vienyt yhtään niitä koskevaa lakiesitystä eduskunnan käsiteltäväksi (ks. komiteanmietinnöt 1952:12,1973:46, 1990:32, 2001:14; Oikeusministeriön selvitykset: Yleinen osasto 3/1999 (Vihervuori) ja OM 8.8.2001 (Wirilander).

Saamelaiskäräjät katsoo lisäksi, että maan myynnille saamelaisten kotiseutualueen valtionmaista suojelualueiden hankkimiseksi ei ole oikeudellisia edellytyksiä.

Valtion vilpiton mieli suojelualueen omistajanhaltijana

Omistajanhallinta edellyttää käsitteensä mukaisesti vilpittömää mieltä, muussa tapauksessa ei ole valtionkaan osalta kyseessä omistajanhallinta. Alussa manituista selvityksistä ilmenee, että Suomen valtion väittämään maanomistukseen saamelaisten kotiseutualueella ei kuulu vilpiton mieli.

Valtion eri viranomaiset eivät tänäkään päivänä tiedä, mihin valtion väittämä maanomistus ja valtionmaan kiinteistöluonne perustuu. Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelman (2000 s. 19) mukaan valtion maanomistus ratkaistiin lopullisesti isojaossa, kun taas Pallas -Ounastunturin kiinteistörekisteriotteesta ilmenee, että kiinteistön syntytapana on muu kuin isojako.

Maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto puolestaan myönsi viimeksi vuonna 1996 YK:n biodiversiteettitoimikunnan sihteeristölle, että riitakysymys saamelaisten vanhasta maanomistusoikeudesta on ratkaisematta lainsäädännössämme. Vesialueiden osalta myös Suomen hallitus myönsi asian ratkaisemattomuuden vuonna 1978. (HE 243/1976 vp)

Mitä merkitsevät niin sanotut paikalliset oikeudet ja jokamiehenoikeudet

Esitys operoi käsitteillä paikallisen asukkaan oikeudet ja paikallisten luontaiselinkeinojen harjoittajien tarpeet, joskin saamelaistenkin oikeudet mainitaan (s. 7). Jokamiehenoikeuksiin perustuvan matkailun katsotaan entisestään kasvavan (s.4).

Oikeudet poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen on nykyisessä lainsäädännössä rakennettu maan yleiskäytön varaan. Tällaiset oikeudet ovat perustaltaan julkisoikeudellisia. Oikeudet syntyvät tai ne voidaan saavuttaa tulella tietyn kunnan jäseneksi ja ne menetetään lähtökohtaisesti kunnasta poismuuton yhteydessä. Yleiskäyttöoikeudet ja jokamiehenoikeudet eivät nauti perustuslain suojaa, koska niillä ei ole selkeää subjektia. Tällaiset oikeudet voidaan poistaa lainsäädännöstä tavallisella lailla. Osalle saamelaisten kotiseutualueen väestöstä oikeudet poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen perustuvat vain lain tällaiseen kirjaimeen.

Jos paikallisen väestön oikeudet lakkautettaisiin poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen muuttamalla poronhoitolakia, kalastuslakia ja metsästyslakia, nämä oikeudet lakkaisivat eräältä osalta Enontekiön kunnan nykyistä väestöstä ("junantuomat"). Erityisperusteiset oikeudet kalastukseen tai kalastuspaikkoihin säilyisivät tiloilla samoin kuin tilojen erityisperusteiset oikeudet metsästykseseen, sikäli kun niitä on. Tilattoman saamelaisväestön ja mahdollisesti muun vastaavan väestön ylimuistoiseen nautintaan nojautuvat kalastusoikeudet - ammattikalastus mukaan lukien -nauttivat eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuuden suojaa koko kunnan alueella, joten nämä oikeudet säilyisivät (PeVL 7/1978 vp). Samalta siviilioikeudelliselta perustalta säilyisivät myös oikeudet metsästykseseen ja poronhoitoon, joita elinkeinoja kyseinen väestö on ylimuistoisesti harjoittanut kuntansa alueella, vaikka perustuslakivaliokunta ei ole niistä selvästi lausunutkaan (ks PeVL 3/1990 vp).

Oikeuskansleri esitti kirjeellään valtioneuvostolle 5.10.1994 (Dnro 188/1/94), että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö kiireesti selvittäisivät saamelaisten metsästysoikeuksien lisäksi Lapin asukkaiden vanhat metsästysoikeudet tilojen osalta. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että selvityksissä ei ole tuotu esille perusteita sen väitteen tueksi, että kaikilla paikallisilla asukkailla olisi yksityisoikeuteen perustuva metsästysoikeus valtionmailla asuinkunnissaan. Näitä selvityksiä ei ole tiettävästi tehty. Saamelaisten ja tilojen metsästysoikeudet on kuitenkin otettu huomioon eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista annetun asetuksen 6 §:n muuttamisesta annetun asetuksen (12/1995) siirtymäsäännöksessä.

Perustuslaki (PL 17 § 3 momentti) turvaa perusoikeutena saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden omaan kulttuuriin, johon säännöksen edeltäjän (HM 14 § 3 momentti) perustelujen mukaan kuuluvat myös oikeudet perinteisiin elinkeinoinhin kuten poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen. (HE 309/1993 vp s. 65) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että saamelaisten omaisuus- ja kulttuurioikeuksien jättäminen huomioon ottamatta kalastuksen osalta lakiesityksessä aiheuttaisi ILO:n alkuperäiskansasopimus huomioon ottaen sen, että lakiesitystä ei voitaisi hyväksyä edes perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 30/1993 vp). Saamelaisille kielellisenä ja kulttuurisena vähemmistönä kuuluu YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklan mukaan oikeus kulttuuriinsa kuuluviin perinteisiin elinkeinoinhin. Tämä sopimusmääräys on Suomessa voimassa lainsäätämisenä säännöksenä ja sen toteutumista valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. Ihmisoikeuskomitean tulkinnan mukaan sopimusrikkomukseksi voidaan tulkita menettely, jonka seurauksena muut taloudelliset toiminnot heikentävät saamelaisten poronhoidon taloudellista kannattavuutta.

Jokamiehenoikeuksiin perustuvan matkailun kasvattaminen ilman, että tässä mainitut erityisperusteiset oikeudet tunnustetaan lain tasolla ja niille annetaan riittävä oikeussuoja, on Saamelaiskäräjien mielestä saamelaisten laillisten oikeuksien sivuuttamista lainvalmistelussa.

Luonnonsuojelulain 14 ja 15 §:n mahdollisuus sallia poikkeuksia rauhoitussäännöstä tai antaa lupa poikkeuksiin ei Saamelaiskäräjien mielestä tule kyseeseen saamelaisten edellä mainittujen oikeuksien osalta, jotka perustuvat perustuslakiin, kansainväliseen sopimukseen tai luonnonsuojelulain 71 §:ään. Saamelaisten osalta ei myöskään ole lain mukaista säätää heitä koskevista alueellisista poikkeuksista (16 §) asetuksella, koska perusoikeuksien toteutumisesta tulee säätää lailla eikä asetuksella.

Saamelaisten kotiseutualue erityisalueena erityisin oikeuksin

Pallas - Yllästunturin kansallispuiston Enontekiön puoleisessa osassa vallitsee erilainen oikeustila kuin puiston muilla alueilla. Tätä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvaa osaa tulisi käsitellä erikseen ja selostaa sen oikeustila saamelaisten osalta. Saamelaisten kotiseutualueen raja tuli myös merkitä asetuksen mukana seuraavaan karttaan.

Saamelaiskäräjien oikeudellinen asema kuulemisessa

Saamelaiskäräjiä ei ole kuultu eduskunnan erityisvaliokunnissa luonnonsuojelulain (1096/1996) säätämisen yhteydessä kuten perustuslain tasoinen valtiopäiväjärjestys (52 a §) ja eduskunnan työjärjestys (16 § 2 momentti) edellyttivät. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelussa Saamelaiskäräjiä on kuultu sekä ympäristöministeriössä että eduskunnan erityisvaliokunnissa.

Saamelaiskäräjät toteuttaa perustuslakia saamelaisten itsehallinnon osalta saamelaisten kotiseutualueella sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten itsehallinnosta on säädetty perustuslain hallintoa ja itsehallintoa koskevan 11 luvun 121 §:ssä, joka koskee kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa. Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Sanalla kulttuuri ymmärretään tässä yhteydessä myös saamelaisten perinteistä maankäyttöä kuten perusoikeussäännöksenkin yhteydessä. Vastaavan aikaisemman perustuslain pykälän (HM 51 a §) perusteluista ilmenee, että saamelaiskäräjille on tarkoitus antaa perustuslaissa (hallitusmuodossa) säädetyissä asioissa kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema, (ks HE 190/1995 vp)

Metsähallituksen Ylä-Lapin hoitoalue hallintoviranomaisena

Pallas - Yllästunturin kansallispuisto kuuluisi Metsähallituksen Ylä-Lapin hoitoalueen hallintoon ympäristöministeriön ohjauksessa.

Kestävän kehityksen kansallisesta kokonaisarviosta (2003 s. 99) ilmenee, että saamelaiskäräjät on laatinut ympäristöministeriön kanssa saamelaisten kestävän kehityksen ohjelman ja hyväksynyt sen (28.3.1998). Kansallisen kokonaisarvion mukaan saamelaisalueen *ekologisesti kestävän kehityksen toteutumisessa* on saamelaisista riippumattomia uhkia. Muun ohella maastoliikenteen lisääntyminen on aiheuttanut ongelmia. Matkailun toteuttaminen saamelaisalueella tapahtuu suurimmaksi osaksi ulkopuolisten matkailuyrittäjien ehdoilla. Saamelaisalueen kestävä ekologinen kehitys olisikin mahdollista toteuttaa parantamalla saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia ja ottamalla huomioon heidän perinteisen luonnon tietämyksensä.

Taloudellisesti kestävän kehityksen toteutuminen pohjautuu kansallisen kokonaisarvion mukaan (s. 100) saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Saamelaisten näkökulmasta taloudellisesti kestävän poronhoidon harjoittamista vaikeuttaa poronhoidon rinnastaminen karjatalouteen velvollisuuksien, mutta ei tukitason osalta, mikä suosii suuria porokarjapaliskuntia. Porolaitumet pienenevät jatkuvasti ja laidunkierron järjestäminen vaikeutuu, vaikka se paliskuntien suuren koon mukaan olisi muuten mahdollista. Saamelaiset eivät koe olevansa taloudellisesti turvatussa asemassa harjoittaessaan perinteisiä elinkeinojaan.

Sosiaalisesti kestävän kehityksen osalta (s. 100) saamelaiskulttuurin sidonnaisuus luontoon, elinkeinoihin ja saamelaisiin yhteisöihin tekee kulttuurista paikkasidonnaisen. Saamelaisille tulisikin turvata kotiseutualueella sellainen asema yhteiskuntajärjestelmässä, työllisyydessä ja palveluissa, että he voisivat niin halutessaan pysyä omalla alueellaan. Saamelaisten taloudellisen tilanteen huononeminen on johtanut myös saamelaisyhteisössä esiintyvän pahoinvoinnin lisääntymiseen.

Saamelainen kulttuuri sisältää kaikki ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävän kehityksen ulottuvuudet (s. 100). *Kehitys ei ole saamelaisten osalta kulttuurisesti kestävää* jos yksikin näistä muista kestävän kehityksen elementeistä ei toteudu. Saamelainen kulttuuri ja siihen liittyvä perinteinen elämäntapa elävätkin jatkuvan uhan alaisena.

Saamelaiskäräjät toteaa, että saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiksi kutsutuista alueista 75 % on eriasteisesti suojeltua aluetta. Näillä alueilla kestävä kehitys ei toteudu saamelaisten osalta eikä esitys laiksi säädettyinä parantaisi tilannetta.

Yhdenvertaisuussuunnitelmat

Esitysehdotuksessa todettu - ja jokamiehenoikeuksiin perustuva - matkailijamäärän kasvu (s. 4) on selvässä ristiriidassa erityisesti saamelaisten perinteisen poronhoidon harjoittamisoikeuden kanssa. Saamelaisporonhoidolla Saamelaiskäräjät tarkoittaa saamelaispaliskuntien poronhoitoa, joka tulisi järjestää saamelaisten kotiseutualueella etnisten saamelaisten oikeudeksi ottamalla siirtymävaiheessa mukaan kaikki paliskunnan poronomistajat kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 8/1993 vp täsmentänyt.

Tänä vuonna voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki (21/2004), joka perustuu EU:n neuvoston kahteen direktiiviin, on selkiyttänyt saamelaisten asemaa kansalaisten yhdenvertaisuuden lähtökohdista. Lain mukaan ympäristöministeriö ja Metsähallitus joutuvat laatimaan lain 4 §:n mukaisen yhdenvertaisuussuunnitelman. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausui mietinnössään (7/2003 vp) saamelaisten asemasta yhdenvertaisuussuunnitelmassa seuraavaa: "Erityistä huomiota tulee kiinnittää saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja saamelaiskulttuurin tärkeimmän aineellisen perustan eli poronhoidon turvaamiseen. Viranomaisten tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa."

Saamelaiskäräjät katsoo, että esitys rajoittaa julkisen vallan mahdollisuuksia saamelaisten poronhoitoa koskevien yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen.

Kansallispuiston nimi

Saamelaiskäräjät vastusti lausunnossaan ympäristöministeriölle (30.9.2003) kansallispuistolle kaavailtua esityksen mukaista nimeä, koska se johtaa ajatukset pelkkiin laskettelurinteisiin ja jättää kertomatta, että osa kansallispuistosta kuuluu Enontekiöön ja saamelaisten kotiseutualueeseen. Saamelaiskäräjien kanta tässä asiassa on edelleen sama.

Puheenjohtaja

Pekka Aikio

Lakimiessihteeri

Heikki J. Hyvärinen (Lausunnosta

päätti 22.3.2004 puheenjohtaja Pekka Aikio)

SAAPUI
24. uy. 2003

HAKEMUS

23.09.2003

3129/651/2003

Lapin käräjäoikeus
Toivonniementie 1
99601 SODANKYLÄ

Hakemus omistusoikeuden ja hallinnoivan viranomaisen/laitoksen kirjaamisesta

Haemme seuraaviin lainhuudatettuihin kohteisiin hallinnoivan viranomaisen / laitoksen kirjaamista ja lainhuudatuksen ulkopuolelle jäävien kiinteistöjen omistusoikeuden ja hallinnoivan viranomaisen / laitoksen kirjaamista.

Kohteet	Liitteenä olevat kiinteistöluettelot
Omistaja	Suomen valtio
Haltija	Metsähallitus Y- tunnus 0116726-7
Hakija	Metsähallitus PL 94, 01301 Vantaa Vernissakatu 4 puhelin 0205 64 100 .
Peruste	Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta 1070/2002
Päiväys ja allekirjoitus	Vantaalla 23. päivänä syyskuuta 2003 Liisa Teppo
Yhteystiedot	Kiinteistöasiantuntija Liisa Teppo Puhelin 0205 64 4487 0205 64 Fax 4296 Sähköposti liisa.teppo@metsa.fi



Luettelo Metsähallituksen hallinnassa olevista kiinteistöistä ja määräaloista

23.9.2003

(Omistusoikeuden ja hallinnoivan laitoksen kirjaaminen)

Kytilä Kiinteistön nimi

RN:o

M.ala Laatu

Metsähallituksen hallinnassa (hai
Karttaninta-ala Lisäin.

47 ENONTEKIÖ 893 VALTION METSÄMAAT PALLAS-OUNASTUNTURIN KANSALLIS

2 : 1 K Suojelualuekiinteistö (valtion maalle per. ls-lam muk. suojelualue)

NS
ro
o

o
4^

o
ai

00

+

Ui
CO
as
>

03

K
3)

<^a&PIN
KÄRÄJÄOIKEUS

TODISTUS
OMISTUSOIKEUDEN
REKISTERÖINNISTÄ

24.9.200
3

Ratkaistu
1711
22.10.2003

Metsähallitus
Liisa Teppo

PL 01301
94
VANTAA

KOHDE 47-893-2-1
ENONTEKIÖ/47, VALTION METSÄMAAT/893
PALLAS-OUNASTUNTURIN KANSALLIS RNrO 2:1

SAANTO Suomen valtio

KOHDE 47-893-2-3
ENONTEKIÖ/47, VALTION METSÄMAAT/893
IITON PALSASUON SOIDENSUOJELUA RNrO 2:3

SAANTO Suomen valtio

KOHDE 47-893-2-4
ENONTEKIÖ/47, VALTION METSÄMAAT/893
PYÖRISVUOMAN SOIDENSUOJELUALUE RN:0 2:4

SAANTO Suomen valtio

KOHDE 47-893-2-5
ENONTEKIÖ/47, VALTION METSÄMAAT/893
SOTKAVUOMAN SOIDENSUOJELUALUE RNrO 2:5

SAANTO Suomen valtio

KOHDE 47-893-2-6
ENONTEKIÖ/47, VALTION METSÄMAAT/893
JIETANASVUOMAN SOIDENSUOJELUAL RN:0 2:6

SAANT
O Suomen
valtio

7406 / hakemusmaksu25 EUR

Lähetetty postitse / annettu

29 K
1)

LAPIN KÄRÄJÄOIKEUS

LAINHUDTOTODISTU
S

1.3.2004

KIINTEISTÖ: 47-893-2-1

KUNTA ENONTEKIÖ / 47
KYLÄ VALTION METSÄMAAT / 893
RN:0 2:1
NIMI PALLAS-OUNASTUNTURIN KANSALLIS
REKISTERÖITY 17.11.1986
MAAPINTA-ALA 28047,508
hehtaaria VESIPINTA-ALA 270,8390
hehtaaria MUODOSTUNUT 47-
893-12-1

24.9.2003 / 1711 OMISTUSOIKEUDEN REKISTERÖINTI

Suomen valtio

24.9.2003 / HALLINNOIVA VIRANOMAINEN / LAITOS
1712

Metsähallitu
s 0116726-7

Todistuksessa on tulostushetken kalenteripäivä ja
siitä käyvät ilmi kaikki edellispäivän aikana tai
sitä aikaisemmin vireille tulleet asiat.

Toimistos sihteeri

Mervi Pellikka

10 EUR

Tilaaaja: Saamelaiskäräjät

99870 INARI

Lähetetty postitse / annettu

APULAIKSOIKEUSKANSLERI
Snellmaninkatu 1 A . PL 310 00171
HELSINKI

10.12.1998

Dnro 1029/1/97

Saamelaiskäräjät

PL 39

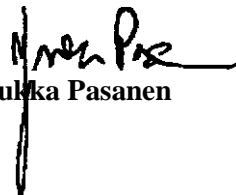
----- 99S7MNAÄI-----

Saamelaiskäräjät on 16.7.1997 toimittanut muun muassa oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten kokouksessaan 11.12.1997 hyväksymänsä kannanoton. Kannanotto on annettu maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilän antaman vastauksen johdosta kansanedustaja Erkki Pulliaisen kirjalliseen kysymykseen nro 994/1997vp.

Olen ottanut kirjoituksen sisältämän asian tutkittavakseni siltä osin kuin siinä on kysymys saamelaisille mahdollisesti kuuluvien perusoikeuksien selvittämisen esteiden poistamisesta. Kirjoituksen johdosta on oikeusministeriö 12.5.1998 päivätyllä kirjeellään toimittanut minulle siltä asiassa pyytämäni tiedot. Ministeriön kirjeeseen on liitetty saamelaiskäräjien 15.4.1998 päivätty kirje liitteineen.

Olen tänään osoittanut asiassa oikeusministeriölle kirjeen. Se sisältää asiaa koskevan esityksen. Ohessa seuraa jäljennös kirjeestä. Muihin toimenpiteisiin ei asia puoleltani ole antanut aihetta.

Apulaisoikeuskansleri 'Julka Pasanen



Vanhempi

oikeuskanslerinsihteeriy Jorma Snellmäki



APULAIKSOIKEUSKANSLERI

**Snellmaninkatu 1 A
PL 310 00171 HELSINKI**

Täljennös

10.12.1998

Dnro 1029/1/97

Oikeusministeriö

1 KIRJOITUS

Saamelaiskäräjät on 16.12.1997 toimittanut oikeuskanslerille - eräiden muiden viranomaisten ohessa - tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten kokouksessaan 11.12.1997 hyväksymänsä valtioneuvostolle osoitetun kannanoton. Kannanotto on annettu maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilän antaman vastauksen johdosta kansanedustaja Erkki Pulliaisen kirjalliseen kysymykseen nro 994/1997vp.

2 TAPAHTUMATIETOJA

Kirjallinen kysymys ja siihen annettu vastaus

Kirjallinen kysymys koski Metsähallituksen harjoittamaa maanmyyntiä saamelaisten kotiseutualueen valtionmailla ja sen kieltämistä toistaiseksi näiden maiden omistusoikeuteen kohdistuvien epäselvyyksien vuoksi.

Vastauksessaan ministeri Hemilä oli siitä lähemmin ilmenevin perustein lausunut, että valtion omistusoikeus on selvä ja ratkaistu. Se perustuu saamelaisten kotiseutualueellakin selkeisiin lainsäädännöstä johdettaviin perusteisiin, erityisesti käsitteisiin kruunun erämaa ja liikamaa sekä isojakolainsäädäntöön ja isojakotoimituksiin. Lisäksi vastauksessa viitattiin Ruotsin korkeimman oikeuden tuomioon ns. verotunturioikeudenkäynnissä (1981) ja Suomen korkeimman oikeuden tuomioon vesipii-rirajankäynnissä (1984). Vastauksen mukaan hallituksella ei ollut aihetta ryhtyä toimenpiteisiin Metsähallituksen luovutustoimenpiteiden rajoittamiseksi.

Kannanotto

Kannanottonaan saamelaiskäräjät on lausunut, että ministeri Hemilän vastauksessa sivuutettiin se seikka, että omistusoikeus nykyiseen valtionmaahan oli tutkimuksen mukaan syntynyt saamelaisten yhteisöjen lapinkylien osakkaille. Kaisa Korpijaakon väitöskirjassa "Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa (1989) oli esitetty johtopäätös, jonka

mukaan lappalaiset omistivat virallisesti talonpoikien tavoin käyttämänsä maat ja vedet suhteessa toisiin talonpoikiin ja valtiovaltaan ennen 1700 -luvun puoliväliä. Käsitys on sittemmin yleisesti hyväksytty tiedeyhteisössä. Käsitys oli ollut lähtökohtana hallituksen esityksessä, jolla Suomen hallitusmuotoon lisättiin saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva säännös 51 a § (HE 248/1994vp s.3). Puheena olevat alueet eivät voineet olla kenenkään omistukseen kuulumattomia kruunun erämaita.

Vastaus perustui metsä- ja isojakolainsäädännön sekä isojako toimitusten virheelliseen tulkintaan. Valtion omistusoikeutta kruunun erämaahan tai liikamaahan ei vahvistettu saamelaisten kotiseutualueella ennen isojakoa eikä isojaossa. laarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien isojaossa ei jaettu maata kylien ja valtion kesken. Tämä johtui siitä, että näitä kuntia koskeva erillinen isojakolaki (laki isojaosta ja verollepanosta sekä valtion mailla olevien vuokra-alueiden lunastamisesta Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa 157/1925) ei tuntenut ns. liikamaan erottamista valtiolle eikä näissä isojakotoimituksissa erotettu valtiolle liikamaata. Näin ollen tilajaotuksen ulkopuolelle jäivät isojaossa entisten lapinkylien maat eikä valtionmaa. Isojakolainsäädännössä sivuutettiin kokonaan tilajaotukseen kuulumattomat lappalaistyyppiset kiinteistöt kuten lapinkyliä.

Jakolain muutoksella (984/1976) vahvistettiin käsitystä valtion omistusoikeudesta selittämällä valtionmaat kiinteistöiksi ja sellaisina omistusoikeuden yksiköiksi, jotka tuli merkitä kiinteistörekisteriin. Muutos ei antanut valtiolle mitään uutta oikeutta maahan, mutta se vaikutti po. pohjoisten kuntien vesipiirirajankäynteihin siten, että vain tilalliset ja valtio katsottiin toimituksissa lähtökohtaisesti maanomistajiksi. Rajankäyntitoimituksissa voitiin ratkaista vain maanomistuksiin perustuvia vaatimuksia. Koska lapinkylien oikeudenomistajat eivät toimituksissa riittäneet valtion omistusoikeutta vaatimalla oikeuksiaan maanomistuksen perusteella, korkein oikeus hylkäsi lapinkylien oikeudenomistajien (alueiden hallinnan ja lapinveron maksun perusteella) esittämät vaatimukset oikeudesta vesialueisiin ja kalastukseen. Koska korkein oikeus ei tuomiossaan lausunut mitään lapinkylien oikeudenomistajien maanomistusoikeudesta, ei tämä kysymys ratkennut tällä tuomiolla lopullisesti.

"Kannanotossa on korostettu, että myös valtiovalta myöntää, että saamelaisilla nykyisin on tai voi olla sellainen omistusoikeus valtionmaan alueeseen, joka ei toteudu. Sitä tarkoittavia lausumia sisältyy ainakin seuraaviin asiakirjoihin:

1) *Hallituksen esityksessä Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi* lausuttiin, ettei ehdotuksessa ole kosketeltu saamelaisten omistus- ja hallintaoikeutta vesialueisiin kysymyksen laajakantoisuuden vuoksi, vaan asia jää erikseen selvitettäväksi (HE 243/1976vp, s. 2).

2) Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietinnössä I, joka sisältää *ehdotukset saamelaislaiksi ja erinäisien lakien muuttamiseksi*, on lausuttu, että valtion omistusoikeudelle ja valtion metsämaa -nimiselle kiinteistölle ei näytä olevan saamelaisten asumilla alueilla riittäviä oikoudellisia perus-

teitä. Lappalaisten oikeuksia koskevien säännösten puuttuminen nykyisestä lainsäädännöstä on johtanut siihen, että lappalaisten oikeudet maa- ja vesialueisiin eivät toteudu (KM 1990:32 §. 11).

- 3) *Hallituksen esitystä poronhoitolaiksi* eduskunnassa käsiteltäessä perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan lappalaisten maahan kohdistuvaa omistusoikeutta (entisten-lapinkylien-a3ueclla)-varteenotettavana-mahdollisuutena ja kiirehti asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi (HE 244/1989vp. - PeVL 3/1990).
- 4) *Hallituksen esitystä erämaa/a^^äsiteltäessä*penistuskivaUokunta viittasi lausunnossaan edellä mainittuun lausuntoonsa (HE 42/1990vp. -PeLV 6/1990).
- 5) *Hallituksen esityksessä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäis-kansasopimuksen nro /tf?* johdosta lähdettiin siitä, että Suomen liittyminen yleissopimukseen edellyttää lainsäädäntötoimia saamelaisten perinteisesti asuttamiin ja omistamiin maihin ja niiden luonnonvarojen käyttämiseen liittyvien oikeuksien osalta (HE 306/1990).
- 6) Eduskunta edellytti *vastauksessaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa* koskevaan hallituksen esitykseen hallitukselta selvitystä ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioimisen esteiden poistamista (HE 248/1994vp.)
- 7) Maa- ja metsätalousministeriön metsäosasto on esittänyt Suomen *raporteissa Yhdistyneiden Kansakuntien kestävän kehityksen toimikunnalle (23.11.1994) ja biodiversiteettitoimikunnan sihteeristölle (6.3.1996)*, että riitakysymys saamelaisten vanhasta maanomistusoikeudesta on ratkaisematta lainsäädännössämme kuten myös saamelaisten oikeudet maahan alkuperäiskansana.
- 8) Nykyisen hallituksen puolesta on *eduskunnalle annettu 17.4.1996 työvoimaministeriön ja oikeusministeriön yhteinen selvitys*. Siinä todetaan, että ratifioimisen esteet koskevat saamelaisten maahan ja luonnonvarojen käyttöön liittyviä oikeuksia, joiden järjestely edellyttää lainsäädäntötoimia. Asia on annettu selvitettäväksi saamelaisvaltuuskunnalle ja selvitystä olisi saamelaiskäräjienkin jatkamana kaikin keinoin joudutettava ja tuettava myös aineellisesti. Selvitystyötä olisi pyrittävä kaikin keinoin jouduttamaan, jotta ministeriöiden tärkeänä pitämän yleissopimuksen ratifiointi olisi mahdollista niin pian kuin suinkin.

Saamelaiskäräjien kannanotossa on päädytty siihen, että nykyinen tilanne ei ole sopuissuussa valtiosäännön turvaamien saamelaisten omaisuudensuojan ja kulttuuriusujan kanssa. Metsähallitus voinee myydä hallinnassaan olevaa maata. Oikeudellisesti epäselvässä tilanteessa saamelaisten kotiseutualueen valtionmaita ei tulisi myydä ilman saamelaiskäräjien suostumusta. Epäselvä oikeustila ja saamelaisten oikeusasema tulisi valtiovallan eri yhteyksissä esittämien kannanottojen mukaisesti ratkaista uudella lainsäädännöllä. Saamelaiskäräjille tulisi myöntää tarkoitukseen tarvittavat voimavarat.

3 OIKEUSMINISTERIÖN TOIMITTAMA SELVITYS

Perehdyttyäni kirjoituksen sisältämään kannanottoon totean, että ministeri Hemilän vastaus on ainakin perusteiltaan nojautunut lainsäädännössä ja käytännössä vallitsevaan käsitykseen valtion maanomistuksesta. Sen vuoksi ja koska kirjoituksessa on pääasiassa kysymys voimassa olevan lainsäädännön muutostarpeiden selvittämisestä, en ole ryhtynyt taxkem-
-----minselvittelemään-vastauksen-sisältöä-----

Kirjoituksen johdosta olen 11.2.1998 päivätyllä kirjeelläni pyytänyt oikeusministeriötä, jolle saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa ja saamelaisasioiden yhteensovittamista koskevat asiat ovat siirtyneet 1.1.1995 lukien, toimittamaan tiedot siitä, missä vaiheessa saamelaiden kotiseutalueen valtionmaiden omistusoikeuden selvittäminen on.

Oikeusministeriö on vastannut 12.5.1998 päivätyllä kirjeellään, johon on liitetty saamelaiskäräjien 15.4.1998 päiväty kirje liitteineen. Selvi-tysasiakirjoissa on lausuttuja niistä muutoin ilmenee seuraavaa.

3.1 Saamelaiskäräjien antamat tiedot

Tausta

Saamelaiskäräjien kirjeessä on ensin todettu, että edellä jaksossa 2 selostetun kaltaisia valtiovallan kannanottoja on muitakin. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta oli kiirehtinyt saamelaislakiehdotuksen valmistelua saamelaiden aseman ja oikeuksien (omaisuuden ja kulttuurin) turvaamiseksi poronhoidon ja metsästyksen osalta (MmVM 7/1993vp. hallituksen esityksestä nro 300/1992vp. metsätyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja MmVM 8/1993vp. hallituksen esityksestä nro 192/1992vp. laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamiseksi). Eduskunnan sosiaalivaliokunta oli kiirehtinyt ILO:n alkuperäiskansasopimuksen nro 169 johdosta saamelaiden asemaa, elinkeinoja ja saamen kielen turvaamista koskevan lainsäädännön valmistelua (SoVL 1 1/1990vp.). Sopimus on edelleen ratifioimatta, koska Suomen lainsäädäntö ei täytä sopimusmääräyksiä erityisesti saamelaiden maahan, veteen ja luonnonvaroihin kohdistuvien oikeuksien osalta.

Saamelaislainsäädännönjatkovalmistelutyöryhmä

Saamelaiskäräjät on todennut, että saamelaisvaltuuskunnan esityksestä saamelaislakiluonnokseen liittyvä jatkovalmistelu annettiin toukokuussa 1993 saamelaisvaltuuskunnan tehtäväksi (HE 248/1994 s. 22). Saamelaisvaltuuskunnan 26.2.1993 tekemän esityksen mukaisesti oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö nimesivät asiantuntijansa valtuuskunnan työryhmään.

Työryhmän aloittaessa työnsä jatkovalmisteluun ei ollut osoitettu saamelaisvaltuuskunnan esityksen mukaista erillistä rahoitusta. Työryhmä piti 21.9.1993 ensimmäisen kokouksensa, jossa todettiin työn jatkumisen liittyvän oleellisesti työn rahoituksen järjestämiseen.

[g1011/012 5

Saamelaislain jatkovalmistelun perustaksi saamelaisvaltuuskunta tilasi työryhmän asiantuntijalta oikeustieteen tohtori Kaisa Korpijaakko-Lab-balta

oikeushistoriallisen selvityksen. Perustutkimukseksi tarkoitettu nykyaikaan ulottuva selvitys ei ole vielä valmistunut rahoituksen puutteen vuoksi.

Saamelaiskäräjät on ilmoittanut olevansa valmis jatkamaan selvitystyötä

tevotteena-hallituk^cn-perastuslatevafo

sessä 17.4.1996 mainittu hallituksen muotoon laadittu ehdotus. Vaikka oikeusministeriö on pyrkinyt lisäämään saamelaiskäräjien voimavaroja, ne eivät ole vielä eduskunnan edellyttämällä tavalla riittävät esimerkiksi po. selvitystyön tekemiseksi ilman erityistä rahoitusta. Saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaiskäräjien toistuvista esityksistä huolimatta valtiolta ei ole vielä osoittanut erityisiä resursseja valmistelutyöhön. Näitä oli esitetty mm. saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaiskäräjien toimintakertomuksissa vuodelta 1993,1995 ja 1996.

Jatkovalmistelun viivästymisen seuraamuksista

Saamelaiskäräjät on todennut, että saamelaisten asema ja oikeudet ovat viime vuosina vahvistuneet valtiosääntöoikeudellisella tasolla. Käytännössä saamelaisten asema kuitenkin heikkenee jatkuvasti, koska saamelaisten omaisuudensuojan ja kulttuurisuojan edellyttämiä lainsäädännöllisiä muutoksia ei tehdä.

3.2 Oikeusministeriön antamat tiedot

Oikeusministeriö on oikeusministeri Jussi Järventauksen ja hallitusneuvos Mirja Kurkisen allekirjoittamassa kirjeessä esittänyt, että saamelaisasioiden käsittely siirtyi ministeriölle vuoden 1995 alussa tilanteessa, jossa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva hallituksen esitys 248/1994VP* oli juuri annettu eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvät lakiehdotukset kesäkuussa 1995 ja ne tulivat voimaan vuoden 1996 alusta.

Saamelaiskäräjälaki (794/1995) on osoittautunut joissain suhteissa ongelmalliseksi, joten oikeusministeriö on joutunut keskittämään voima-varoj a lain k xisiin kohtiin (saamelaismääritelmä, saamelaiskäräj ävaali-en vaaliluettelon julkisuus ja muutoksenhaku) liittyvien epäkohtien selvittämiseen ja erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsimiseen. Perusteellisempi pohdinta saamelaisten maa-oikeuskysymyksistä, ILO-alkuperäisso-pimuksen mahdollinen ratifiointi mukaan luettuna, on jouduttu jättämään tässä vaiheessa taka-alalle.

Saamelaisvaltuuskunta oli asettanut työryhmän silloin, kun saamelaisasioiden käsittely vielä kuului sisäasiainministeriölle. Työryhmä on kokoontunut vain kerran. Oikeusministeriön yleisellä osastolla, jossa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita hoidetaan, ei ole ollut juurikaan sisäasiainministeriön saamelaislain valmistelutilanteesta kertovaa tietoa 13.5.1993 lukuun ottamatta täsmällisempää tietoa työryhmän asettamisesta tai sen työsuunnitelmasta. Saamelaisvaltuuskunnan kirje 7.6.1993 liitteinen oikeusministeriölle ja oikeusministeriön

6

kirje 30.6.1993 saamelaisvaltuusbumalle oikeusministeriön asiantuntijajäsenen määräämisestä työryhmään eivät aiemmin olleet yleisen osaston tiedossa.

Oikeustieteen tohtori Kaisa Korpijaakko-Labban selvityksestä 25.3.1998 ilmenee, että saamelaiskäräjät on ajatellut varsin mittavan oikeushistorial-lisen tutkimuksen käynnistämistä. Ministeriössä on käyty keskustelu ja asiassa tarvittavan selvityksen mahdollisesta sisällöstä. Maa-oikeus-kysymyksen tarkoituksenmukainen selvittämistäpä tulee pohdittavaksi asian jatkokäsittelyn yhteydessä, jolloin

huomioitaviksi tulevat myös saamelaiskäräjien suorittamaan tutkimukseen mahdollisesti liittyvät esteellisyyskysymykset.

4 RATKAISU

Totean asiassa seuraavaa.

Asiassa saadun selvityksen mukaan saamelaisvaltuuskunta oli ottanut ja saanut vuonna 1993 tehtäväkseen saamelaisten maanomistusoikeutta koskevan asian selvittämisen. Työ on kuitenkin siihen osoitettujen käytettävissä olevien voimavarojen johdosta edistynyt hitaasti ja on nyttemmin saatujen tietojen mukaan pysähtynyt. Siten ei voida sanoa, että asia on käytännössä saamelaiskäräjien selvitettävänä. Asian selvittämisellä on edellä selostetun mukaisesti merkitystä määriteltäessä saamelaisten perusoikeuksien laajuutta ja sisältöä, mukaan luettuna myös ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifiointiedellytykset. Viimeksi 11.11.1998 on ulkoasiainministeri antanut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selonteon Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta. Selonteossa on mainittu, että Suomi selvittää mahdollisuuksia ratifioida tämä alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta merkittävä asiakirja.

Edellä lausutun johdosta ja viitaten myös Suomen hallitusmuodon 46 § :n 1 momentin säännöksen mukaan oikeuskanslerille kuuluvaan velvollisuuteen valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista esitän kunnioittavasti Ministeriön harkittavaksi, että eikö nyt - kun vuoden 1999 saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen liittyvät oikeudelliset kiistakysymykset lienevät jo tällä erää ratkaistu - olisi aika ryhtyä asianmukaisiksi ja riittäviksi katsottaviin toimenpiteisiin puheena olevan selvitystyön järjestämiseksi.

JUKKA PASANEN

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen

Vanhempi

JORMA SNELLMAN

oikeuskanslerinsihteeri Jorma Snellman

Jäljennöksen oikeaksi todistaa Helsingissä, valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa 10 päivänä joulukuuta 1998

\J Jorma Snellman

Office

Saapunut posti: Jatko:Paikallisten asukkaiden oikeudet

Jaetaan tämä valiokunnalle ... saatteineen

Markku Mäkitalo (13.4.2004 7:50):

>Terveiset aurinkoisesta Lapista! >

>Liitetiedostona esitys paikallisten asukkaiden oikeuksien kijoittamisesta Pallas-Ylläs kansallispuistolakiin (HE 169/2003 vp.). >Olen lähettänyt saman asiakirjan myös Marja Ekroosille. >

>Terveisin Markku Mäkitalo

Sami Manninen

valiokuntaneuvos, perustuslakivaliokunta

puh: +358 9 432 2077 gsm: +358 50 381 9490 fax: +358 9 432 2711

sami.manninen@eduskunta.fi

00102 Eduskunta

ympäristövaliokunnalle/perustuslakivaliokunnalle

Tunturi-Lapin kehitys ry eli sen jäseninä Enontekiön, Kittilän, Kolarin ja Muonion kunnat esittävät kunnioittavasti perustettavaan Pallas-Yllästunturin kansallispuistolakiin (hallituksen esitys 169/2003 vp.) lisättäväksi paikallisen asukkaan oikeuksia turvaavan säännöksen (uusi 4 §).

Aiheen tähän ehdotukseen olemme saaneet ympäristövaliokunnan ja sen jäseninä eräiden perustuslakivaliokunnan jäsenten vierailtua perustettavan kansallispuistoalueen kunnissa 18.-19.3.2004.

1. Yleisperustelut

Asiakirjoista ilmenevät yleisperustelut. Hallituksen esityksessä kansallispuistotiksi ei ole eritelty paikallisen asukkaan oikeuksia. Niiden perusoikeudellista suojaa ei ole käsitelty. Tämän vuoksi haluamme viitata yleisesti jo aiemmin toimitettuun aineistoon.

Yleisperusteluina viittaamme Jean Monnet -oppituolin haltija Pertti Eilavaaran jättämiin selvityksiin ja Lapinkylien yhteistyöjärjestön jättämään lausuntoon perustuslakivaliokunnalle. Edellisessä, 24.2.2004 päivätyssä lausunnossa on käsitelty laajalti paikallisen väestön oikeuksia käsiteltävällä kansallispuistoalueella. Sitä täydentävässä taustaselvityksessä tämä puoli on vielä laajemmin esillä. Näistä lausunnoista käyvät ilmi erityisesti Raattaman ja Rauhalan kylien väestön oikeudet kansallispuistoalueella. Lausunnot on jaettu myös ympäristövaliokunnan käyttöön aiemmin mainitun vierailun aikana.

Lapinkylien yhteistyöjärjestön antamassa lausunnossa, joka on päivätty 6.3.2004, on selvitetty puolestaan Pellon kylänmiesten historiallisia oikeuksia perustettavan kansallispuiston eteläosassa.

Viittaamme näin annettuun laajaan selvitykseen siitä, miten paikallisen väestön historialliset oikeudet ovat syntyneet, mihin ne perustuvat ja millä alueilla oikeudet ovat edelleen voimassa.

Lisäksi haluamme korostaa edelleen, että nämä oikeudet ovat kiistattomat, asiakirjoin osoitettavissa olevia oikeuksia. Ne kattavat juuri ne oikeudet, jotka asiakirjoista ilmenevät. Nämä oikeudet ovat laajoja oikeuksia. Niiden merkitys on edelleen suuri paikalliselle väestölle.

Paikallisen asukkaan oikeudet mainitussa merkityksessä eivät ole sinänsä uusi asia. Perustuslakivaliokunnalle jätetyssä Pertti Eilavaara lausunnossa (24.2.2004, alajakso

5.) on kuvattu niitä seikkoja, jotka mainitaan Pallas-Ounastunturin kansallispuistolain säätämisen yhteydessä eduskunnan laatimissa asiakirjoissa jo 1930-luvulla. Nämä edellytykset ovat olleet lain säätämisen edellytys. Tarkoituksena oli jo tuolloin varmistaa paikallisen väestön käyttöoikeudet ja metsästyks- ja kalastusmahdollisuudet, minkä jälkeen

laki saatettiin hyväksyä "ilman oikeudellisia epäilyksiä". Hallituksen esityksessä kuvataan laajalti näitä paikallisia oikeuksia. Hyväksytyyn lain nojalla annetussa asetuksessa jatkettiin tätä linjaa. Sitä kautta tuli mahdolliseksi rakentaa Pallaksen matkailuhotelli ja rinteet.

Perusoikeusnäkökulma. Vakiintuneen perusoikeustulkinnan mukaan paikallisen asukkaan oikeudet ovat varallisuusarvoisia etuuksia. Niillä on edelleen suuri merkitys väestön elinkeinoille. Niitä suojataan nykymuotoisen omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja kulttuurinsuojan kautta. Vastaavat Suomen perustuslain säännökset ovat 15, 18 ja 17 §:t.

Perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä mietinnössään 25/1994 vp. (hallituksen esitys 309/1993 vp.) todennut, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua aina eduskunnan säätämään lakiin, ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön pitää ilmetä jo laista. Perusoikeuksien rajoittamisen tulee olla hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten tulee olla suhteellisia eli muita tarkoitukseen soveltuvia lievempiä keinoja ei ole käytettävissä. Kaikkien rajoitusten tulee olla kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia. Nämä perusperiaatteet perustuslakivaliokunta on hyväksynyt Suomen perustuslain säätämisen yhteydessä (mietintö 10/1998 vp.; hallituksen esitys 1/1998 vp.) edelleen perusoikeuksien siirtyessä samalla tavalla kirjattuina perustuslakiin kuin ne on hyväksytty perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Kulttuurinsuoja tarkoittaa tässä yhteydessä muuta kuin kielen suojaa. Kulttuuri viittaa elämistapaan ja elannon hankkimiseen luonnosta. Nämä ovat muodostaneet vuosisatojen ajan ihmisten koko elinympäristön. Kyse on ollut perheiden ja sukujen sitoutumisesta elinympäristöön mahdollisuuksineen ja ehtoineen. Eri oikeuksia käsittelevät asiakirjat, veroluettelot ja asuttamista koskevat säädökset lähtevät tästä lähtökohdasta.

Paikallisen asukkaan oikeuksia on suojattava suoraan lailla. Siihen eivät riitä hallituksen esityksen tai eduskunnan valiokunnan lausumat perustelut. Aiemmassa käytännössä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että paikallisen väestön oikeuksia ei heikennetä kansallispuistoja perustettaessa. Tämä on todettu esimerkiksi Urho Kekkosen kansallipuistolain käsittelyssä (perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1982 vp.) ja erämaalain käsittelyssä (perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1990 vp.).

Paikallisen asukkaan oikeuksien turvaamiseen eivät riitä myöskään valtioneuvoston asetus tai kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelma tai järjestyssääntö. Paikallisen asukkaan oikeuksien aseman määrittely on luonnollinen osa kaikkea suojelua mukaan lukien NATURA 2000 -verkon laatiminen ja päättäminen.

Paikallisen väestön oikeuksia suojaavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus liitepöytäkirjoineen.

Ehdotetun lisäyksen vaikutukset. Tässä esitetyllä lisäyksellä kansallispuistolakiin ei ole taloudellisia eikä muita vaikutuksia. Paikallisen asukkaan oikeuksien turva vaikuttaa eniten kansallispuiston käyttöön ja hoitamiseen asettaen sille edellytykset.

Tehtävä lisäys aiheuttaa kuitenkin eräitä muutoksia hallituksen esityksen muista perusteluista poiketen. Lailla turvattuina oikeuksina hallituksen esityksen perusteluissa mainitut, osin virheelliset perustelut eivät voi vaikuttaa myöhempään kansallispuistolain täytäntöönpanoon. Lisäksi hoito- ja käyttösuunnitelmasta on kuultava paikallista väestöä kattavasti. Siinä tai järjestyssäännössä ei voida tehdä poikkeuksia kansallispuistolailla säädetystä suojasta poikkeavalla tavalla. Lisäksi kansallispuistolain täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tulee pitäytyä yksinomaan kansallispuistotissa turvatuissa oikeuksissa.

Tunturi-Lapin kehitys ry on tehnyt tältä pohjalta yksilöidyn ehdotuksen paikallisen väestön oikeuksien turvaamiseksi jäljempänä mainitulla tavalla. Asia on poikkeuksellinen merkityksellinen alueen kunnille, jotka ovat yhdessä väestön kanssa yksimielisiä paikallisen väestön oikeuksien turvaamisesta.

Aluerajausten tarkistukset. Kansallispuistolain hyväksyminen tulee tehdä siten, että karttalehdelle piirrettyjä rajoja tarkistetaan etenkin Raattaman kylän pohjoispuolella Ounasjoen varressa, jossa ei ole suojelutavoitteita, mutta alueen tarkistettu rajaaminen on erittäin tärkeää kylän elinkeinojen kehittämiseksi tulevaisuudessa. Tämä ehdotus koskee siten hallituksen esityksen 2 §:n mainitsemaa karttaa, josta tulee poistaa kansallispuistoalueen rajan vetäminen rantaviivaa pitkin mainitulla alueella. Raja tulee vetää etäämmäksi jokivarsialueesta.

Lisäksi esitys sisältää vaatimuksen, että nykyisen ja tulevan kansallispuiston pohjoisosaan varataan joko monikäyttöalue tai kansallispuistoaluetta supistetaan siten, ettei suojelutavoitteita heikennetä. Kummassakaan tapauksessa muutokset eivät aiheuta suojelun kannalta kielteisiä tavoitteita. Tämä aluerajan tarkastus sisältyy jo aiemmin valiokunnille esitettyyn aineistoon. Siinä mainitaan myös esityksen perustelut.

Kuvattu alue rajautuu Pyhäkeron huipulta koilliseen Ounasjärven välistä suojelualueen (raakut ja jokihelmisimpukat sivuuttaen) länsipuolelta Ounasvaaran itäisen huipun kautta puistonrajalle. Toisaalta se rajautuu Pyhäkeron länsi-luoteeseen yhteismetsän ja Vieltojärven perikunnan palstojen risteykseen.

2. Ehdotetun pykälän teksti

4 § Paikallisen asukkaan oikeudet

Paikallisen asukkaan oikeudet turvataan kansallispuistoalueella.

Paikallisen asukkaan oikeudet ovat voimassa kansallispuistoalueella kuntarajoista riippumatta.

Paikallisen asukkaan oikeuksia voidaan rajoittaa kansallispuistoalueella erityisen painavasta syystä.

Paikallisen asukkaan oikeuksien turvaamiseksi kansallispuistoalueella varataan monikäyttöalueita, joilla kansallispuiston eri tarkoituksia voidaan edistää.

3. Yksityiskohtaiset perustelut

Yleistä. Lisättävä pykälä soveltuu parhaiten uudeksi 4 §:ksi, minkä seurauksena hallituksen esityksen 4 ja 5 §:ien numerointi muuttuu.

Säännöksen momentit on jaettu niin, että yksityiskohtaiset perustelut voidaan jakaa mahdollisimman tarkasti momenteittain. Säännöstä kirjoitettaessa on otettu huomioon se, että kansallispuistolain perustamista koskevaan 1 §:ään ei tehdä muutosta. Paikallisen asukkaan oikeudet vaikuttavat kansallispuistolain soveltamiseen. Samalla lisättävä säännös on kirjoitettu samalla periaatteella kuin hallituksen esityksen säännökset.

Lisättävä säännös edellyttää, että hallituksen esityksen rahoitussäännöstä eli 3 §:ää täsmennetään. Esityksen 3 §:ssä on oletettu, että luonnonsuojelulaki määrittelee yksin rauhoituksen. Ehdotettu uusi 4 § muuttaa kuitenkin tätä sääntelyä.

Lisättävän säännöksen vuoksi tulee esityksen 3 §:n säännökseen ***lisätä uusi 2 momentti, joka kuuluu:***

"Paikallisen asukkaan oikeuksista kansallispuistoalueella säädetään jäljempänä".

Ehdotettu säännös on luonteensa vuoksi erityissäännös oikeuksien piiriin kuuluvien oikeuksien osalta. Paikallisen asukkaan oikeuksista on säädettävä lailla myös sen vuoksi, että luonnonsuojelulain 11 §:ssä säädetään kansallispuiston perustamisen voivan tapahtua vain valtion omistamalle alueelle. Paikallisen asukkaan oikeuksissa on kyse laajalti valtion omistusta rajoittavista ja määrittelevistä oikeuksista ottamatta kantaa tässä yhteydessä kantaa lainkaan siihen, onko paikallisen asukkaan oikeuksissa kyse omistusoikeudesta vai muusta oikeuden määrittelystä.

Säännös kuvaa sääntelyä sellaisena kuin nykyinen omistusoikeus turvaa eri oikeuksia. Historiallisten asiakirjojen alkuvaiheissa ei ole ollut nykymuotoista omistusoikeuden käsitettä eikä nykyistä valtiokäsitettä. Suojaa on annettava kuitenkin nykyisen käsitteistön kautta sellaisena kuin oikeudet ovat olleet ja ovat voimassa.

1 momentti. Momentilla turvataan asiakirjoin osoitettavat paikallisen asukkaan oikeudet.

Käsitteiden määrittelyä. Paikallisella asukkaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä asukkaita, jotka voivat osoittaa, että heillä tai heidän omistamillaan tiloilla on oikeuksia valtion hallitsemiin maihin ja vesiin. Siten paikallisella väestöllä tarkoitetaan Lapin alueen lappalaisia. He voivat osoittaa oikeutensa asiakirjoin, jotka usein on vahvistettu toimitusmenettelyissä. Näitä oikeuksia ei ole kumottu isojaon tai muun kiinteistötoimituksen yhteydessä. Lapin alueella on

eroja oikeuksien laajuuden ja oikeudellisen perustan suhteen. Perustettavalla kansallispuistoalueella oikeudet ovat yhtenäisen historiallisen tarkastelun mukaisia oikeuksia. Paikallinen asukas on määriteltävissä riittävän tarkasti ilman sekaannusvaaraa.

Paikallisen asukkaan käsite sisältää myös saamelaisalueella ne luontaiselinkeinoista pääasiassa elantonsa saavat paikalliset asukkaat, joille valtio on tunnustanut oikeuksien perustuslainsuojan 1970-luvun lopulta (perustuslakivaliokunnan lausunto 7/1978 vp.) lukien.

Paikallisella asukkaan oikeuksilla tarkoitetaan erityisesti Raattaman ja Rauhalan kylien asukkaiden oikeuksia kansallispuistoalueella sekä laajennetun alueen osalta Pellon kylänmiesten eri tavoin todennettavia ja vahvistettuja oikeuksia eteläisellä kansallispuistoalueella.

Suomen ensimmäistä kansallispuistoa, Pallas-Ounastunturin kansallispuistoa perustettaessa eduskunta halusi turvata nimenomaan paikallisen väestön elinkeino-oikeudet. Saman asian toteamisesta laissa on nyt kysymys edellä mainittujen Raattaman ja Rauhalan kylien asukkaiden oikeuksien vahvistamisessa.

Sen sijaan paikallisen asukkaan käsite ei kata kunnan jäseniä kuntalain mukaisessa oikeudellisessa merkityksessä. Myöskään jokamiehenoikeuksia käyttävää ei lueta paikallisen asukkaan käsitteeseen. Näiden kahden ryhmän oikeudet kansallispuistoalueella määräytyvät muun lainsäädännön ja luonnonsuojelulain mukaan.

Paikallisella asukkaalla ei ymmärretä myöskään niitä elinkeinonharjoittajia, jotka ovat saaneet porotalouden ja muiden luontaiselinkeinojen rahoituslakien mukaisia etuuksia. Näistä oikeuksista säädetään erillislaeilla eikä oikeuksien oikeudellinen perusta nojaudu asiakirjaselvitykseen.

Momentilla turvataan ne paikallisen asukkaan oikeudet, jotka eri asiakirjoissa mainitaan. Siten momentti ei laajenna asiakirjoin osoitettavia oikeuksia. Se ei sinänsä vähennä kenenkään oikeuksia. Momentilla ei perusteta sinänsä mitään uusia oikeuksia.

Turvattavista oikeuksista voidaan todeta, että ne ovat olleet voimassa kauan. Lapissa ei ole ollut oikeudellisesti tyhjää vaihetta tai tilaa. Historiallisten oikeuksien kehitystä voidaan tarkastella yhtenäisesti nimenomaan Länsi- ja Pohjois-Lapissa. Oikeuksien lajit riippuvat asiakirjasta ja siitä, miten ne on asiakirjoissa vahvistettu kyseiselle alueelle. Asianmukainen selvitys edellyttää aina perheen ja suvun vaiheiden osoittamista.

Oikeuksien erittelyä. Paikallisen asukkaan oikeudet ovat todettavissa eri tavoin. Ne ilmenevät aina asiakirjojen perusteella. Ne on vahvistettu veroluetteloissa (1602 lukien), kärjäasiakirjoissa ja muutoin. Nämä osoittavat laillisen saannon. Niitä on sittemmin vahvistettu kiinteistötoimituksissa kuten maanmittaustoimituksissa ja vesipiirien rajankäynneissä. Sellaisia on edelleen alkamassa tai jatkumassa. Oikeudet voivat olla tilanteen mukaan henkilökohtaisia, tilakohtaisia tai yhteisiä.

Seuraavassa kuvataan kysymykseen tulevien hyödyntämisoikeuksien kattavaa luetteloa ottamatta kantaa, mitkä oikeudet vaikuttavat kulloinkin tarkasteltavassa yhteydessä. Ainakin seuraavia hyödyntämisoikeuksia voidaan todeta eri asiakirjoista kuuluvan paikallisen asukkaan oikeuksiin: -viljelymaan käyttö
-niitty maiden käyttö ja laiduntamisoikeudet niillä -
lohio-oikeudet nuotalla, verkoilla ja muilla tavoin -muu
kalastusoikeus -puuainesten otto-oikeus -
tervanvalmistus
-eränkäynti ja siinä yhteydessä eläinten ja lintujen pyydystäminen
-helmenkalastus
-sahamylyn pito
-talonpojan elannon vaatimien asutusten rakentaminen ja pito -
muut mainitut oikeudet.

Tilat. Paikallisen asukkaan oikeuksien kohteina voi olla puolestaan seuraavia tiloja. Tämä perustuu asiakirjojen perusteella todettaviin johtopäätöksiin. Näitä tiloja ovat muun ohessa perintöluonteiset verotalot. Nämä ovat maakirjojen perusteella verotaloja, joihin tilalliset ovat sidottuja. Heillä oli laajat oikeudet muun muassa periä, myydä, pantata ja vaihtaa tilojaan. Paikallisille asukkaille kuului myös kruununluonteisia taloja ja tiloja. Edelleen, tiloihin kuuluvat uudistilat. Lappalaiset perustivat uudistiloja lainsäädännön velvoittamana. He saivat verotilallisen aseman.

Uudistiloista tuli osa perintötilaoikeutta. Nämä tilat ovat perustetut ennen 1870-lukua. Sen jälkeen perustettiin tiloja asutuslainsäädännön nojalla, mutta näiden tilojen oikeudet olivat heikommät kuin edellä todettujen tilojen.

Oikeuksien haltijat. Samaa voidaan kuvata henkilöryhmien kautta. Paikallisen asukkaan oikeuksien haltijoina voi olla useita eri henkilöryhmiä. Asiakirjoja on vuodesta 1539 lähtien. Paikallisia asukkaita on tämän mukaisesti ensinnäkin vero-oikeuden haltijat. Erikseen on mainittava metsä-, kalastus- ja poronhoito-oikeudet. Toiseksi, 1600-luvulla muodostettiin tilajaotus, jonka yhteydessä taloille määriteltiin manttaalit. Näin muodostetut tilat maksoivat manttaalien mukaisesti veroa aina 1812 asti. Kolmanneksi, Venäjänvallan aikana kaikki oikeudet olivat tilaoikeuksia eli kyse oli talonpoikaisomistuksesta. Neljänneksi, Lapinmaassa oli kaikki kolme pohjoisinta kuntaa tilajaotuksen ulkopuolella 1760-luvulta lähtien. Oikeuksille voitiin määrätä niin sanottu lappalaiselinkeinojen harjoittaja. Esimerkiksi uudistilallisen poika oli usein ennen uudistilan perustamista ja veron määräämistä tällainen elinkeinon harjoittaja. Nämä oikeudet ovat vuodesta 1840 lähtien vaikeasti tulkittavia esimerkiksi sen vuoksi, ettei alle 80 poron omistajia merkitty lainkaan. Heillä oli muita elinkeinoja, minkä vuoksi he tipahtivat pois oikeuksien haltijoiden piiristä. Vuodesta 1840 lukien lappalaiselinkeinojen harjoittajiin kuului vain suurporonmistajia.

Oikeuksien luonteesta. Vielä voidaan eritellä paikallisen asukkaan oikeuksia oikeuksien historiallisen ja muun luonteen perusteella. Nämä oikeudet olivat ensi sijassa tilaoikeuksia eli verotalo-oikeuksia. Ne saattoivat olla myös kylänmiesten oikeuksia. Osakkaina olevat

henkilöt olivat kylän yhteisissä, sisäisissä oikeuksissa. Näihin oikeuksiin kuuluvat oikeuskäytännössä ne oikeudet, joihin kylä voi osoittaa oikeutensa. Paikallisia oikeuksia ovat myös erityisperusteiset oikeudet. Ne ovat syntyneet asiakirjoin ja tuomioistuinten tuomioilla.

Lisäksi oikeuksien haltijoihin voidaan lukea elinkeinonharjoittajia, joiden oikeudet ovat niin sanottuja porolappalaisten oikeuksia. Saamelaisalueen ulkopuolella on vain tila- ja erityisperusteisia oikeuksia.

Paikallisella väestöllä oli myös niin sanottuja kauko-omistuksia eli lapinkenttiä hallinnassaan. Tällaisia asuinalueista etäällä sijaitsevia alueita oli muun muassa kalastusalueina. Paikallisilla asukkailla oli alueiden täysi käyttöoikeus. Nämä oikeudet merkittiin 1812 mennessä osaksi maa-oikeutta.

Vielä oli alueelle muuttaneilla asumiseen sidottuja oikeuksia ja etuuksia. Näitä oli etenkin kolmen pohjoisen kunnan alueella. Juuri näitä oikeuksia perustuslakivaliokunta on tunnustanut vuodelta 1978 lähtien.

Oikeuskäytäntöä. Tuoreessa oikeuskäytännössä on sivuttu monin tavoin paikallisen asukkaan oikeuksia. Tällaisia oikeuskysymyksiä on sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana.

14.5.1998 lopetettiin soidensuojelualueiden rajojen määrittämisestä koskeva kiinteistönmuodostamistoimitus nro 114864-4. Toimitus suoritettiin kuulematta paikallisia asukkaita, joilla oli oikeuksia käsitellylle Lätäsenon-Hietajoen soidensuojelualueelle. Pohjois-Suomen maa-oikeuden 19.11.1998 antaman päätöksen (dnro 20/1998) mukaan toimitusmiehet olivat lausuneet, etteivät vanhat rasitteet ja oikeudet tai erityiset oikeudet siirry muodostettaville soidensuojelualueille. Uusia rasitteita tai oikeuksia ei perustettu. Kiinteistötoimitus johtui luonnonsuojelulaista eikä siinä ollut lakkautettu tai siirretty vanhoja oikeuksia tai rasitteita, vaan ne ovat jääneet voimaan muodostettuun suojelualueeseen kohdistettuina.

Rovaniemen hovioikeus on 30.3.2004 antamassaan tuomiossa (nro 317) todennut, että Metsähallituksen vaatimus vuokrasta, jota tuli sen mukaan periä yksityisen paikallisen asukkaan kalastusoikeudesta ja rakennelmista valtion maalla, hylätään ennenaikaisena. Samalla tuomiossa on todettu, että paikallisella asukkaalla on ollut vahvistettu kalastusoikeus, ja sitä on käytetty kyseisellä Tuolpajarvella. Tämä oikeus oli vahvistettu 14.11.1997 lainvoimaiseksi tulleella vesipiirien rajankäynnillä. -Tuomiosta voi päätellä myös, että paikallinen asukas voi vaatia kiinteistötoimituksella koko aluetta ja oikeutta omakseen, sillä sitä ei ole ratkaistu aiemmin.

Korkein hallinto-oikeus on puolestaan todennut päätöksessään KHO 23.2.2004 taltio 354, ettei Metsähallitus saanut rakentaa pienehköä huoltorakennusta Kaldoaivin erämaa-alueelle, kun erämaa-aluetta koskeva hoito- ja käyttösuunnitelma oli vasta tekeillä. Muukin maankäytön selvitys puuttui. Oikeudellisia edellytyksiä rakentamisluvan myöntämiseen ei ollut. Rakentaminen vaati oikeusvaikutteisen kaavan tai poikkeusluvan. - Hoito- ja

käyttösuunnitelman laatii Metsähallitus ja vahvistaa ympäristöministeriö. Tapausta ei ole käsitelty paikallisen asukkaan oikeuksien kannalta. Metsähallitus voidaan tällaisessa tapauksessa rinnastaa myös yksityiseen, sillä se voi harjoittaa rakennuksillaan elinkeinotoimintaa.

2 momentti. Momentin mukaan paikallisen väestön oikeudet ovat voimassa kuntarajoista riippumatta. Kuntarajat muodostavat pinnallisen perusteen oikeuksien maantieteellisen alueen määrittelemiseksi. Asiakirjoin todennettavia oikeuksia silloinkaan, kun ne on vahvistettu kiinteistötoimitusmenettelyissä, ei voida nojata kuntarajoihin. Ne ovat voimassa alueen ja kohteen mukaan. Usein kuntarajat ovat historiallisesti seuranneet paikallisen väestön oikeuksien kohteena olevien alueiden määrittelyä.

Momentilla turvataan yleisesti paikallisen väestön oikeudet kansallispuistoalueella nykyisistä tai tulevista kuntarajoista riippumatta.

Momentilla turvataan myös Raattaman kylän asukkaiden paikallisen asukkaan vanhat oikeudet sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus on 9.12.2003 tekemällään päätöksellä (taltio 3175) hyväksynyt valtioneuvoston 18.6.2003 tekemän Muonion ja Kittilän kuntien kuntajaotuksen muutosta koskevan päätökseni

Kittilän kuntaan kuuluvat osat Pallas-Ounastunturin kansallispuistoa on siirretty Muonion kuntaan. Samalla Kittilän kuntaan kuuluvan Raattaman kylän asukkaiden kalastus- ja metsästysmahdollisuudet ovat pysyvästi heikentyneet suojeltujen alueiden siirryttyä pois heidän kotikunnastaan. Kalastus- ja metsästyslain säännösten mukaan oikeudet määritetään kunnan asukkaiden oikeuksina, mikä heikensi vakavalla, periaatteellisella tavalla Raattaman kylän asukkaiden elanto-oikeuksia.

Voidaan todeta yleisesti, että paikallisen väestön elinkeino-oikeudet ovat vahvoja oikeuksia. Elinkeino-oikeudet ovat ensisijaisia oikeuksia valtion ja sitä edustavan Metsähallituksen oikeuksiin. Niitä voidaan käyttää ilman maksua ja lupaa. Ne pitää vahvistaa asianmukaisesti alemmanasteisissa säädöksissä. Valtiolla ei ole mitään perusoikeussuojaa oikeuksilleen. Valtion tulee osoittaa tarvittaessa oikeutensa asiakirjoin.

3 momentti. Momentissa säädetään paikallisen väestön perustuslailla tervattujen oikeuksien ja kansallispuiston perustamisen oikeuksien yhteensovittamisesta. Kansallispuiston perustamisen tarkoituksena on erityisesti luontotyyppien ja lajien suojelu. Tämä on todettu yleisesti luonnonsuojelulain 11 §:ssä. Kansallispuistolla on myös yleisiä tavoitteita.

Luonnonsuojelulain 13-15 §:issä säädetään kansallispuiston rauhoittamisesta ja poikkeuksista siihen. Ehdotetun säännöksen 3 momentissa on kyse siitä, että määritetään kansallispuistoalueen rauhoittaminen ja käyttö paikallisen väestön tarpeista. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että luonnonsuojelulain 13 § kieltää kaiken rakentamisen ja metsästyksen. Se valtuuttaa myös liikkumisen rajoittamiseen kansallispuistoalueella.

Luonnonsuojelulain 14 § puolestaan ei mahdollista paikallisen väestön elinkeinojen edellyttämiä välttämättömiä rakennuksia esimerkiksi kalastusta varten eikä se salli kalastusta onkimista tai pilkkimistä lukuun ottamatta, vaikka se sallii poronhoidon harjoittamisen. Poronhoitoelinkeinolla ei ole perusoikeussuojaa.

Luonnonsuojelulain 15 §:n nojalla voidaan paikallisen väestön oikeuksien toteuttamiseksi antaa lupa rakentaa rakenteita poronhoitoa varten ja kalastaa ja metsästää muutenkin, vaikka paikallisen asukkaan oikeudet ovat perusoikeuksilla suojattuja oikeuksia. Käytännössä näiden oikeuksien harjoittaminen on ollut yksin Metsähallituksen luvasta riippuvia, vaikka Metsähallitus harjoittaa samojen oikeuksien nojalla liiketoimintaa liiketaloudellisten tavoitteiden hyväksi.

Luonnonsuojelulain 18 §:n nojalla voidaan rajoittaa liikkumista kansallispuistoalueella ottamatta huomioon lainkaan paikallisen väestön perusoikeussuojan piirissä olevia oikeuksia.

Luonnonsuojelulain 16 §:ssä on säädetty, että rauhoituksesta voidaan antaa muitakin poikkeuksia kuin mitä luonnonsuojelulaissa on säädetty. Nämä poikkeukset eivät saa kuitenkaan vaarantaa alueen perustamistarkoitusta. Erityisinä perusteina poikkeamiseen mainitaan luontaiselinkeinojen harjoittaminen, metsästysoikeuden käyttöä saamelaisalueen oikeuksien edistäminen.

Kuvattu sääntely ei turvaa paikallisen asukkaan oikeuksien toteutumista. Olennaista on, että paikallisen asukkaan oikeudet ovat suoraan lailla turvatut. Poikkeamisperusteet määritetään niin ikään suoraan laissa. Muita poikkeuksia ei voida tehdä. Siten kansallispuistoviranomaisilla ja luvanantajilla ei ole harkintavaltaa ohi tai yli näiden säädettyjen perusteiden. Tämä on olennaisen tärkeää myös sen vuoksi, etteivät valtion oikeudet ole ensisijaisia kuten paikallisen asukkaan oikeudet.

Ehdotetun säännöksen 3 momentissa säädetään, että paikallisen asukkaan oikeuksista voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Tällainen peruste on kansallispuiston perustamisen perusteena oleva luonnonsuojelullinen syy: luontotyypin tai suojeltavan lajin suojelu voi olla painavampi peruste kuin paikallisen asukkaan perusoikeussuojaa nauttiva oikeus. Tämän rajoittamisen pitää olla perusteltua, kohtuullista ja järkevää. Tämä edellyttää muun ohessa, että arvioitaessa rajoittamista sen tulee perustua tutkittuun tietoon ja erityisten suojelukohteiden puuttuessa tulee turvata paikallisen asukkaan oikeuksien käyttö.

Käytännössä paikallisen asukkaan oikeuksien turvaaminen Pallas-Yllästunturin kansallispuistoalueella on oikeusharkintaista. Eri intressien vertaamisessa pitää ottaa huomioon kansallispuistotilla asetetut tavoitteet ja samalla paikallisen asukkaan oikeuksien turvaaminen.

Kansallispuistoalueella suojatut paikallisen asukkaan oikeudet eivät saa tuottaa tai aiheuttaa vahinkoa kansallispuiston yksilöidyille tavoitteille. Paikallisen asukkaan intressinä on turvata elantonsa ja esimerkiksi hyvä kala- ja eläinkanta alueella. Siitä on hyviä esimerkkejä Pallas-

Ounastunturin kansallispuistoalueelta. Paikallisen asukkaan oikeuksien käyttö voidaan jossain määrin kohdentaa osoitettaville moninaiskäyttöalueille.

4 momentti. Momentin mukaan kansallispuistoalueelle voidaan perustaa moninaiskäyttöalueita. Kansallispuistoalue on laaja. Sen sisällä asuu paikallista väestöä ja sen välittömässä läheisyydessä asuu paikallista väestöä, jonka elanto on riippuvainen monessa suhteessa kansallispuistoalueesta.

Momentti täydentää kansallispuistolain 1 §:ää kansallispuiston perustamisen yleisperusteluista.

Moninaiskäyttöalueilla tarkoitetaan paikallisten elinkeinojen kehittämiseksi varattuja alueita, joilla ei poiketa kansallispuistoalueen yksilöidyistä suojelutavoitteista, mutta jotka samalla monipuolistavat kansallispuistoalueen käyttöä ja turvaavat paikallisen väestön palvelujen kehittämisen.

Vanhastaan kansallispuistoalueen reunalle on myönnetty tarkoin rajoituksin ja ehdoin esimerkiksi hiihtohissin rakentamislupia. Näin on menetelty Pallaksen matkailualueen palvelujen turvaamiseksi Pallas-Ounastunturin kansallispuistolain nojalla. Mainitun lain perusteluissa on säädetty paikallisen asukkaan oikeuksien turvaamisesta.

Moninaiskäyttöalueet voidaan turvata kansallispuistoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa hyväksyessä. Siinä tulee määritellä erilaisia alueita ihmisten liikkuvuuden ja vastaavien toimintojen edistämiseen.

Menettely turvaa paikallisen väestön oikeudet eivätkä tällaiset, olennaiset asiat jää sattumanvaraisen tai yksittäisen harkinnan varaan. Samalla turvataan kansallispuistolain perustamiselle asetetut erilaiset tavoitteet. Juuri tässä tapauksessa tulee korostaa alueen laajuutta ja sijoittumista normaalin asutuksen välittömään yhteyteen.

Tämä momentti on erityisen tärkeä Enontekiön kunnalle ja Kittilän kunnan Raattaman kylän asukkaille.

Enontekiön kunta
Kunnanvaltuusto
Ounastie 165
99400 ENONTEKIÖ

/ /

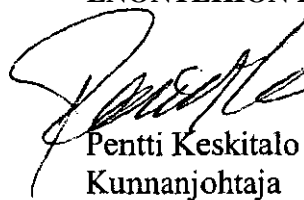
21.4.2004

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO PALLAS - YLLÄSTUNTURIN KANSALLISPUISTOLAIKSI

Oheisena Enontekiön kunnanvaltuuston 20.4.2004 § 15 tekemä päätös koskien Enontekiön kunnan lausuntoa Pallas - Yllästunturin kansallispuistotiksi. Jäljennös lausunnosta myös otteen liitteenä.

ENONTEKIÖN KUNNANHALLITUS


Pentti Keskitalo
Kunnanjohtaja



JP) a Korva
Äpulaiskirj anpitäj
ä

LIITE

Ote kunnanvaltuuston pöytäkirjasta 20.4.2004 § 15

ENONTEKIÖN KUNTA

Kunnanvaltu
usto

Päivämäärä

20.4.
2004

Kvalt 15 § LAUSUNNON ANTAMINEN ESITYKSESTÄ PALLAS-YLLÄS TUNTURIN KANSALLISPUISTOLAIKSI

Khall 23.3.2004/ 62 §

Eduskunnan ympäristövaliokunta on järjestänyt 19.3.2004 Hetassa, Tunturi-Lapin luontokeskuksessa kuulemistilaisuuden esityksestä hallituk-senesitykseksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistolaiksi. Kuultavana tilaisuudessa ovat olleet Enontekiön kunta ja Saamelaiskäräjät. Tilaisuuteen osallistui Enontekiön kunnan puolelta kunnanhallituksen phj Aarne Kultima ja jäsenet Hilikka Joki, Pentti Mäkitalo, Oula-Matti Palojarvi, kv:n phj Veijo Peltovuoma, kv:n vpj Pirkka Aalto, Enontekiön Yrittäjien edustajat Pekka Ahopelto ja Jyri Hautamäki sekä kunnanjohtaja ja asiantuntijana Niilo Tervo. Tilaisuudessa Ympäristövaliokunnalle esiteltiin ja luovutettiin Enontekiön kunnan kannanotto, joka on esityslistan liitteenä. (LIITE 7)

Ehdotus (kj)

Kunnanhallitus merkitsee lausunnon hyväksyen tiedoksi.

Edelleen kunnanhallitus esittää, että Enontekiön kunnanvaltuusto omalta osaltaan vahvistaa kannanoton korostaen erityisesti lausunnon 4. kohdan tarkoittaman kansallispuiston pohjoispään moninaiskäyttöalueen tärkeyttä sekä paikallisen elinkeinojen kehittämisen että alueellisen tasa-arvoisuuden näkökulmasta.

Käsittely:

Keskustelun kuluessa Sari Keskitalo kannatti esitystä. **Päätös:**

Kunnanhallitus hyväksyi päätösesityksen yksimielisesti.

Liitteenä Enontekiön kunnan kannanotto asiaan. (LIITE 5) **Päätös:**

Kunnanvaltuusto hyväksyi päätösesityksen yksimielisesti.

Ltk

Khall

Kvalt

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa:
Enontekiöllä 21/27/2004

Pöytäkirjanpitäjä\ >??.*." " ,;J

99400 Enontekiö
puh. 016-556111 vaihde
fax. 016-556 229

19.03.2004

/ X

Eduskunnan ympäristövaliokunta

**LAUSUNTO HE 169/2003 vp LAIKSI PALLAS-YLLÄSTUNTURIN
KANSALLISPUISTOSTA**

Enontekiön kunnanhallitus viittaa Ympäristöministeriölle 2.9.2003 antamaansa lausuntoon liitteineen ja liitteenä olevaan oikeudelliseen lausuntoon, jonka on laatinut Jean Monnet-oppituolin haltija Pertti Eilavaara 24.2.2004. Enontekiön kunta yhtyy Eilavaaran oikeudellisessa lausunnossa esitettyihin näkökohtiin ja perusteisiin.

Erityisesti Enontekiön kunnanhallitus korostaa seuraavia asioita:

- 1) Paikallisen asukkaan oikeudet kansallispuistoalueella tulee ottaa lakiin omana säännökseenään, esimerkiksi seuraavasti:

"Paikallisen asukkaan oikeudet turvataan kansallispuistoalueella. Paikallisen asukkaan oikeuksia voidaan rajoittaa kansallispuistoalueella vain erityisen painavasta syystä.

- . Kansallispuistoaluetta koskevassa hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee osoittaa kansallispuistoalueen moninaiskäytön edellyttämät alueet käyttötapoineen. Paikallisen asukkaan oikeudet on otettava moninaiskäytössä huomioon."

Esityksensä perustelujen osalta Enontekiön kunnanhallitus viittaa Pertti Eilavaaran Perustuslakivaliokunnalle ja Ympäristövaliokunnalle esittämään oikeudelliseen lausuntoon, joka on päivätty 24.2.2004.

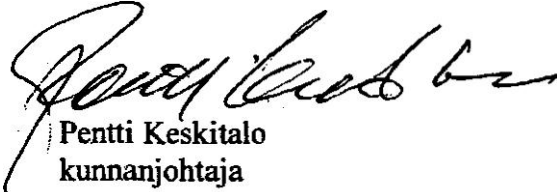
- 2) Enontekiön kunta esittää, että laajentuvan kansallispuiston nimeksi tulee edelleen Pallas-Ounastunturin kansallispuisto. Pallas-Ounas kansallispuisto on Suomen vanhin kansallispuisto ja se on käsitteenä vakiintunut ja tunnettu myös kansainvälisesti varsin laajalti, ehkäpä Suomen tunnetuin kansallispuisto sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Pallas-Ylläs nimi jättää huomioimatta koko laajan Enontekiön puoleisen puistoalueen, lisäksi nimi on maantieteellisesti harhaanjohtava, koska Pallas on perustettavan puistoalueen keskellä ja Yllästunturi sijoittuu pääosin suunnitellun puistoalueen ulkopuolelle. Ylläksen matkailukeskuksilla on aivan oma imagonsa, eikä sen vetovoimaisuus vaadi kansallispuiston nimeen Yllästä.
- 3) Lakiesitys sisältää kansallispuistoalueen laajentamista myös Enontekiön puoleisille valtion maille. Enontekiön kunta ei pidä kansallispuistoalueen laajentamista Enontekiön puolelle ollenkaan tarpeellisena, koska laajennusalueen luontoarvot eivät kunnanhallituksen käsityksen mukaan tuo puistolle mitään lisäarvoa. Lisäksi suunnitellut laajennusalueet ovat paikallisten asukkaiden perinteisiä toiminta-alueita, joiden käyttöä alueen kansallispuistostatus vuosikymmenien kokemusten perusteella tulisi kohtuuttomasti rajoittamaan. Puistoalueen laajentamisesitykseen liittyen Enontekiön kunnanvaltuustossa on jätetty ponsi, että puistoaluetta ei tulisi Enontekiön

puolelle laajentaa. Lisäksi puiston vaikutusalueen kylistä on kuntaan toimitettu kannanotto -
adressi, joka vastustaa laajennusta. Erityisesti laajennusesityksen osalta Enontekiön kunta
viittaa lakiehdotuksen valmisteluvaiheen kuulemismenettelyyn, jossa paikallisten asukkaiden
kuuleminen on jäänyt hyvin puutteelliseksi ottaen huomioon nimenomaan laajennusalueiden
luonne toiminta- ja hyödyntämisalueena ja paikallisten asukkaiden oikeudet valtionmailla.

- 4) Enontekiön kunnanhallitus esittää, että nykyisen Pallas-Ounaslunturin kansallispuiston poh-
joisimmasta päästä erotetaan alue, jolla ei ole suojeltavia arvoja, moninaiskäyttöalueeksi siten, ettei
perustettu kansallispuisto rajaa pois tarpeettomasti paikallisten elinkeinojen kehittämistä ja toisaalta
varmistamaan samalla sellainen tulevaisuus, ettei kansallispuiston perustaminen estä vaan tukee
paikallisia elinmahdollisuuksia ja elinkeinojen kehittämistä suojeluarvot huomioon ottaen.
Paikallisen väestön oikeuksien ja elinkeinojen kehittämisen kannalta on tärkeää, että säännös tästä
moninaiskäytöstä tulee lakiin tai asetukseen siten, että se ei ole yksittäisen viranomaisen tai
virkamiesten päätöksen varassa. Moninaiskäytön turvaamisessa on kyse kansallispuiston
perustamisen eri arvojen yhteensovittamisesta.

Enontekiön kunnanhallitus toivoo, että Ympäristövaliokunta omassa lausunnossaan ottaisi
Enontekiön kunnan esittämät esitykset huomioon ja muuttaisi lakiesitystä niin, että paikallisten
oikeudet ja elinkeinotoimintojen ja toimeentuloedellytysten kehittäminen kansallispuistoalueella
olisivat mahdollisia.

ENONTEKIÖN KUNNANHALLITUS


Pentti Keskitalo
kunnanjohtaja


Leni Keskitalo
kunnansihteeri

Liite: Oikeudellinen lausunto, laatija Jean Monnet-oppituolin (LY) haltija Pertti Eilavaara

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
HN Hannu Karjalainen
Muistio 27.8.2004

HE 169/2003
PeVP 80/2004rep

**PALLAS - YLLÄSTUNTURIN KANSALLISPUISTON PERUSTAMINEN (HE 169/2003 vp),
näkökohtia eduskunnan perustuslakivaliokunnassa esiin tulleiden seikkojen johdosta**

/ . Yleistä

Pallas - Yllästunturin kansallispuiston perustamista koskeva hallituksen esitys on lähetetty lausunnolle eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Valiokunta on aloittanut asiantuntijoiden kuulemisen 25.2.2004, mutta valiokunnan lausunnon valmistuminen on siirtynyt kuluvalle syyskaudelle. Tässä muistiossa tarkastellaan kansallispuiston perustamiseen liittyviä näkökohtia ottaen huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa esitetyt kannanotot. Perusoikeuksiin liittyen muistiossa tarkastellaan myös yleisemmin luonnonsuojelulain nojalla perustettujen kansallispuistojen rauhoitussäännösten järjestelmää ja rakennetta mukaan lukien säännöksistä poikkeamisen mahdollisuudet.

2. Kansallispuistojen rauhoitussäännökset luonnonsuojelulainsäädännössä

Vuoden 1923 luonnonsuojelulaki (71/1923)

Lain 1 §:n 2 momentin mukaan luonnonkauniin tai muuten luontonsa puolesta huomattavan paikan säilyttämiseksi vastaisuutta varten sellaisenaan taikka jonkin eläin- tai kasvilajin rauhoittamiseksi voitiin muodostaa erityinen suojelualue. Pykälän 3 momentin mukaan erityisen suojelualueen muodostamisesta säädettiin lailla, jos kysymyksessä oli vähintään 500 hehtaarin suuruinen taikka taloudellisesti erityisen tärkeä alue, ja muussa tapauksessa asetuksella. Osa mainitun lainkohdan nojalla perustetuista alueista on nimetty alueen perustamistoimien yhteydessä kansallispuistoiksi.

Lain 2 §:n 2 momentin mukaan asetuksella määrättiin kussakin tapauksessa, missä suhteessa kukin erityinen suojelualue (ml. kansallispuistot) oli oleva rauhoitettu.

Aiemman lain järjestelmän mukaan kansallispuistoja koskevat rauhoitussäännökset sekä näitä koskevat poikkeukset annettiin siten aina asetuksella, laissa varsin yleisellä tasolla olevan valtuutus-säännöksen perusteella. Yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa yksityiskohtaista lain tasoista sääntelyä ei aiempaan luonnonsuojelulakiin siten nältä osin sisältynyt.

Vuoden 1996 luonnonsuojelulaki (1096/1996)

Uuteen luonnonsuojelulakiin sisältyy kansallispuistoja koskevia nimenomaisia säännöksiä. Kansallispuiston perustamisen edellytyksistä säädetään lain 11 §:ssä. Kansallispuiston perustamisesta ja tarkoituksesta säädetään aina lailla ja kansallispuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle.

Aiemman lain järjestelmästä poiketen kansallispuistojen rauhoitussäännökset on kirjoitettu suoraan lakiin. Lain 13 §:ssä ovat puistojen rauhoitussäännökset (kiellot), 14 §:ään sisältyvät poikkeukset 13 §:n kielloista. Lain 15 §:ssä säädetään puolestaan poikkeuksista, jotka edellyttävät alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen (käytännössä Metsähallituksen) lupaa. Lain 16 § mahdollistaa vielä muidenkin poikkeusten säätämisen erillisellä valtioneuvoston asetuksella.

Rauhoitussäännösten suhteen on syytä todeta, että pääosa lain 13§:n kielloista kohdistuu maanomistajaan eli valtioon itseensä. Sama koskee myös lain 14 §:ssä lueteltuja yleisiä poikkeuksia 13 §:n kielloista. Yksityisten kansalaisten kannalta merkitystä on erityisesti 13 §:n niillä kielloilla, jotka koskevat kasvien (sienien) ja niiden osien ottamis- ja vahingoittamiskieltoa sekä eläinten tappa-mis- ja pyydystämiskieltoa.

3. Rauhoitussäännösten arviointia perusoikeuksien kannalta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/1996) tarkastellut asiaa tuolloin voimassa olleen Hallitusmuodon ao. säännösten kannalta. Tarkastelun kohteena olivat erityisesti silloisen Hallitusmuodon 12 § (omaisuudensuoja) ja 14 a § (vastuu luonnosta ja ympäristöstä). Lausunnossa keskityttiin erityisesti luonnonsuojelulakiin sisältyviin omaisuuden käytönrajoituksiin ja tähän liittyvään lain korvaussäännösten arviointiin. Lausunnossa ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu luonnonsuojelua valtion omistamilla alueilla. Tämä johtunee siitä, että perustuslaissa määriteltyyn omaisuuden suojaan liittyvät näkökohdat eivät välittömästi realisoidu luonnonsuojelualueita valtionmaille perustettaessa. Omaisuudensuojaan liittyvien näkökohtien kannalta keskeistä lienee se, että kansallispuiston perustaminen kohdistuu alueelle, jonka valtio omistaa.

Hallitusmuodon omaisuudensuojaa ja vastuuta ympäristöstä koskevat säännökset sisältyvät käytännössä samansisältöisinä 1.3.2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslakiin. Pallas — Yllästunturin kansallispuiston perustamisen yhteydessä erityistä merkitystä perusoikeuksien tarkastelun kannalta onkin perustuslain 80 §:n (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) 1 momentin säännöksellä, jota vastaavaa säännöstä ei sisältynyt luonnonsuojelulain säätämishetkellä voimassa olleeseen hallitusmuotoon. Säännöksen mukaan "Tasavallan presidentti, valtioneuvostoja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muutoin kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto."

Edellä kohdassa 2 todetun mukaisesti kansallispuistojen rauhoitusmääräykset ovat aiemmasta poiketen otettu suoraan luonnonsuojelulakiin. Rajoitukset perustuvat siten eduskunnan säätämään lakiin. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslain 80 §:n vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on asiallisesti toteutunut tässä tilanteessa, vaikka luonnonsuojelulaki on säädetty ennen uutta perustuslakia. Laissa olevien rajoitusten sisältö on ilmaistu ao. pykälässä varsin yksityiskohtaisesti. Rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja ilmaisuiltaan täsmällisiä. Kun rajoitusten yksinomainen tarkoitus on ao. kansallispuistoalueen luonnon suojeleminen, voidaan rajoitusperus-teiden myös katsoa olevan yleisesti hyväksyttäviä. Lähtökohtana on pidettävä myös sitä, että luonnon käyttöä koskevat rajoitukset ovat luonnonsuojelualueilla yleisesti tiukemmat kuin tiettyä toimintaa tai toiminnanalaa sääntelevissä yleislaeissa. Luonnonsuojelualueita koskevia tiukempia rajoituksia on pidettävä tarpeellisina, jopa välttämättöminä suhteessa rajoitusten perusteena olevaan perustuslain 20 §:stä juontuvaan yhteiskunnalliseen intressiin.

Lain kieltojärjestelmään kuitenkin lievennetty 14 — 15 §:n poikkeussäännöksillä. Lainsäätäjä on näiltä osin harkinnut, miltä osin kansallispuistoja on mahdollista käyttää tiettyihin toimintoihin, poikkeuksellisesti jopa tiettyyn elinkeinotoimintaan (poronhoitoon). Harkinnassa on kuitenkin lähdetty siitä, että kansallispuiston perustamistarkoitusta, alueen luonnon suojelua ei näillä toiminnoilla vaaranneta. Kun maan eri osissa olevat kansallispuistot ovat laajuudeltaan erittäin huomattavia ja kun puistoihin voi tietyissä tilanteissa kohdistua myös tapausittain huomioon otettavia muita yhteiskunnallisia intressejä, on lain 16 §:ään otettu säännös mahdollisuudesta asetuksella säätää myös

aluekohtaisista poikkeuksista liittyen tietyn kansallispuiston käyttöön. Lain poikkeusjärjestelmällä onkin otettu huomioon se seikka, että luonnon suojelemiseksi annetut rajoitukset ovat kokonaisuutena hyväksyttävissä suhteessa rajoitusten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien painavuuteen. Poikkeusjärjestelmällä turvataan erityisesti tiettyjen, niin sanottujen perinteisten luonnonkäyttömuotojen (poronhoito, kalastus, metsästys) sallimista kansallispuistossa. Nämä liittyvät käytännössä paikallisten asukkaiden, kuten saamelaisten oikeuksien turvaamiseen.

Kansalaisten oikeuksien huomioon ottamisen kannalta erityisen merkityksellinen on vielä luonnonsuojelulain 71 §:n säännös, joka koskee ns. saavutettujen oikeuksien turvaamista kaikilla luonnonsuojelualueilla. Säännöksestä johtuu, että esimerkiksi kaikki perustettavan Pallas - Yllästunturin kansallispuiston alueisiin kohdistuvat erityisperusteiset kalastus -ja muut vastaavat (lähinnä paikallisten asukkaiden) oikeudet jäävät sellaisinaan voimaan puiston perustamisen jälkeen. Luonnonsuojelulain rauhoitussäännökset syrjäytyvät tällaisten oikeuksien käyttämisen tieltä.

4. Poronhoito, kalastus ja metsästys perustettavan kansallispuiston alueella

Perustuslakivaliokunnassa on perustettavan kansallispuiston tulevaan käyttöön liittyen nousseet erityisesti esiin kysymykset poronhoidosta, kalastuksesta ja metsästyksestä.

Poronhoito on sallittu suoraan luonnonsuojelulain säännöksen (LsL 14 §:n 1 momentin 6-kohta) nojalla koko puiston alueella. Poronhoitoa kansallispuistossa koskevat rajoitukset tulevat siten poronhoitolaista, eivät luonnonsuojelulaista.

Kalastus on tarkoitus järjestää siten, että se vastaa nykyisen Pallas - Ounastunturin kansallispuistossa noudatettua käytäntöä. Olevassa puistossa on jo lähtökohtaisesti verraten vähän kalastuksen kannalta merkityksellisiä vesiä eivätkä ne käytännössä lisääny Ylläs - Aakenustunturin alueen sisällyttämisellä kansallispuiston alueisiin. Kalastus tulisi edelleen olemaan varsin laajalti sallittu niissä vesissä, joilla on merkitystä kalastuksen kannalta. Myös kalaston hoitoon liittyviä toimenpiteitä on tarkoitus sallia tietyissä vesissä, kuten Pallasjärnessä. Luonnonsuojelusyistä tarkoitus on kuitenkin kieltää kalastus, mukaan lukien onkiminen ja pilkkiminen niissä vesissä, joissa on luontainen purotaimenkanta sekä vesissä, jotka ovat tunturiniemiä eteläisimpiä esiintymisalueita. Kalastusta koskevat luonnonsuojelulain 15 §:n 3 kohta sekä myöhemmin säädettävä, muistion liitteenä oleva luonnos valtioneuvoston asetukseksi.

Kalastuksen järjestämiseen liittyy lakiehdotuksen 3 §:n säännös, joka lähtökohtaisesti sisältää vain viittaussäännöksen luonnonsuojelulain 13 - 15 §:ssä oleviin kansallispuistoihin koskeviin rauhoitussäännöksiin. Viittaussäännös sulkee kuitenkin soveltamisalan ulkopuolelle luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 5 kohdan, joka sallii onkimisen ja pilkkimisen yleisesti kaikissa kansallispuistoissa. Kun luonnonsuojelulaki mahdollistaa poikkeusten säätämisen rauhoitussäännöksistä valtioneuvoston asetuksella tietyn kansallispuiston perustamisen kohdalla (mikäli se ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta), täytyy luonnonsuojeluyiden niin vaatiessa olla tapauksittain mahdollista säätää myös tiukennuksista luonnonsuojelulain poikkeussäännöksiin. Tällaisen poikkeuksen säätäminen tulee kuitenkin tapahtua lain tasolla ja sille tulee olla hyväksyttävä peruste. Onkimista ja pilkkimistä ei kuitenkaan ole tarkoitus kieltää koko puiston alueella. Lain järjestelmästä johtuu, että puiston sekä kalastus- että metsästyskäytön kokonaisuus muodostuu yhtäältä suoraan laissa olevista kielloista ja niitä koskevista poikkeuksista, sekä lain nojalla erikseen annettavan asetuksen poikkeuksista. Kalastusta Pallas - Yllästunturin kansallispuistossa koskevan järjestelyn lopputulos pilkkimisen ja onkimisen osalta on se, että nämä tulisivat kielletyiksi ainoastaan vesissä, joissa on luontainen purotaimenkanta ja vesissä, jotka ovat tunturiniemiä eteläisimpiä esiintymisalueita. Nämä vedet ovat vähäisehköjä purovesiä, joilla ei käytännössä ole juurikaan merkitystä kalastuksen kannalta. Rajoitus

on luonnonsuojelun (eliölajien suojelun) kannalta perusteltavissa ja sitä on pidettävä myös laajuudeltaan hyväksyttävänä suhteessa kansallispuistoalueella muutoin sallittavaan kalastukseen.

Metsästyksen on metsästyslain 8 §:n periaatteen mukaisesti tarkoitus sallia paikallisille asukkaille puiston alueella lukuun ottamatta matkailukeskusten läheisyydessä olevia alueita ja tunturien lakialueita. Metsästykselle sallitut alueet tullaan rajaamaan myöhemmin annettavan valtioneuvoston asetuksen liitekarttaan.

Luonnonsuojelulaki lähtee siitä, että eläinten pyydystäminen ja tappaminen (ml. metsästyksen) on lähitökohtaisesti kielletty kaikissa kansallispuistoissa. Lain 16 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tapauskohtaisesti säätää metsästyksen sallivia poikkeuksia kansallispuiston rauhoitussäännöksiin. Näin on yleensä menetelty pohjoisessa Suomessa olevien, pinta-alaltaan laajojen kansallispuistojen osalta. Vastaava poikkeus on tarkoitus säätää myös Pallas — Yllästunturin kansallispuiston kohdalla. Poikkeus koskisi kansallispuiston muita kuin matkailukeskusten läheisyydessä olevia alueita ja tunturien lakialueita. Kiellon piiriin jäävät alueet ovat alueita, joilla liikkuu tai joille on tarkoitus ohjata kansallispuistossa kävijöitä. Toisaalta niitä alueita, joilla metsästyksen tarkoitus sallia, pidetään metsästyksen kannalta merkityksellisinä.

Metsästyksen osalta ehdotettu sääntely tarkoittaa perusoikeuksien näkökulmasta sitä, valtioneuvoston asetuksella tullaan nyt säätämään poikkeuksia sellaisiin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin rajoittaviin perusteisiin, joista on jo aiemmin säädetty lailla. On syytä myös korostaa sitä, että metsästyksen koskeva ratkaisu on hyväksytty laajalti paikallisella tasolla. Metsähallituksen neuvotteleman ratkaisumallin ovat hyväksyneet Lapin riistanhoitopiiri sekä Enontekiön, Kittilän ja Muonion riistanhoitoyhdistykset.

5. Säädösvallan delegointia tarkoittava lakiesityksen 4 §.

Lakiesitykseen on sisällytetty säädösvallan delegointia tarkoittava 4 §, jonka mukaan "Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella." Valiokuntakäsittelyn asiantuntijakuulemisen yhteydessä on pykälään liittyen todettu, että se on asetuksenantovaltuuden perusteena väljä ja erittäin epämääräinen eikä säännöstä voida pitää riittävän täsmällisesti rajattuna. Tähän liittyen on samalla kuitenkin todettu, että pykälän tarkoitusta on (kalastuksen ja metsästyksen osalta) selostettu suhteellisen yksityiskohtaisesti esityksen perusteluissa.

Pykälän delegointisäännöksen merkitystä ei asiantuntijoiden lausunnoissa ole tulkittu oikein. Paikallisten asukkaiden oikeuksia turvaavia poikkeuksia lain kielloista ei ole tarkoitus antaa esityksen 4 §:n perusteella vaan luonnonsuojelulain 16 §:n valtuutussäännöksen perusteella. Seikan pitäisi käydä ilmi hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden kohdasta 2. (Tarkemmat säännökset ja määräykset). Luonnonsuojelulain 16 §:n valtuutussäännöstä on pidettävä riittävän täsmällisesti rajattuna asetuksenantovaltuuden kannalta. Lisäksi on huomattava, että asetuksen säännökset koskevat poikkeuksia laissa olevista kielloista, lähinnä paikallisten asukkaiden hyväksi. Ympäristöministeriössä on valmisteltu luonnos valtioneuvoston asetukseksi Pallas - Yllästunturin kansallispuistosta (päiv. 10.3.2004). Asetusluonnos on tämän muistion liitteenä. Asetuksen johtolauseesta ilmenee, että valtuutussäännös on yksinomaan luonnonsuojelulain 16 §. Asetusluonnos on toimitettu jo aiemmin ympäristövaliokunnan käyttöön.

Esityksen 4 §:n mukainen valtuutussäännös liitettiin aiemman käytännön mukaan (ennen perusoikeusuudistusta) säännönmukaisesti kaikkiin lakiesityksiin. Pallas - Yllästunturin kansallispuistoa koskevaa lakiesitystä valmisteltaessa ympäristöministeriössä harkittiin ko. säännöksen sisällyttämistä esitykseen. Säännös päätettiin sisällyttää esitykseen siltä varalta, mikäli myöhemmin ilmenisi tarvetta lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömien säännösten antamiseen. Mahdollisuus

tällaisten säännösten antamiseen on todettu myös Lainlaatijan perustuslakiopas 2000:ssa (Oikeusministeriön suosituksia, helmikuu 2000).

Kun esityksen 4 § on perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa todettu riittämättömäksi erityisesti valtuutussäännöksen tarkkarajaisuuden vaatimuksen suhteen ja kun säännöksellä ei muutoinkaan ole merkitystä Pallas - Yllästunturin kansallispuiston suojelukokonaisuuden sääntelyn kannalta, se on mahdollista jättää esityksen ulkopuolelle.

6. Valtion omistuksesta perustettavan kansallispuiston alueisiin

Perustuslakivaliokunnassa on asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä noussut esiin myös kysymys valtion omistusoikeudesta perustettavan kansallispuiston alueisiin.

Valiokunnan puheenjohtajalle ja valiokuntaneuvoksille on jo aiemmin (26.2.04) lähetetty YMrstä sähköpostiviesti, jossa on todettu, että lainhuutorekisterin mukaan Pallas -Ounastunturin kansallispuiston (joka muodostaa osan nyt perustettavasta laajemmasta puistosta, lain liitekarttaan vihreällä merkitty alue) Enontekiön puoleinen osa koostuu Palas - Ounastunturin kansallispuisto -nimisestä tilasta RN:o 2:1. Tila sijoittuu Enontekiön kunnan Valtion metsämaat -nimiseen kylään. Lainhuutorekisteriotteen mukaan tilan omistaa Suomen valtio, tilaa hallinnoiva laitos on Metsähallitus. Omistusoikeuden rekisteröinti on tapahtunut 24.9.2003.

Valtion omistusoikeudesta ja valtion alueiden lainhuudatuksista voidaan yleisemmin todeta seuraavaa: Kun valtion omistamalle alueelle ryhdytään muodostamaan luonnonsuojelualuetta, niin tällainen alue voi koostua erityyppisistä kiinteistöistä. Näitä ovat rekisteritilat ja tiloihin kuuluvat määräalat, valtion metsämaa -nimiset kiinteistöt, suojelualuekiinteistöt (valtion omistamalle alueelle perustettu luonnonsuojelualue, kuten tässä Pallas - Ounastunturin kansallispuisto) tai niin sanotut lunastusyksiköt. Valtion (Metsähallituksen) omistusoikeuden osoittaminen tapahtuu eri tavoin riippuen omaisuuden laadusta.

Rekisteritiloihin ja määrälaihin Metsähallitus hakee normaaliin tapaan lainhuudon Suomen valtiolle. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitään lainhuudon lisäksi aluetta hallinnoiva viranomaisen tai laitos. Lainhuutoa haettaessa valtio osoittaa omistusoikeuden siirtymisen samalla tavalla kuin yksityisetkin eli yleensä kauppakirjalla.

Suojelualuekiinteistöihin (kuten kansallispuistokiinteistöihin) ei sitä vastoin haeta lainhuutoa. Sama koskee myös valtion metsämaat-kiinteistöjä ja lunastusyksiköitä. Asiasta en maakaaren (540/1995) 4 §:ssä (*lainhuudatuksen ulkopuolelle jäävät kiinteistöt*) oma säännöksensä, jonka mukaan valtion metsämaan, pakkolunastusyksikön, yleisiin tarpeisiin erotetun alueen, erillisen vesijätön, yleisen vesialueen ja yleisen alueen omistusoikeutta ei kirjata lainhuutona. Valtion maaomaisuuden (kiinteistövarallisuuden) rekisteröintiä puolestaan koskee Oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 8 § (*rekisteröinti*), jonka mukaan valtion liikelaitoksen on viipymättä ilmoitettava Suomen valtion omistukseen tullut kiinteistövarallisuus rekisteröitäväksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin Suomen valtion nimiin ja hallinnassaan olevaksi.

Edellä olevasta johtuu, että valtion omistusoikeutta perustettavan Pallas - Yllästunturin kansallispuisto alueisiin ei ole kirjattu eikä ole voitukaan kirjata lainhuutona, vaan omistusoikeuden rekisteröintinä. Lainhuutorekisterin mukaan valtio omistaa perustettavan kansallispuiston alueet.

Suomen valtio on ostanut alueita luonnonsuojelutarkoituksiin perustettavan Pallas - Yllästunturin kansallispuiston alueelta. Alueet ovat käytännössä olleet valtionmaiden sisällä olevia niitty- tai muita vastaavia palstoja. Näihin alueisiin valtio on hakenut normaalin lainhuudon. Kun tällainen alue

myöhemmin sulautuu osaksi kansallispuistokiinteistöä. seuraa edellä olevasta, että lainhuuto ostettuun alueeseen "häviää", koska lainhuudatuksen ulkopuolisten kiinteistöjen omistus ja hallinta kirjataan edellä todetun mukaisesti omistusoikeuden rekisteröintinä. Kaiken kaikkiaan valtio on tähän mennessä hankkinut Lapin läänin alueella kaiken kaikkiaan noin 60 000 hehtaaria (600 km²) alueita luonnonsuojelutarkoituksiin. Kun alueet myöhemmin perustetaan luonnonsuojelualueiksi ja muodostetaan suojelualuekiinteistöiksi, korvautuvat näiden alueiden lainhuudot omistusoikeuden rekisteröinneiksi. Samalla on todettava, että kun näiden alueiden suojelusäännöksiä niitä perustettaessa harkitaan, tulevat paikallisten asukkaiden perinteiset oikeudet tässä yhteydessä yleensä turvatuiksi, vaikka heillä ei tällaisia oikeuksia aiemmin yksityisessä omistuksessa olleisiin alueisiin ole luonnollisestikaan ollut.

7. Lopuksi

Valiokunnan käyttöön toimitetussa aineistossa on tuotu esiin mielipide, että paikallisten asukkaiden oikeudet on sivuutettu täysin kansallispuistolakia valmisteltaessa. Näkökohtaa ei ole enemmälti perusteltu. Sen ei voida katsoa pitävän paikkaansa. Paikallisten asukkaiden oikeudet tulevat riittävässä määrin turvatuiksi puistoa perustettaessa. Ne tulevat turvatuiksi luonnonsuojelulain edellä selostettujen kohtien avulla mukaan lukien rauhoituksesta poikkeamiseen oikeuttava lain valtuutus-säännös. Kansallispuiston luonnon suojeleminen ja alueen käytön sääntely ei siten tapahdu yksinomaan puiston perustamislaissa, vaan perustamislain ohella myös luonnonsuojelulain, erikseen annettavan valtioneuvoston asetuksen ja osaltaan myös puiston järjestyssäännön (niiltä osin kuin Metsähallitus maanomistajan asemassa voi päättää alueensa käytöstä) säännösten ja määräysten muodostaman kokonaisuuden puitteissa. Sääntelyn on oltava myös joustavaa, jotta eri kansallispuistojen käyttöön kohdistuvat tapauskohtaiset erityistarpeet on mahdollista ottaa huomioon puistoa perustettaessa.

Paikallisten asukkaiden oikeudet eivät lähtökohtaisesti ole myöskään perusoikeuksien suojan piirissä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on kuitenkin oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Kulttuurin suojan piiriin on katsottu kuuluvan myös poronhoito, kalastus ja metsästyminen. Pallas - Yllästunturin kansallispuiston pohjoinen osa kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen. Ehdotetun sääntelyn voidaan riittävässä määrin katsoa turvaavan myös saamelaisten oikeuksia em. kulttuurisuojan kannalta.

Asiassa on tuotu esiin laajemminkin näkemyksiä paikallisten asukkaiden oikeuksista valtion maa- ja vesialueisiin. Näitä kysymyksiä ei varmaankaan ole mahdollista ratkaista Pallas - Yllästunturin kansallispuiston perustamisen yhteydessä, vaan ne koskettavat valtion alueiden käyttöä huomattavasti laajemmassa mittakaavassa.

Valtioneuvoston asetus

Pallas - Yllästunturin kansallispuistosta

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 2004

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty ympäristöministeriön esittelystä, säädetään 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun luonnonsuojelulain (1096/1996) 16 §:n nojalla:

1 §

Kalastus

Pallas - Yllästunturin kansallispuistosta päivänä kuuta 2004 annetulla lailla (/2004) perustetussa Pallas - Yllästunturin kansallispuistossa on onkiminen ja pilkkiminen sallittu lukuun ottamatta Pallasjärven läheisyydessä esiintyvän taimenen kutuvesiä ja sellaisia vesiä, joissa on luontainen purotaimenkanta samoin kuin niitä vesiä, jotka ovat tuntu-rinieriän esiintymisalueita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja vesiä, joissa onkiminen ja pilkkiminen on sallittu, ovat:

Enontekiön kunnassa: Kylmäsenjärvi, Pitkäjärvi, Ahvenjärvi, Kaivosjärvi, Ketomellan läheinen Hietajärvi, Iso Raasikaltio, Jouk-haisjärvi ja Kuoppajärvi.

Muonion kunnassa: Sarvijärvi, Riivinjärvet ja Pallasjärven Muonion puoleinen osa.

Kittilän kunnassa: Kaikki kansallispuistoon kuuluvat vedet.

Kolarin kunnassa: Kaikki kansallispuistoon kuuluvat vedet.

Pallasjärven, Keimiöjärven ja Aakenustunturin Pyhäjärven läheisyydessä ovat myös kalaston hoitoon liittyvät toimenpiteet sallittuja luonnonsuojelulain 19 §:n nojalla laadittavan hoito- ja käyttösuunnitelman mukaisesti.

Muun kalastuksen osalta noudatetaan, mitä luonnonsuojelulain 15 §:n 3 kohdassa säädetään.

2 §

Metsästys

Pallas - Yllästunturin kansallispuistossa on metsästys sallittu paikallisille asukkaille lukuun ottamatta alueen matkailukeskusten läheisyydessä olevia alueita ja tunturien paljaka-alueita. Metsästykselle sallitut alueet on osoitettu tämän asetuksen liitteenä olevissa kartoissa (liitteet 1 ja 2).

3 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 2004.

Helsingissä päivänä kuuta 2004

Ympäristöministeri *Jan-Erik Enestam*

Hallitusneuvos Hannu Karjalainen

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2004 vp**

Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- saamelaiskäräjät

HE! 69/2003 vp

Versio 0.1

— Kyrön Lapinkylä ry

— tutkija Pertti Eilavaara.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

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

Esitykseen ei sisälly valtiosääntöoikeudellisia säätämisyjärjestysperusteluita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Saamelaisten ja paikallisten asukkaiden asema

Perustettavaksi ehdotetun Pallas-Yllästunturin kansallispuiston rauhoitus säännökset vaikuttavat saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuteen harjoittaa poronhoitoa, metsästystä, kalastusta sekä oikeuteen ottaa puuta kotitarvekäyttöön. Kansallispuiston Enontekiön kunnassa olevat alueet sijoittuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/11). Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan

elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet myös metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteisiin vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan oikeuden kalastaa olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten mm. Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997 vp). Valiokunnan mielestä nämä oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

Rauhoitussäännökset

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

Ehdotuksen 3 §:n johdosta kalastusoikeutta rajoitetaan laajemminkin kuin luonnonsuojelulaki edellyttää. Rajoitukset ulotetaan myös koskemaan nykyiseen Pallas-Ounastunturin kansallispuistoon liitettäviä uusia alueita. Perustelujen mukaan rajoituksia on tarkoitus lieventää valtioneuvoston asetuksella, jolla turvattaisiin saamelaisten ja paikallisten asukkaiden perinteisiä oikeuksia.

Tämä merkitsee, että Enontekiön kunnan alueella kansallispuiston perustaminen rajoittaa saamelaisten kalastus- ja metsästysoikeuksia alueellisesti nykytilannetta laajemmin ja luonnonsuojelulakia laueammin, jos niitä ei asetuksella myöhemmin lievennetä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan kannalta on ongelmallista, että saamelaisten oikeudet jäisivät asiallisesti asetuksen jopa Metsähallituksen lupapäätösten varaan.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Säädettyvässä laissa on siten nykyistä tarkemmin määriteltävä saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeudet. Sen jälkeen niitä on mahdollistatäsmäntää asetuksella.

Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei näin pitkälle meneviä delegointivaltuuksia voida perusoikeusrajoitusten osalta hyväksyä. Saamelaisten kalastus- ja metsästysoikeuksista sekä kotitarvepuunoton keskeisistä perusteista tulee yksiselitteisesti säätää laissa. Vastaavasti tulee turvata myös paikallisten asukkaiden perinteiset oikeudet alueen käyttöön. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtuussäännös

Myöskään ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanoon liittyvään sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/1).

Muuta

Asetuksenantovaltuus luonnonsuojelulaissa

Kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännöksistä voidaan luonnonsuojelulain 16 §:n nojalla säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa oikeutta metsästä, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valtuus on täysin avoin eikä

se siten perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoita asetuksenantajan harkintavaltaa. Ongelmallista on valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa myös se, että asetuksella on rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksistä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi toistuvasti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/1). Valtuussäännöksen käyttöala on näin ollen suppea. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

Valtionmaiden omistusoikeus

Ehdotuksen mukaan valtiolla on omistusoikeuden rekisteröinti kaikkiin edellä mainittuihin alueisiin lukuun ottamatta vähäisiä yksityismaita, jotka on tarkoitus hankkia valtion omistukseen ja liittää kansallispuistoon. Viimeaikainen tutkimus on kuitenkin asettanut valtion omistusoikeuden kyseenalaiseksi.¹ On myös voitu osoittaa, että mm. lapinkylään kuuluvilla perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajahallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet²

Oulun ja Lapin yliopistoissa on vireillä tutkimusohjelma Kemin ja Tornion Lappien asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä sekä maanomistusoloista. Omistusoikeuskysymysten ratkaisemisella on ensiarvoinen merkitys saamelaisen perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaiselle oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimusohjelman taloudelliset edellytykset turvataan

Korpijaakko-Labba Kaisa: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä - erityisesti silmällä pitäen saamelaisen maaomistusoikeusasiaa. Oikeustiede - Jurisprudentia 2003 s. 299-350.

Wirilander Juhani: Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisen kotiseutualueella 8.8.2001.

ja se saatetaan pikaisesti loppuun. Valiokunta uudistaa aiemman kantansa, että jatkossa elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten tulee perustua pätevään tutkimustietoon saamelaisuudesta sekä omistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisalueella (PeVM 6/2002 vp).

Lausunto

Lausuntonaan pemstuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuksien turvaamisesta lain tasolla otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors l.x.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

HE 169/2003 vp
PeVP 182/2004 sep/A78
KORJATTU LUONNOS

- O. ZOO V

PeVL /2004 vp — HE 169/2003 vp

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2004 vp**

Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- saamelaiskäräjät

- Kyrön Lapinkylä ry
- tutkija Pertti Eilavaara.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly valtiosääntöoikeudellisia säätämisyjärjestysperusteluita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Saamelaisten ja paikallisten asukkaiden asema

Perustettavaksi ehdotetun Pallas-Yllästunturin kansallispuiston rauhoitussäännökset vaikuttavat saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuteen harjoittaa poronhoitoa, metsästystä, kalastusta sekä oikeuteen ottaa puuta kotitarvekäyttöön. Kansallispuiston Enontekiön kunnassa olevat alueet sijoittuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää

omaa kieltään ja kulttuuriaan. Pemsoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/11). Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet myös metsästä, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteisiin vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan oikeuden kalastaa olevan omaisuudensuojan piirain kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp). Valiokunta on vahvistanut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten mm. Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997 vp, s. 3 /II). Valiokunta on ottanut kantaa myös kulttuuri-käsitteeseen ja elinkeinojen harjoittamiseen saamelaisalueella. Kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) tapaan eli se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot. Kysymys siitä, ketkä saavat harjoittaa mainittuja elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla, määräytyy nykyisten lainsäädäntöjärjestelyjen mukaan. Mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, s. I/II ja Pe VM 1/1995 vp, s. I/II). Valiokunta on myös todennut, että vanhaan käytäntöön perustuen myös paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä (PeVL 27/1997 vp, 3 /I). Valiokunnan mielestä näihin perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

Rauhoitussäännökset

Ehdotuksen 3 §:ssä viitataan luonnonsuojelulain 13—15 §:n rauhoitussäännöksiin, joita sovelletaan kansallispuistossa lukuun ottamatta luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 5 ja 8 kohtaa. Poronhoito on kansallispuiston alueella sallittu luonnonsuojelulain 14 §:n 1

momentin 6 kohdan perusteella. Ehdotus turvaa siten saamelaisten poroelinkeidon harjoittamisen. Luonnonsuojelulain 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kansallispuistossa saa onkia ja pilkkiä ja 8 kohdan mukaan kunnostaa muun muassa vesistön kulkuväyliä. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan nämä kuitenkin kiellettäisiin vastoin yleistä säännöstä Ylläs-Pallastunturin kansallispuistossa.

Ehdotuksen 3 §:n johdosta kalastusoikeutta rajoitetaan laajemminkin kuin luonnonsuojelulaki edellyttää. Käytännössä myös paikallisten asukkaiden metsästyoikeudet rajoittuivat. Metsästyslain 8 §:n nojalla muun muassa niillä, joilla on kotipaikkansa Lapin lääniin kuuluvissa kunnissa, on oikeus metsästää kotikunnassa olevilla valtion omistamilla alueilla. Oikeudesta metsästää luonnonsuojelulain mukaisella suojelualueella on lisäksi voimassa mitä siitä erikseen säädetään tai määrätään. Kansallispuistossa on selkärankaisten eläinten pyydystäminen ja tappaminen luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kielletty. Rajoitukset ulotetaan koskemaan myös nykyiseen

Pallas-Ounastunturin kansallispuistoon liitettäviä uusia alueita. Perustelujen mukaan rajoituksia on tarkoitus lieventää valtioneuvoston asetuksella, jolla turvattaisiin saamelaisten ja paikallisten asukkaiden perinteisiä oikeuksia.

Tämä merkitsee, että Enontekiön kunnan alueella kansallispuiston perustaminen rajoittaa saamelaisten kalastus- ja metsästyoikeuksia alueellisesti nykytilannetta laajemmin ja luonnonsuojelulakia laueammin, jos niitä ei asetuksella myöhemmin lievennetä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojan kannalta on ongelmallista, että saamelaisten oikeudet jäisivät asiallisesti asetuksen jopa Metsähallituksen lupapäätösten varaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Saamelaisten perinteiset kalastus- ja metsästyoikeudet sekä kotitarvepuunotto on turvattava laissa. Vastaavasti tulee laissa säätää omaisuudensuojan piiriin katsottavien paikallisten asukkaiden perinteisten oikeuksien käytön pääperiaatteista sekä alueen erityisperusteisista kuten ikimuistoiseen nautintaan perustuvista käyttöoikeuksista. Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen säätämislle tavallisessa lainsäätämisljärjestyksessä.

j
i

¹ Valtuussäännös

Myöskään ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanoon liittyvään sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/1).

Muuta

Asetuksenantovaltuus luonnonsuojelulaissa. Kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännöksistä voidaan luonnonsuojelulain 16 §:n nojalla säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa oikeutta metsästä, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaiden oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valtuus on täysin avoin eikä se siten perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoita asetuksenantajan harkintavaltaa. Ongelmallista on valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa myös se, että asetuksella on rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksistä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi toistuvasti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/1). Valtuussäännöksen käyttöala on näin ollen suppea. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

Valtionmaiden omistusoikeus. Esityksessä todetaan valtiolla olevan omistusoikeuden rekisteröinti kaikkiin edellä mainittuihin alueisiin lukuun ottamatta vähäisiä yksityismaita, jotka on tarkoitus hankkia valtion omistukseen ja liittää kansallispuistoon. Viimeaikainen tutkimus on kuitenkin asettanut valtion omistusoikeuden kyseenalaiseksi.¹

Korpijaakko-Labba Kaisa: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä — erityisesti silmällä pitäen saamelaisten maaomistusoikeusasiaa. Oikeustiede — Jurisprudentia 2003 s. 299—350.

On myös voitu osoittaa, että mm. lapinkylään kuuluvilla perheillä ja kylän osakkailta on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajahallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet.²

Oulun ja Lapin yliopistoissa on vireillä tutkimusohjelma Kemin ja Tornion Lappien asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä sekä maanomistusoikeuksista. Omistusoikeuskysymysten ratkaisemisella on ensiarvoinen merkitys saamelaisten perustuslain 17 § :n 3 momentin mukaiselle oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimusohjelman taloudelliset edellytykset turvataan ja se saatetaan pikaisesti loppuun. Valiokunta uudistaa aiemman kantansa, että jatkossa elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten tulee perustua pätevään tutkimustietoon saamelaisuudesta sekä omistusoikeuksista ja niiden kehityksestä saamelaisalueella (PeVM 6/2002 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuksien turvaamisesta lain tasolla otetaan asianmukaisesti huomioon.

Wirilander Juhani: Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella 8.8.2001.

Helsingissä päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /k.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

1200
1200/1
1200

K:OF.

10,

Pe VL /2004 vp — HE 169/2003 vp

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO /2004 vp**

Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kyrön Lapinkylä ry
- tutkija Pertti Eilavaara.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytyjä vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly valtiosääntöoikeudellisia säätämisyjärjestysperusteluita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Saamelaisten ja paikallisten asukkaiden asema

Perustettavaksi ehdotetun Pallas-Yllästunturin kansallispuiston rauhoitussäännökset vaikuttavat saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuteen harjoittaa poronhoitoa,

metsästystä, kalastusta sekä oikeuteen ottaa puuta kotitarvekäyttöön. Kansallispuiston Enontekiön kunnassa olevat alueet sijoittuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/11). Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet myös metsästä, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteisiin vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan oikeuden kalastaa olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp). Valiokunta on vahvistanut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten mm. Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997 vp, s. 3 /II). Valiokunta on ottanut kantaa myös kulttuuri-käsitteeseen ja elinkeinojen harjoittamiseen saamelaisalueella. Kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) tapaan eli se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot. Kysymys siitä, ketkä saavat harjoittaa mainittuja elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla, määräytyy nykyisten lainsäädäntöjärjestelyjen mukaan. Mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, s. I/II ja PeVM 1/1995 vp, s. I/II). Valiokunta on myös todennut, että vanhaan käytäntöön perustuen myös paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä (PeVL 27/1997 vp, 3/1). Valiokunnan mielestä näihin perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

Rauhoitus s äännökset

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

Ehdotuksen 3 § rajoittaa kalastusoikeutta laajemmin kuin luonnonsuojelulaki, edellyttää. Kansallispuistossa on selkärankaisten eläinten pyydystäminen ja tappaminen luonnonsuojelulain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kielletty. Perustelujen mukaan rajoituksia on tarkoitus lieventää valtioneuvoston asetuksella, jolla turvattaisiin saamelaiden ja paikallisten asukkaiden perinteiset oikeudet.

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

Erityisperusteiset oikeudet

Luonnonsuojelulain 71 §:n mukaan laki tai sen nojalla tehdyt päätökset eivät rajoita sellaisen oikeuden käyttämistä, joka ennen rauhoitusmääräysten voimaantuloa perustettuna rasitteena, vuokraoikeutena tai muuna vastaavana oikeutena kohdistuu luonnonsuojelualueeseen. Luonnonsuojelulain esitöiden (HE 79/1996 vp, s. 50) mukaan kysymys on niin sanotuista saavutetuista oikeuksista. Perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan

ja perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaisten kulttuurinsuojan kannalta on epäselvää, pysyvätkö voimassa ne kansallispuiston perustamisen jälkeen mahdollisesti maanmittaustoimituksissa tai tuomioistuimien ratkaisuisa vahvistetut erityisperusteiset oikeudet, jotka perustuvat asiakirjoihin tai ikimuistoiseen nautintaan.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että luonnonsuojelulain 71 § kattaa myös ennen kansallispuiston perustamista syntyneet, mutta vasta sen perustamisen jälkeen vahvistettavat erityisperusteiset oikeudet. Jos sääntelyssä on epäselvyyttä, ympäristövaliokunnan tulee varmistaa kyseisten oikeuksien säilyminen.

Valtuussäännös

Myöskään ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanoon liittyvään sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/1).

Muuta

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

Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valtuus on täysin avoin eikä se siten perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoita asetuksenantajan harkintavaltaa. Ongelmallista on valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa myös se,

että asetuksella on rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksistä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi toistuvasti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/1). Valtuussäännöksen käyttöala on näin ollen suppea. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

Valtionmaiden omistusoikeus. Esityksessä todetaan valtiolla olevan omistusoikeuden rekisteröinti kaikkiin edellä mainittuihin alueisiin lukuun ottamatta vähäisiä yksityismaita, jotka on tarkoitus hankkia valtion omistukseen ja liittää kansallispuistoon. Viimeaikainen tutkimus on kuitenkin asettanut valtion omistusoikeuden kyseenalaiseksi.¹ On myös voitu osoittaa, että mm. lapinkylään kuuluvilla perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajahallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet.²

Oulun ja Lapin yliopistoissa on vireillä tutkimusohjelma Kemin ja Tornion Lappien asutus- ja väestöhistoriasta, maankäytöstä sekä maanomistusoloista. Se antanee dokumentoitua tietoa omaisuudensuojaan palautuvista hallinta- ja käyttöoikeuksista Lapissa, jonka perusteella voi olla mahdollista säätää näistä oikeuksista lailla. Tutkimuksella on ensiarvoinen merkitys paitsi paikallisen väestön aseman kannalta myös saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaiselle oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimusohjelman taloudelliset edellytykset turvataan ja se saatetaan pikaisesti loppuun. Valiokunta tukeutuen aiempaan kantaansa toteaa, että jatkossa elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten tulee perustua pätevään tutkimustietoon saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuksista sekä omistusoiloista ja niiden kehityksestä saamelaisalueella (PeVM 6/2002 vp).

Korpijaako-Labba Kaisa: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä — erityisesti silmällä pitäen saamelaisten maa- ja metsäoikeusasiaa. Oikeustiede — Jurisprudentia 2003 s. 299—350.

VVirilander Juhani: Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella 8.8.2001.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset saamelaisten ja paikallisten asukkaiden oikeuksien turvaamisesta lain tasolla otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /k.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.



EDUSKUNTA

Perustuslakivaliokunta

Ympäristöministeriölle

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 29/2004 vp koskien hallituksen esitystä HE 169/2003 vp laiksi Pallas - YUästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamista valtionmaille annetun lain muuttamista todennut, että luonnonsuojelulain kansallis- ja luonnonpuistoa koskevat asetuksenantovaltuudet ovat ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa. Sen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää laissa. Sen vuoksi ympäristöministeriön on ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2004

Kimmo Sasi

perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja

Lisätietoja: valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen, Perustuslakivaliokunta, puh. (09) 432 2044

Postiosoite: 00102
Eduskunta
Käyntiosoite:
Mannerheimintie
30

Sähköposti:
[kalevi.laaksonen@eduskunta](mailto:kalevi.laaksonen@eduskunta.fi)
.fi Internet:
www.eduskunta.fi
Puhelin:
(09) 432 2044, GSM +358 50-
5507536 Faksi:
(09)432 2711

#