

SELVITYS ULKOILULAIN TOIMIVUUDESTA, SOVELTAMISESTA JA MUUTOSTARPEISTA

Leena Eränkö, Katja Kuisma-Sandgren ja Anne Rautiainen
Helsinki, 26.5.2015

Ympäristöministeriö

SELVITYS ULKOILULAIN TOIMIVUUDESTA, SOVELTAMISESTA JA MUUTOSTARPEISTA

Leena Eränkö, Katja Kuisma-Sandgren ja Anne Rautiainen

Esipuhe

Voimassaoleva ulkoilulaki on säädetty vuonna 1973 ja leirintäaluesäädösten osalta se on uudistettu vuonna 1995. Lain voimaantulon jälkeen on säädetty uusi perustuslaki ja sen myötä lain kirjoittamistapa on muuttunut. Myös yhteiskunnat tehtävät ulkoilun edellytysten turvaamisessa tarvitsevat uutta tarkastelua ja arviointia.

Ympäristöministeriö tilasi ulkoilulain toimivuuden arvioinnin Suomen Latu ry:ltä ja OTK Leena Erängöltä. Arvioinnissa oli tarkoitus selvittää voimassaolevan ulkoilulain toimivuus ja mahdolliset kehittämistarpeet. Samalla tuli selvittää ulkoilulain suhde muuhun lainsäädäntöön. Arviointi painottui lain soveltamisen asiasisältöön ja säädösten muotoihin ja menettelyihin. Lain toimivuuden arvioinnista ulkoiluedellytysten turvaamisessa vastasi Suomen Latu ry ja oikeudellisesta arvioinnista OTK Leena Eränkö. Suomen Ladussa selvityksen kokoamisesta vastasi asiantuntija Anne Rautiainen. Molemmat arviot sisältyvät tähän selvityskokonaisuuteen.

Tekijät kiittävät haastatteluihin ja kyselyyn vastanneita, sekä kaikkia käsikirjoitusta kommentoineita.

Helsingissä 26.5.2015

Eki Karlsson
Suomen Latu ry

Leena Eränkö
OTK

Sisällys

Esipuhe	2
Tiivistelmä	5
1. Johdanto.....	6
2. Ulkoilulain valmistelu 1973	8
3. Selvitysmenetelmät ulkoilulain toimivuuden arvioimiseksi	9
4. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön merkitys ja toimintaympäristö	10
4.1. Virkistysalueiden tarve.....	10
4.2. Ulkoiluun käytetty aika	11
4.3. Ulkoilun terveys- ja hyvinvointivaikutukset	11
4.4. Luontomatkailun taloudelliset vaikutukset	13
5. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön hallinto ja muut toimijat.....	13
5.1. Valtion hallinto.....	13
5.2. Metsähallitus.....	14
5.3. Kunnat ja virkistysalueyhdistykset	15
5.4. Muita toimijoita	17
6. Ulkoiluun liittyvää muuta lainsäädäntöä	18
6.1. Ulkoilulain ja liikuntalain vertailua.....	18
6.2. Ulkoilua ja virkistyskäyttöä koskeva muu lainsäädäntö	19
7. Jokamiehenoikeudet	20
8. Oteita Skotlannin ja Norjan ulkoilulaeista	20
8.1. Skotlannin ulkoilulaki	21
8.2. Norjan ulkoilulaki	22
9. Voimassaolevan ulkoilulain säännösten arviointia	23
9.1. Yleisten tavoitteiden toteutumisen arviointia	23
9.2. Ulkoilureittien perustaminen ja pitäminen	23
9.2.1. Tietoa ulkoilureiteistä	23
9.2.2. Ulkoilureittisäännösten arviointia	24
9.3. Valtion retkeilyalueiden perustaminen ja pitäminen	29
9.3.1. Tietoa valtion retkeilyalueista.....	29
9.3.2. Retkeilyaluesäännösten arviointia.....	30
9.4. Leirintäalueiden perustaminen ja pitäminen	31
9.4.1. Tietoa leirintäalueista	31
9.4.2. Leirintäaluesäännösten arviointia	32
10. Ehdotus ulkoilulain uudistamisesta ja muista kehittämistoimista	34

10.1. Voimassa olevien säädösten muutostarpeet.....	34
10.1.1. Yleistä	34
10.1.2. Ulkoilureittien perustaminen ja pitäminen	35
10.1.3. Valtion retkeilyalueiden perustaminen ja pitäminen	35
10.1.4. Leirintäalueiden perustaminen ja pitäminen	36
10.2. Ulkoilulain soveltamisalan laajentamisen tarve	36
10.2.1. Ulkoilulain yleiset tavoitteet ja määritelmät	37
10.2.2. Valtion tehtävät	37
10.2.3. Kunnan tehtävät.....	38
10.2.4. Virkistysalueiden perustaminen, pitäminen ja rahoitus.....	39
10.2.5. Ulkoilureitin perustaminen, pitäminen ja rahoitus	39
10.3. Muuhun lainsäädäntöön kohdistuvat täydennystarpeet	40
10.3.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki: virkistysalueiden varaaminen ja riittävyys.....	40
10.3.2. Luonnonsuojelulaki: kieltotaulujen pystyttäminen	42
10.3.3. Kuluttajaturvallisuuslaki: vastuut luontoympäristössä.....	42
10.4. Muut esitykset luonnon virkistyskäytön kehittämiseksi.....	43
Liitteet	46
Liite 1: Ulkoilulakia soveltavien haastattelut	46
Liite 2: Ulkoilulain oikeudellinen tarkastelu.....	56
Liite 3: Ulkoilulaki (13.7.1973/606).....	103

Tiivistelmä

Voimassaoleva ulkoilulaki on säädetty vuonna 1973 ja leirintäaluesäädösten osalta se on uudistettu vuonna 1995. Ulkoilulain valmisteluaineiston perusteella lailla tavoiteltiin ulkoilumahdollisuuksien turvaamista, koska ulkoilun merkityksen todettiin lisääntyneen.

Ulkoilulain soveltamisala on lain nimeen nähden kapea, koska siinä säädetään vain kolmesta erillisestä ulkoilutoimintaan liittyvästä aiheesta: 1) ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, 2) valtion retkeilyalueiden perustamisesta ja 3) leirintäalueista ja niiden pitämisestä. Lain voimaantulon jälkeen on säädetty uusi perustuslaki ja sen myötä lain kirjoittamistavat ovat muuttuneet.

Myös yhteiskunnat tehtävät ulkoilun edellytysten turvaamisessa ovat tarvinneet uutta tarkastelua ja arviointia.

Ulkoilulakia on sovellettu verraten harvoin. Esimerkiksi valtion retkeilyalueita ei ole perustettu 20 vuoteen. Leirintäalueverkosto on ollut kattava jo pitkään. Ulkoilureiteistä valtaosa perustetaan kirjallisten sopimusten nojalla, ilman ulkoilulaissa kuvattua reittitoimitusta. Lain vähäisestä soveltamisesta huolimatta säännökset ovat olleet hyödyllisiä. Leirintäalueita, ulkoilureittien perustamista rasisitteena ja valtion retkeilyalueita koskevat toiminnot on säädelty ulkoilulaissa tyydyttävällä tasolla.

Yleisen oikeudellisen toimivuuden kannalta ulkoilulaissa ei ole suuria muutostarpeita, mutta ongelmia on kuitenkin ollut. Perustuslainmukaisuus edellyttää ulkoilulakiin useita tarkistuksia ja muiden epäkohtien korjaamiseksi ja ulkoilun edellytysten edelleen parantamiseksi esitetään muutoksia voimassaoleviin säännöksiin, lain soveltamisalan laajentamista ja eräitä muita kehittämisehdotuksia. Voimassaolevan lain niukka kirjoitustapa on ollut toimiva.

Ulkoilulakia voitaisiin kehittää liikuntalain tapaan. Ulkoilulakiin voitaisiin kirjoittaa lain tavoitteet ja määritellä valtion ja kunnan vastuut ulkoilun kehittämisessä. Ulkoilureitit ja virkistysalueet voitaisiin määritellä liikuntalain tarkoittamiksi liikuntapaikoiksi, jolloin ne tulisivat valtion liikuntapaikka-avustusten piiriin. Jokamiehen oikeuksista ei ole edelleenkään tarpeen säätää ulkoilulaissa asian merkityksestä huolimatta.

Muina, ei lakiin suoranaisesti liittyvinä, kehittämisalueina nähtiin eri ministeriöiden välisen luonnon virkistyskäyttöä koskevan yhteistyön vahvistaminen, valtioneuvoston luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua koskevan periaatepäätöksen (VILMAT) uudistaminen valtion toimenpiteiden osalta, ympäristöministeriön virkistysalueiden suunnitteluohjeiden uudistaminen, kuluttajaturvallisuuksäännösten soveltamisen yhtenäistäminen ulkoilupalveluiden osalta, ulkoilututkimuksen turvaamisen sekä valtion retkeilyalueita koskevan kehitysohjelman laatimisen. Jokamiehen oikeuksista annettavan tiedotuksen ja ohjeistuksen tulee olla jatkuvaa.

1. Johdanto

Ulkoilulaki on ollut voimassa 42 vuotta, vuodesta 1973 ja se on monella tapaa vanhentunut. Uusi perustuslaki, uusi tapa kirjoittaa lakia, lisääntynyt tieto ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet ulkoilulaille uudistustarpeita.

Ulkoilulain soveltamisala on lain nimeen nähden kapea, koska siinä säädetään vain kolmesta erillisestä ulkoilutoimintaan liittyvästä aiheesta: 1) ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, 2) valtion retkeilyalueiden perustamisesta ja 3) leirintäalueista ja niiden pitämisestä.

Ulkoilulaissa ei säännellä ulkoiluun liittyviä asioita yleisesti, eikä siihen ole kirjoitettu lainkaan tavoitteita. Ulkoilulain soveltamisalaan eivät kuulu myöskään rahoitus tai valtion hallinnon tai viranomaisten ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön liittyvät tehtävät. Virkistysalueet kuuluvat ulkoilulain soveltamisalaan vain valtion retkeilyalueiden osalta.

Ulkoilulakia on sovellettu vähän, koska ulkoilureittitoimituksia tehdään vähän, retkeilyalueita ei ole perustettu 20 vuoteen ja leirintäalueverkosto on ollut kattava jo pitkään. Ulkoilulaki on kuitenkin tarpeellinen instrumentti luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämisen kannalta.

Luonnon virkistyskäyttö ja ulkoilulaki kuuluivat sisäministeriön toimialaan vuoteen 1983 asti, mutta ympäristöministeriön perustamisen jälkeen tehtävät siirtyivät uudelle ministeriölle. Ympäristöministeriö on vastannut ulkoilulaista, jokamiehen oikeuksista ja maastoliikennelaista.

Tällä hetkellä luonnon virkistyskäyttöön ja ulkoiluun liittyvät vastuut ovat epäselviä eri ministeriöiden välillä. Myös kunnissa ulkoilun edistäminen on monen hallintokunnan asia. Kuntien ja valtion vastuista virkistyskäytön järjestämisessä ei ole säädetty. Koska ulkoilu kohdistuu rakennettuun ympäristöön ja luontoalueille, ulkoilun harrastaminen ja virkistyskäyttöön liittyvät palvelut ovat moninaisia, on vaikea löytää tahoja, joka hallitsisi ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön liittyvän toimintaympäristön ja toiminnot kattavasti.

Ulkoilulain keskeinen tehtävä on ollut ja on edelleen virkistysalueiden varaaminen ja luontoympäristöjen turvaaminen virkistyskäyttöä varten. Ulkoilulaki ei kuitenkaan tunnista suurinta osaa virkistysalueista ja ulkoilureiteistä. Luonnonsuojelulaki suojelee erityisiä luontoarvoja ja luonnonsuojelualueet ovat usein myös arvokkaita virkistyskäyttöympäristöjä.

Ulkoilun ja virkistyskäyttöympäristön merkityksestä kansanterveydelle ja hyvinvoinnille on 2000-luvulla valmistunut huomattava määrä uutta tutkimustietoa. Luonnon virkistyskäytön edistämällä ja järjestämisellä voidaan vaikuttaa monien yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Kustannusvaikuttavin tapa edistää väestön liikkumista on lisätä ulkoilumahdollisuuksia rakennetussa ympäristössä¹. Virkistysympäristöjen läheisyys nostaa myös kiinteistöjen ja asuinalueiden arvoa.

¹ Laine J, Kuvaja-Köllner V, Pietilä E, Koivuneva M, Valtonen H, Kankaanpää E. Cost-effectiveness of population-level physical activity intervention: a systematic review. American Journal of Health Promotion 2014;29:2:71–80.

Metsiin kohdistuvien aineettomien arvojen määrä on kasvanut ja monipuolistunut ja talousmetsien merkitys luonnon virkistyskäytölle pääosin tunnistettu. Kansallinen metsästrategia 2025 tuo esiin myös luonnon virkistyskäyttöä, metsien hyvinvointivaikutuksia ja metsien aineettomia arvoja.

Taajamat kasvavat ja tiivistyvät samaan aikaan kun maaseutu autioituu, ja se muuttaa ulkoilun kohdentumista. Ulkoilulain valmistelutyön jälkeen myös ulkoilutavat ja -harrastukset ovat muuttuneet. Arjen virkistysalueiden on oltava helposti saavutettavissa ja lähellä kotia. Toisaalta esimerkiksi 1980-luvulla tehdyt pitkät ylikunnalliset reitit ovat jääneet unholaan, ellei niiden varrella ole vetovoimaisia luontokohteita.

Ulkoilun voidaan ajatella kohdentuvan entistä selkeämmin lähivirkistykseen ja luontomatkailuun. Luontomatkailun merkitys on noussut ja sen aluetaloudelliset vaikutukset ovat huomattavat. Luontomatkailu nojaa vahvasti rakennettuihin ulkoilupaikkoihin ja niiden ympärillä toimiviin muihin matkailupalveluihin.

Metsäntutkimuslaitoksen tekemän Luonnon virkistyskäytön valtakunnallisen inventoinnin² mukaan 96 % suomalaisista harrastaa ulkoilua ja keskimäärin ulkoilukertoja on viikossa 2–3. Kunnat ovat tärkein arjen virkistysalueita tarjoava ja ylläpitävä taho, sillä lähes kaksi kolmasosaa ulkoilusta kohdistuu kuntien alueille.

Tyypillisesti ulkoilu on matalan kynnyksen liikuntaa, oleskelua ja puuhailua, johon osallistuminen on helppoa ja maksutonta. Suomalaisten suosituimpia ulkoilupaikkoja ovat jalankulkutiet, ulkoilureitit, hiihtoladut, kuntoreitit, luontopolut ja puistot. Kaksi kolmesta ulkoilukerrasta kohdistuu alueelle, missä on metsäistä luontoa.³

Kansantaloudellisesti liikkumattomuus ja sen aiheuttamat sairauskulut ovat suuri huoli. Ulkoilu- ja liikuntapolitiikka palvelevat pitkälti samoja asioita. Valtion liikuntaneuvosto on asettanut liikuntapolitiikan osalta tavoitteeksi koko elämänkaaren mittaisen liikunnallisen elämäntavan edistämisen. Sen tavoitteena on erityisesti liikkujien määrän ja osallisuuden lisääminen. Ulkoilun hyvinvointivaikutukset ovat mittavat, ja niitä voidaan tietoisesti hyödyntää kansanterveystyössä.

² Metla. Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi 2008–2011. (LVVI 2.)

³ Metla. Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi 2008–2011. (LVVI 2.)

2. Ulkoilulain valmistelu 1973

Ulkoilulakikomitea valmisteli ulkoilulakia

1960-luvulla tapahtunut yhteiskunnan kehitys ja muuttuneet elämäntavat vaikuttivat voimakkaasti vapaa-ajan viettoon. Ulkoilulain valmistelun aikana siirryttiin muun muassa lyhempään työviikkoon. Samaan aikaan arveltiin, että työaika tulisi vastaisuudessaakin koneellistuvassa ja rationalisoidussa yhteiskunnassa lyhenemään ja vapaa-aika pitenemään. Kaupungistuvan ja teollistuvan yhteiskunnan arveltiin myös muuttavan elintapoja sellaisiksi, että liikuntatarpeen tyydyttäminen ja ulkoilmassa oleskelu tulisivat ihmisen fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin kannalta yhä tärkeämmiksi ja edellyttäisivät yhteiskunnan toimenpiteitä asian järjestämiseksi.

Jokamiehenoikeudet tiedostettiin tärkeäksi ja keskeiseksi ulkoilun mahdollistajaksi. Ulkoilun harjoittamista ei kuitenkaan katsottu voitavan jättää pelkästään jokamiehenoikeuksien varaan. Ulkomailta saadut kokemukset osoittivat, että ulkoilun järjestämiseksi tarvittiin lisäksi ulkoilualueita, ulkoilureittejä ja leirintäalueita.

Valtioneuvosto asetti 30.5.1963 ulkoilulakikomitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus yleisiä ulkoilualueita ja ulkoilua muutoin koskeviksi tarpeellisiksi määräyksiksi⁴. Komitea selvitti seikkaperäisesti jokamiehenoikeuksien perustaa ja ulkoilua koskevaa lainsäädäntöä Pohjoismaissa. Erillisinä kysymyksinä tarkasteltiin ulkoilualueita ja -reittejä, rannansuojelulakiesitystä, leirintäalueita, luonnonsuojelualueita ja luonnonsuojelulakiesitystä. Selvityksen jälkeen ulkoilulakikomitean lakiehdotukseen päätyivät säännökset jokamiehenoikeuksista, ulkoilureiteistä, ulkoilualueista, leirintäalueista ja kunnan ulkoilulautakunnasta. Erinäisissä säännöksissä oli säännökset urheilukilpailun tai muun tilaisuuden järjestämisestä, roskaamisesta, kieltotauluista ja poliisin virka-avusta sekä rangaistussäännökset.

Sisäasianministeriön toimikunta viimeisteli ulkoilulakikomitean valmistelun pohjalta esityksen ulkoilulaiksi ja hallituksen esitys (HE 209/1969) jätettiin Eduskunnalle vuonna 1969. Samanaikaisesti eduskunnalle jätettiin lakialoite⁵ *"Ehdotukset ulkoilulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi"*. Hallituksen esitys perustui varsin pitkälle ulkoilulakikomitean esitykseen. Hallituksen esitystä ei ehditty käsitellä eduskunnan toimikauden aikana ja esitys raukesi.

Uusi hallituksen esitys eduskunnalle jätettiin vuonna 1972⁶. Hallituksen esitys käsitti säännökset ulkoilureiteistä, leirintäalueista ja valtion retkeilyalueista. Samanaikaisesti eduskunnalle jätettiin lakialoite ulkoilulaiksi⁷. Lakialoite poikkesi hallituksen esityksestä lähinnä siten, että siihen oli sisällytetty säännösehdotukset myös liikkumisesta ja oleskelusta toisen maalla, kun taas hallituksen esityksessä tämä oli jätetty voimassa olevien lakien varaan.

Ulkoilulain perusteluissa kuvattiin jokamiehenoikeutta koskevat muut lait ja todettiin, että niissä on jo riittävästi säädetty jokamiehenoikeuteen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Esityksessä korostettiin jokamiehenoikeuksia koskevan yleisen tiedotustoiminnan tärkeyttä.

⁴ Ulkoilulakikomitea 1967:B11.

⁵ Mäkinen ym. 165/1969.

⁶ HE 21/1972.

⁷ 10/1972 Mäkinen ym.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen vähäisin muutoksin. Valiokunta yhtyi hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan kulku- ja oleskeluoikeutta toisen maalla koskevia säännöksiä ei sisällytetä ulkoilulakiin. Hyväksyessään lain eduskunta hyväksyi seuraavan ponnen: *”Hyväksyessään lain eduskunta toteaa, että maamme kansalaisille ikimuistoisista ajoista alkaen kuuluneet maan ja veden yleiskäyttöoikeudet, jokamiehenoikeudet, säilyvät sellaisina, jollaisiksi ne ovat yleisesti hyväksytyn maan tavan ja erinäisten lainsäädännösten varassa muotoutuneet, vaikka näistä ei ole ulkoilulakiin säännöksiä otettukaan. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että yhteiskuntasuunnittelu, rakentaminen ja maankäyttö järjestetään niin, että mahdollisuudet jokamiehenoikeudella tapahtuvaan luonnon virkistyskäyttöön säilytetään ja taataan.”* Lain vahvistamisen menettelyn yhteydessä tasavallan presidentti kiinnitti hallituksen huomiota eduskunnan vastaukseen sisältyvään lausumaan ja edellytti, että hallitus erityisesti huolehtii sen täytäntöönpanosta.

Virkistysaluekomitea selvitti virkistysalueiden tarvetta ja perustamiskeinoja

Ulkoilulain valmistelun aikana vuonna 1972 valtioneuvosto asetti virkistysaluekomitean selvittämään yleiseen ulkoiluun ja siihen verrattavaan muuhun virkistystoimintaan soveltuvien alueiden tarvetta ja perustamiskeinoja. Komitea teki ehdotuksen virkistysaluejärjestelmästä ja erityyppisten virkistysalueiden saavutettavuudesta ja mitoitusperusteista. Komitea esitti lakia virkistysalueiden hankkimisesta ja ylläpitämisestä eräissä tapauksissa ja lakia erämaa-alueista ja eräistä saaristoalueista. Virkistysaluekomitean ehdotus virkistysalueiden varaamisesta otettiin mukaan maankäyttö- ja rakennuslakiin ja komitean suositusta alettiin toteuttaa sitä kautta käytännössä.

3. Selvitysmenetelmät ulkoilulain toimivuuden arvioimiseksi

Tämän ulkoilulakia koskevan selvityksen tavoitteena oli tarkastella ulkoilulain toimivuutta ja mahdollisia uudistamistarpeita. Tavoitteena oli myös tehdä havaintoja lain soveltamisalan kattavuudesta laajemmin luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun näkökulmasta. Selvitysmenetelminä käytettiin haastatteluja, oikeudellista tarkastelua ja sähköistä kyselyä.

Haastattelut. Henkilökohtaisilla haastatteluilla kartoitettiin ulkoilulakia soveltavien asiantuntijoiden käsityksiä ja kokemuksia ulkoilulain toimivuudesta, sovellettavuudesta ja riittävydestä. Haastattelujen tiivistelmät ovat liitteessä 1.

Oikeudellinen tarkastelu. Lakimies Leena Eränkö arvioi voimassa olevan ulkoilulain toimivuutta oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelu on kokonaisuudessaan luettavissa liitteessä 2.

Sähköinen kysely. Liikunnan ammattilaisilta ja ulkoiluolosuhteiden kanssa työskenteleviltä kysyttiin sähköisellä kyselyllä näkemyksiä ulkoilulain toimivuudesta ja sen mahdollisista puutteista. Tavoitteena oli koota ajatuksia ulkoilulain soveltamisalan riittävydestä luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Sähköiseen kyselyyn ja sitä vastaavaan suulliseen haastatteluun vastasi 30 henkilöä.

4. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön merkitys ja toimintaympäristö

Virkistysalueet ovat luontoympäristöä. Tutkimusten mukaan luonnossa oleskelulla on selviä yhteyksiä terveyteen ja hyvinvointiin. Argumenta⁸-hankkeen mukaan paitsi asuin- ja työympäristöjen luontoalueiden käyttö arkisin, myös vapaa-ajan luontoretket maaseudulle ja luonnon kokeminen ja käyttö osana vapaa-ajan asumista tuottavat terveyshyötyjä. Vihreän ympäristön läheisyys lisää liikunta-aktiivisuutta, joka taas edistää fyysistä ja psyykkistä terveyttä. Luonnon myönteiset terveys- ja hyvinvointivaikutukset on tunnustettu kansanterveydellisen edistämistyön mahdollisuudeksi. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen on kuitenkin vaikeutumassa kaupungistumisen ja luontoalueiden vähenemisen myötä erityisesti kasvukeskuksissa.

4.1. Virkistysalueiden tarve

70 % suomalaisista asuu 100 suurimmassa taajamassa ja kaupungistuminen jatkuu. Usein taajamissa on tiivistyrakennuspainetta ja lisäksi ne kasvavat ulospäin. Taajamarakenne ja asuinalueiden tiivistäminen kohdistavat taajamien ympäristön luontoalueille entistä suurempaa ulkoilupainetta ja lisäävät virkistysalueiden varaamisen ja suunnittelun tarvetta. Maankäytön suunnittelussa ei useinkaan ole käytettävissä ajankohtaista tietoa eri alueille kohdistuvan ulkoilukäytön määrästä.

Ympäristöministeriön oppaassa *Virkistysalueiden suunnittelu ja hoito*⁹ virkistysalueet jaetaan neljään eri tyyppiin, joita erottaa lähinnä alueiden koko, etäisyys ja hoito. Virkistysalueet on jaettu:

- Lähipuistoihin, joita ovat taajamassa sijaitsevat, voimakkaasti hoidetut, enintään 300 metrin etäisyydellä sijaitsevat, päivittäiseen käyttöön suunnitellut 1,5–3 hehtaarin alueet.
- Ulkoilupuistoihin, joita ovat taajamassa sijaitsevat, osittain rakennetut, alle kilometrin päässä sijaitsevat, päivittäiseen käyttöön suunnitellut, melko voimakkaasti hoidetut 20–25 hehtaarin alueet.
- Ulkoilualueisiin, joita ovat taajamien reunoilla tai sisällä sijaitsevat, luonnontilaisia osia sisältävät, päivä- ja viikonloppukäyttöön tarkoitetut, 1–15 km päässä sijaitsevat 100–200 hehtaarin alueet.
- Retkeilyalueisiin, joita ovat taajamien ulkopuolella olevat, 15–120 km päässä sijaitsevat, viikonloppu- ja lomakäyttöön suunnitellut noin 500 hehtaarin alueet, joissa on metsää, peltoja ja niittyjä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuntien tehtävänä on järjestää ja varata riittävästi virkistysalueita kaikilla kaavatasoilla. Laissa tai hallituksen esityksessä ei kuitenkaan anneta ohjeita tai määreitä kuvaamaan sitä, mikä on riittävää. Voimassaoleva ulkoilulaki ei tunnista virkistysalueita lainkaan.

Suomen pinta-alasta noin 1 % on virkistyskäyttöön varattuja alueita ja noin 5 % luonnonsuojelualueita. Alueiden saavutettavuus, vetovoima ja palvelut, kuten ulkoilureitit ja parkkipaikat vaikuttavat niiden virkistyskäytön määrään. Valtaosalla alueista voidaan liikkua jokamiehenoikeudella.

⁸ Luonto lähelle ja terveydeksi. Jäppinen, J.-P., Tyrväinen, L., Reinikainen, M., Ojala, A. (toim.) Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2014.

⁹ Virkistysalueiden suunnittelu ja hoito. Eija Pouta ja Marjo Heikkilä (toim.). Ympäristöministeriö 1998.

Määrällisesti suurin osa ulkoilusta kohdistuu lähivirkistysalueille ja lähireiteille. Valtaosalla suomalaisista on mahdollisuus ulkoiluun lähellä vakituista asuinpaikkaa. Lähimetsään on matkaa keskimäärin 700 metriä, mutta puolet suomalaisista asuu vain alle 200 metrin päässä metsästä. Rakennettuun puistoon on matkaa keskimäärin puolitoista kilometriä.¹⁰

Lähiulkoilukerroista 63 % kohdistuu kuntien alueille, 31 % yksityismaille tai omalle vapaa-ajan asunnolle ja 6 % valtion alueille. Suomessa on jokamiehenoikeus, joka mahdollistaa luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun maanomistuksesta riippumatta. Ulkoilu kohdistuu kesällä ja talvella osin erilaisille alueille, koska lumi ja jää mahdollistavat erilaisen ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön.

Kuntien ulkoilupaikkojen tilaa selvittäneen Sulka II-hankkeen¹¹ keskeisenä tuloksena oli, että kunnissa on virkistysalueita ja ulkoilupaikkoja, mutta niiden ylläpito on vaihtelevaa, eivätkä alueiden kunto tai ulkoilua tukevat rakenteet aina vastaa alueiden käyttötarkoitusta. Mikäli ulkoilu ja ulkoilualueet tunnistetaan kunnan strategiassa, niiden kehittäminen on johdonmukaisempaa.

4.2. Ulkoiluun käytetty aika

Ulkoilua harrastaa 96 % suomalaisesta aikuisväestöstä, keskimäärin 2–3 kertaa viikossa ja ulkoilukertoja on vuodessa kaikkiaan noin 170. Suomalaisista 43 % tekee yhden tai useamman luontomatkan vuoden aikana. Luonnon virkistyskäytön tilastotiedot ovat peräisin kahdesta valtakunnallisesta seurantatutkimuksesta, jotka ovat valmistuneet vuosina 2000 ja 2010¹².

Ajankäyttötutkimusten mukaan ulkoilun ja liikunnan osuus suomalaisten vapaa-ajankäytöstä on noin 10 %¹³. Osuus on kasvanut viime vuosikymmeninä. Lähes puolella suomalaisista on säännöllinen mahdollisuus vapaa-ajan asunnon, ensisijaisesti kesämökin, käyttöön, ja 65 % väestöstä viettää ainakin jonkin verran aikaa mökkeillen¹⁴.

Useille suosituille liikuntamuodoille ulkoympäristö on tärkein harrastuspaikka. Kansallisen liikuntatutkimuksen¹⁵ mukaan suosituimmat liikuntalajit olivat kävelylenkkeily, pyöräily, kuntosaliharjoittelu, hiihto, juoksulenkkeily ja uinti.

4.3. Ulkoilun terveys- ja hyvinvointivaikutukset

Fyysinen aktiivisuus ei ole enää luontainen osa arkielämää, kuten aikaisempina vuosikymmeninä. Vaikka osa väestöstä harrastaa liikuntaa jopa enemmän kuin aiemmin, keskimäärin muu valvella oloaika kuluu pääsääntöisesti istuen tai maaten. Liikunta vastaa laajasti yhteiskunnan ajankohtaisiin haasteisiin. Näitä ovat työurien pidentäminen, väestön ikääntyminen, terveyserojen kasvu, syrjäytymiskehitys sekä ketjun päässä tuottavuus ja kilpailukyky. Terveyserot ovat kasvaneet. Yli

¹⁰ Metla. Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi 2008–2011. (LVVI 2.)

¹¹ Sulka II-hanke. Suomen Latu. 2011.

¹² Metla. Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi 2008–2011. (LVVI 2.)

¹³ <http://www.stat.fi/til/akay/index.html>

¹⁴ <http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/index.htm>

¹⁵ Suomen Kuntoliikuntaliitto. Kansallinen liikuntatutkimus 2009–2010.

puolet aikuisista on vähintään ylipainoisia ja 12–18 -vuotiaiden ylipainoisuus on lähes kolminkertaistunut neljän viime vuosikymmenen aikana. Tyypin 2 diabetesta sairastaa arviolta 500 000 suomalaista. Tuki- ja liikuntaelinsairaudet ja mielenterveysongelmat ovat yleisimmät työkyvyttömyyden syyt. Terveystenhuoltomenot olivat 18,5 miljardia euroa vuonna 2013. On arvioitu, että väestön vähäisen liikunnan osuus näistä on vuositasolla arviolta 1–2 miljardia euroa.¹⁶

Fyysiset vaikutukset

Runsas kolmannes suomalaisten aikuisten liikunnasta tapahtuu luonnossa. Ulkoilu tuottaa terveysvaikutuksia ensinnäkin ulkoilun sisältämän liikunnan ja toiseksi ulkoiluun liittyvien elämysten ja kokemusten välityksellä. Luonto tuottaa siis lisäarvoa liikunnalle. Ulkoilun sisältämän liikunnan biologiset ja fysiologiset vaikutukset ovat samankaltaisia, kuin mitä muissa yhteyksissä toteutuva, kuormittavuudeltaan ja kestoaltaan samanlainen liikunta tuottaa.

Liikunnan terveyttä säilyttävä ja lisäävä potentiaali on erittäin suuri, eikä merkittävää osaa siitä voida kokonaan saavuttaa millään muulla keinolla. Useimpien aikuisten toteutettavissa olevalla liikunnalla on osoitettu olevan merkittävä vaikutus lukuisten oireiden ja sairauksien ehkäisyssä, hoidossa tai kuntoutuksessa sekä fyysisen kunnon ja toimintakyvyn säilyttämisessä tai parantamisessa. Vuori on kirjassaan *Liikuntaa lääkkeeksi*¹⁷ käsitellyt liikunnan vaikutuksia ja käyttöä 35 terveysaiheessa. Niihin sisältyvät kaikki yleisimmät sairaudet ja muut terveysongelmat.

Ulkoilussa ilmenevä liikunta vaihtelee suuresti, mutta suuri osa siitä on biologisten terveysvaikutusten tuottamisen kannalta riittävän kuormittavaa ja pitkään kestävä, suurella osalla ulkoilevista myös riittävän usein ja jatkuvasti toistuvaa. Ulkoiluliikunnan yleisimmät tavat ovat kävely, pyöräily ja hiihto, jotka ovat luonteeltaan pääasiassa kestävyysliikuntaa, joka tuottaa varmimmin ja eniten terveysvaikutuksia. Ulkoiluun sisältyy yleisesti myös lihaskuntoa ja tasapainoa kehittävä liikunta. Ulkoilussa toteutuva liikunta on erityisesti maaston aiheuttamien vaatimusten takia usein monipuolisempaa kuin vastaava liikunta muissa ympäristöissä. Ulkoilun sisältämän liikunnan erityispiirre on, että siihen sisältyy usein monia samanaikaisia ja samalla kerralla toteutettuja fyysisiä, psyykkisiä ja aivojen tiedonkäsittelytoimintoja ja että se antaa virikkeitä useille aisteille. Tällainen liikunta täyttää aivojen toimintakyvyn säilyttämiseksi tehokkaan toiminnan tunnusmerkit.

Psyykkiset vaikutukset

Luonnossa liikkumisella on mielialaa parantavia ja elpymistä tehostavia vaikutuksia enemmän kuin kaupunkiympäristössä tapahtuvassa liikunnassa. Elpyminen on rauhoittumista, rentoutumista, ajatusten selkiytymistä, arkipäivän huolten unohtumista ja keskittymiskyvyn parantumista. Aidossa luontoympäristössä elpyminen on tehokkaampaa kuin lähiluonnossa.

Mitä suurempi osa vapaa-ajasta käytetään luonnossa ulkoiluun, sitä vahvempia elpymiskokemuksia se tarjoaa ja sitä parempi on emotionaalinen hyvinvointi. Ulkoilu vähentää myös univaikeuksia. Luonnossa liikkuen ympäristön aistiminen ja havainnointi yhdessä liikunnan fysiologisten vaikutusten kanssa tuottaa eniten terveyttä edistäviä vaikutuksia.

¹⁶ Valtion liikuntaneuvoston painotukset hallitusohjelmaan

http://www.liikuntaneuvosto.fi/ajankohtaista/lausunnot/valtion_liikuntaneuvoston_painotukset_hallitusohjelmaan.653.news

¹⁷ Vuori I. Liikuntaa lääkkeeksi. Readme.fi. 2015.

Ulkoilu luonnossa tasoittaa pulssia ja verenpainetta sekä vähentää stressihormonin erityystä. Lisäksi ulkoilu lisää vastustuskykyä parantavien valkosolujen määrää, parantaa keskittymiskykyä ja kognitiivista suorituskykyä. Ulkoilulla on myös positiivisia vaikutuksia unenlaatuun. Viheralueen läheisyys vähentää eri sosiaaliluokkien välisiä terveyseroja ja nopeuttaa paranemista.

4.4. Luontomatkailun taloudelliset vaikutukset

Neljäs osa Suomen matkailusta on luonnon vetovoimaan perustuvaa luontomatkailua. Luontomatkailun osuus Lapissa on noin 95 % ja Helsingissä noin 5 %. Luontomatkailu nojaa voimakkaasti vetovoimaisiin luontokohteisiin, hyvälaatuisiin ulkoilureitteihin, niiden liitännäisalueisiin ja luontokohteiden ympärillä toimiviin muihin matkailupalveluihin. Matkailun tarvitsemat luontokohteet ovat yleensä kuntien tai valtion maalla. Palvelut ovat pääosin yksityisiä. Etelä-Suomen luontomatkakohteet ovat pinta-alaltaan pieniä, mutta niillä on paljon kävijöitä.

Metsähallitus seuraa vuosittain kansallispuistojen ja valtion retkeilyalueiden käyntimääriä sekä virkistys- ja matkailukäytön tuottamia vaikutuksia paikallistalouteen. Keskimäärin kansallispuistoissa kävijöiden rahankäyttö tuo lähialueelle noin 10 euroa jokaista puiston retkeilypalveluihin ja luontokeskuksiin sijoitettua euroa kohti. Matkailualueilla sijaitsevissa kansallispuistoissa hyötysuhde on vielä tätä korkeampi, keskimäärin 14 euroa. Kaikkien Suomen 38 kansallispuiston kävijöiden kokonaistulo- ja työllisyysvaikutukset vuonna 2014 olivat yhteensä 125,8 milj. euroa ja 1 256 henkilötyövuotta sekä kaikkien 7 valtion retkeilyalueen vastaavasti 14,7 milj. euroa ja 156 henkilötyövuotta.

Isojen kaupunkien ja pääkaupunkiseudun läheisyydessä korostuvat paikallistaloudellisten vaikutusten sijaan lähivirkistys- ja terveyshyödyt. Vuonna 2014 Metsähallitus raportoi ensimmäistä kertaa, minkälaisia hyvinvointivaikutuksia kansallispuistojen kävijät kokevat saavansa. Yli neljä viidesosaa kävijöistä koki hyvinvointinsa lisääntyneen kansallispuistokäynnillä. Kansallispuistojen kävijät kokiivat kansallispuistokäynnin hyvinvointivaikutukset 208 euron arvoiseksi. Karkeasti arvioiden kaikkien kansallispuistojen kävijöiden kokemat terveyshyödyt olivat 226 miljoonan euron arvoisia. Jatkossa hyvinvointivaikutuksia seurataan järjestelmällisesti osana kansallispuistojen kävijätutkimuksia.

5. Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön hallinto ja muut toimijat

5.1. Valtion hallinto

Ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön edistämiseen liittyvät valtion hallinnon tehtävät jakautuvat monelle ministeriölle. Merkittävin rooli on ympäristöministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja maa- ja metsätalousministeriöllä, mutta useilla muilla ministeriöillä on lisäksi yksittäisiä ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön liittyviä tehtäviä. Ulkoilun asiasisällön laajuuden vuoksi ulkoilun edistäminen kuuluu usealle eri hallinnon alalle. Pää- tai koordinaatiovastuuta ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön järjestämisestä ei ole millään hallinnon alalla, eikä sitä ole muutoinkaan järjestetty.

Opetus- ja kulttuuriministeriön¹⁸ vastuulla on liikunta ja siihen liittyvät valtionosuus ja avustusasiat sekä liikuntalaki. Opetus- ja kulttuuriministeriö avustaa mm. liikuntapaikkarakentamista ja siten sen vastuulla ovat myös ulkoilureittien valtionavustukset. Valtion liikuntaneuvosto julkaisi keväällä 2014 Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirjan, jossa linjataan liikuntapaikkarakentamisen tarpeita.

Ympäristöministeriön¹⁹ vastuulla on asetuksen mukaan luonnon virkistyskäyttö lukuun ottamatta valtion retkeilyalueita. Ympäristöministeriön vastuulla on myös virkistyskäyttöympäristöihin kuuluvia asioita, kuten maisemanhoito ja -suojelu, alueiden käytön suunnittelu ja alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittäminen. Ympäristöministeriö vastaa maankäyttö- ja rakennuslaista, ulkoilulaista, luonnonsuojelulaista ja maastoliikennelaista. Ympäristöministeriö on vastannut myös jokamiehenoikeuksien tiedottamisesta. Ympäristöministeriö avustaa kuntia (virkistysalueyhdistyksiä) seudullisten virkistysalueiden hankkimisessa harkinnanvaraisella avustuksella.

Maa- ja metsätalousministeriön²⁰ vastuulla on uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö, hoito, suojelu ja metsätalous. Ministeriön luonnon virkistyskäyttöyksikön tehtäviin kuuluu mm. kala-, riista- ja porotalous. Ministeriö vastaa myös metsälaista.

Työ- ja elinkeinoministeriö²¹ vastaa matkailupolitiikan painotuksista, matkailun yleisestä kehittämisestä ja matkailun tukitoimien koordinoimisesta. Ministeriö tekee matkailun kehittämiseksi yhteistyötä muiden hallinnonalojen toimijoiden kanssa. MiniMatka²²-yhteisryhmän tavoitteena on ministeriöiden välinen tietojen vaihto. Ryhmä toimii yhtenä matkailustrategian toimeenpanijana.

Liikenne- ja viestintäministeriö²³ vastaa mm. kevyen liikenteen kehittämisestä valtion tieverkolla ja veneilyn olosuhteista.

Sosiaali- ja terveysministeriö²⁴ vastaa kansanterveydestä ja sen tehtävänä on mm. terveyden ja toimintakyvyn edistäminen ja sosiaalinen hyvinvointi.

Finpro ry vastaa 2014 lakkautetun Matkailunedistämiskeskus MEK:n tehtävistä. Finpro vastaa valtakunnallisen matkailun kehittämisen operatiivisista toiminnoista, erityisesti Suomen matkailun kansainvälisestä markkinoinnista. Visit Finland on Finpro ry:n yksikkö ja se on uudistanut mm. Kesen luontoaktiviteettien kehittämisstrategian vuosille 2014–2018.²⁵

5.2. Metsähallitus

¹⁸ Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuriministeriöstä 310/2010

¹⁹ Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä 708/2003

²⁰ Valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä 1061/2003

²¹ Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä 1024/2007

²² <http://www.tem.fi/yrietykset/matkailu/minimatka-tyoryhma>

²³ Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä 405/2003

²⁴ Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä 90/2008

²⁵ <http://www.visitfinland.fi/tuoteteemat-ja-tyokalut/kehittamisstrategiat/>

Metsähallitus²⁶ on valtion liikelaitos, jolla on sekä liiketoimintaa, että pääasiassa budjettivaroin hoidettavia julkisia hallintotehtäviä. Metsähallitus on ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa. Metsähallituksen eri toiminnot on eriytetty omiksi tulosalueikseen. Liiketoiminnan tulosalueita ovat *Metsätalous*, joka tuottaa noin 85 prosenttia Metsähallituksen tuloista ja *Laatumaa*, jonka toimialoja ovat tontteihin ja metsätiloihin liittyvä kiinteistötoiminta. Ulkoilulain mukaan perustetut valtion retkeilyalueet kuuluvat Metsätalous-tulosalueeseen ja siten niihin kohdistuu tuotto-odotuksia.

Luontopalvelut-tulosalue hoitaa Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä. Luonnon virkistyskäytön osalta Luontopalvelujen tehtävänä on mm. hoitaa luonnonsuojeluun ja retkeilyyn varattuja valtion maita kuten kansallispuistoja ja tuottaa niille retkeilypalveluja, sekä hoitaa metsästyksen ja kalastukseen liittyviä julkisia hallintotehtäviä.

Valtion alueiden hallinta ja hoitaminen on keskitetty Metsähallitukselle valtion kiinteistöstrategian mukaisesti. Metsähallitus hoitaa noin neljäsosaa Suomen maa-alasta ja kolmasosaa koko pinta-alasta, yhteensä 12 milj. ha. Huomattava osa alueesta on talousmetsää, mutta yli puolet pinta-alasta koostuu luonnonsuojelualueista kuten kansallispuistoista sekä erämaa-alueista ja yleisvesistä, joilla ei ole taloudellista tuottovaadetta. Metsätaloustaloudessa olevissa metsissä on valtion retkeilyalueita sekä Metsähallituksen omalla päätöksellä perustamia virkistysmetsiä ja muita erityisalueita.

Metsähallituksen on otettava huomioon luonnon virkistyskäytön edistämisen vaatimukset (laki Metsähallituksesta 1378/2004). Metsähallitus rakentaa ja ylläpitää valtion hallinnassa olevilla mailla mm. merkittyjä retkeilyreittejä, taukopaikkojen ja niihin liittyviä luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua palvelevia rakenteita. Luonto- ja retkeilypalvelujen tuottaminen kuuluu Metsähallituksen mukaisesti Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin. Valmisteilla olevassa Metsähallituslaissa ratkaistaan, missä laajuudessa Metsähallitus tuottaa julkisia hallintotehtäviä jatkossa.

5.3. Kunnat ja virkistysalueyhdistykset

Kunnat vastaavat yleiseen käyttöön tarkoitettujen virkistysalueiden varaamisesta lähinnä kaavoituksen yhteydessä. Kaavassa osoitettujen virkistysalueiden toteuttaminen kuuluu lähinnä kunnille ja ne myös ylläpitävät suurinta osaa yksittäisistä ulkoilupaidoista.

Virkistyskäyttöä ja ulkoilua koskevat tehtävät jakautuvat kunnassa usein monen eri hallintokunnan tehtäviin. Aiemmin kuntahallinnossa oli tyypillisesti liikunta- ja ympäristölautakunta, joiden tehtäviin virkistyskäytön kysymykset kuuluivat. Nyt tällaiset lautakunnat on pääosin lakkautettu. Koska liikuntatoimen johtajan virka ei ole lakisääteinen, se on useissa kunnissa säästösyistä lakkautettu tai yhdistetty muihin tehtäviin.

Tyypillisesti ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön asioita hoitavat nykyään mm. liikunnasta, maankäytön suunnittelusta, metsäomaisuuden hoidosta, puistoalueista ja rakennetusta ympäristöstä vastaavat kunnan tahot. Koska ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön järjestäminen on näin jakautu-

²⁶ Laki Metsähallituksesta 1378/2004

nut, palvelut eivät useinkaan muodosta toimivaa kokonaisuutta ilman kunnan sisällä tehtävää monen hallinnonalan suunnitelmallista yhteistyötä. Kuntien yhteistyö seudullisissa hankkeissa on satumanvaraista.

Kansallinen kaupunkipuisto voidaan perustaa kaupungin hakemuksesta ympäristöministeriön päätöksellä. Kansallisten kaupunkipuistojen tavoitteena on säilyttää kaupunkiluontoa ja rakennettua kulttuuriympäristöä laajana, eheänä kokonaisuutena.

Kunnilla ei ole suoranaista velvollisuutta tuottaa muita kuntia palvelevia yleisiä alueita, kuten esimerkiksi seudullisia virkistysalueita. Seudulliset virkistysalueet toteutetaan kuntien yhteistyönä useimmiten virkistysalueyhdistysten kautta.

Virkistysalueyhdistykset ja -säätiöt ovat alueellisia, kuntien perustamia yhteistoimintaorganisaatioita. Ne toimivat yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvien virkistysalueiden turvaamiseksi. Yhdistysten toiminnan päätavoitteena on hankkia kuntien omistukseen erilaisia alueita jäsenkuntiensa asukkaiden virkistysmahdollisuuksien parantamiseksi. Virkistysalueyhdistykset huolehtivat sopimusten mukaan myös alueiden virkistyspalvelujen toteuttamisesta ja hoidosta. Yhdistyksillä on mahdollisuus hakea ympäristöministeriöltä avustusta maanhankintaan ulkoilukäyttöön varattavien alueiden ostamiseksi. Avustus on noin 30 % maan hankintahinnasta.

Suomessa on tällä hetkellä 9 virkistysalueyhdistystä tai -säätiötä:

- Etelä-Karjalan virkistysaluesäätiö
- Hämeen virkistysalueyhdistys
- Kymenlaakson virkistysalueyhdistys
- Pirkanmaan virkistysalueyhdistys
- Pohjois-Karjalan virkistysreitistöyhdistys
- Päijänteen virkistysalueyhdistys
- Saimaan virkistysalueyhdistys
- Uudenmaan virkistysalueyhdistys
- Kuhankuonon retkeilyreitistö- ja virkistysalueyhdistys

5.4. Muita toimijoita

Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen tutkimus keskittyy pääosin luonnonvarakeskus Lukeen, yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Luonnon virkistyskäytön kysynnän ja tarjonnan pitkäjänteinen seuranta on tarpeen kuntien ja valtion päätöksenteon ja yritysten palvelutuotannon kehittämisen kannalta.

Yritykset tuottavat luonnon virkistyskäytölle tarpeellisia tukipalveluita, kuten esimerkiksi ravitsemus- ja majoituspalveluita, liikenne- ja ohjelmapalveluita, välinevuokrausta ja mobiililaitteiden sovelluksia. Yritykset tuottavat myös suunnittelupalveluita.

Kolmannella sektorilla, kuten järjestöillä ja seuroilla on merkittävä rooli luonnon virkistyskäytön palvelujen tuottajana. Järjestöt voivat saada toimintaansa kuntien ja valtion apua. Ne mm. rakentavat ja ylläpitävät ulkoilupaikkoja ja -reittejä, järjestävät ulkoilutoimintaa ja tarjoavat asiantuntija-apua päätöksentekoon.

Ulkoilufoorumi on perustettu vuonna 2004. Se on useiden ulkoilun laji- ja harrastusjärjestöjen sekä ulkoilun olosuhteita edustavien jäsenyhteisöjen löyhä, yhteinen edunvalvontaa ja yhteistoimintaa edistävä verkosto. Foorumin toimielimiä ovat yleiskokoukset eli kevätkokous ja syyskokous sekä valmistelutoimikunta.

6. Ulkoiluun liittyvää muuta lainsäädäntöä

6.1. Ulkoilulain ja liikuntalain vertailua

Uusi liikuntalaki (390/2015) astui voimaan 1.5.2015. Liikuntalain uudistuksen yhtenä tarkoituksena oli luoda selkeä ja tavoitteellinen perusta yhteiskunnan toimenpiteille liikunnan edistämiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi liikunnan avulla. Ulkoilulain tavoitteina voidaan nähdä samoja asioita.

Ulkoilulailla ei ole suoraa yhtymäkohtaa liikuntaan ja liikuntakulttuuriin, vaikka ulkoilulain tarkoittamat ulkoilureitit ja retkeilyalueet ovat mitä suurimmassa määrin liikuntapaikkoja. Toisaalta ulkoilun motiivina on usein jokin muu, kuin varsinainen liikunta. Tyypillistä ulkoilua kuvaa esimerkiksi pyöräily suolle keräämään karpaloita ja tarkkailemaan lintujen syysmuuttoa.

Liikuntalaki ei tunnista liikuntapaikoiksi virkistysalueita tai luontoalueita, joilla on runsaan ulkoilukäytön vuoksi virkistyskäytön ohjaamistarvetta. Ulkoilureitit ovat liikuntapaikkojen määritelmän mukaan maastoliikuntapaikkoja.

Liikuntalakiin lisättiin säännökset lain soveltamisalasta ja tavoitteista sekä uudistettiin valtion vastuuta liikuntapolitiikasta, kunnan vastuuta ja yhteistyötä liikunnasta, alueellisen liikuntatoiminnan tehtäviä, valtion liikuntaneuvoston tehtäviä sekä liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuutta ja valtionavustusten myöntämistä koskevia säännöksiä.

Liikuntalain tavoite

Liikuntalakiin lisättiin säännökset lain tavoitteista ja vaikka voimassa olevassa ulkoilulaissa ei ole tavoitesäännöstä, ulkoilulaki vastaa pitkälti liikuntalain tavoitteisiin. Liikuntalain tavoitteena on edistää muun muassa:

- eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa
- väestön hyvinvointia
- terveyttä ja fyysistä toimintakykyä
- lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä
- liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoimintaa
- huippu-urheilua
- liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita sekä eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa.

Lain tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtana on tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

Liikuntalain määritelmiä

Liikuntalaissa määritellään liikunta, huippu-urheilu ja terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta. Liikunnalla tarkoitetaan kaikkea omatoimista ja järjestettyä liikunta- ja urheilutoimintaa lukuun ottamatta huippu-urheilua. Liikunnan määritelmä on laaja. Liikuntaa ovat arkiliikunta, kuntoliikunta, harrasteliikunta sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta. Esimerkiksi arkiliikunnalla tarkoitetaan kaikkea arjessa tapahtuvaa liikkumista, kuten työ-, koulu-, ostos- ja harrastusmatkoja. Harrasteliikunnalla taas tarkoitetaan urheiluseurojen ja muiden järjestöjen sekä esimerkiksi nuorisotalojen tuottamaa lähinnä lasten ja nuorten liikuntaa ja urheilua, jossa tavoite ei ole kilpaurheilussa.

Terveyttä ja hyvinvointia edistävällä liikunnalla puolestaan tarkoitetaan elämäntapojen eri vaiheissa tapahtuvaa kaikkea fyysistä aktiivisuutta, jonka tavoitteena on terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen. Terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikunta on sellaista liikuntaa ja liikunta-toimintaa, jonka tavoitteena on saada liikunnan harrastajiksi myös ne ryhmät, joilla on terveydellisistä, mutta myös muista syistä ongelmia harjoittaa liikuntaa terveytensä kannalta riittävästi.

Valtion vastuu ja kuntien tehtävät

Liikuntalaissa säädetään, että valtion tulee tehtävää hoitaessaan olla tarpeen mukaan yhteistyössä kuntien, kansalaisjärjestöjen ja muiden liikunta-alan toimijoiden kanssa. Liikunta-alan toimijoiksi katsotaan muun muassa liikuntapalveluita tuottavat järjestöt, yritykset ja muut yhteisöt.

Liikuntalaissa on säädetty rahoituksesta ja valtion ja kuntien velvollisuuksista. Sitä vastoin ulkoilu-laissa niistä ei ole säädetty ollenkaan.

Ulkoilu tarvitsee toimintaympäristökseen erilaisia ulkoympäristöjä ja luontoa. Virkistysalueiden ja ulkoilureittien perustaminen on maankäyttö- ja rakennuslain säännösten varassa. Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset koskevat pääosin alueiden varaamista kaavoituksen yhteydessä. Säädökset virkistysalueiden ja ulkoilureittien kehittämisestä puuttuvat.

Liikunta on liikuntalain nojalla kunnan peruspalvelu. Ulkoilulla ei ole vastaavaa laissa määriteltyä asemaa. Kunnan tehtävänä on liikuntalain nojalla luoda edellytyksiä paikallistasolla kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalais- ja seuratoimintaa, rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja sekä kehittämällä kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä. Kunnan tulee kuulla kunnan asukkaita liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä sekä osana terveyden ja hyvinvoinnin kehittämistä arvioida kunnan asukkaiden liikunta-aktiivisuutta.

Liikuntalaki pyrkii turvaamaan valtionavustukset sellaisille järjestöille, joiden tarkoituksena on nimellisesti liikunnan edistäminen.

Ulkoilun järjestämisen näkökulmasta liikuntalaki toimii siltä osin, kuin liikuntapaikkoja rakennetaan ulkoalueille. Käytännössä ulkoiluun liittyvän hallinnon hajanaisuus ja vastuiden epäselvyys sekä valtion että kuntien osalta vaikeuttaa virkistyskäyttöympäristöjen kehittämistä.

Yritykset palvelun tuottajina

Liikuntalain perusteella yritykset voivat olla erilaisten liikuntapalvelujen tuottajia. Yrityksillä ja yhteisöillä on kyky tuottaa yleishyödyllisiä ja usein myös taloudellisesti heikosti tuottavia palveluja tehokkaasti ja joustavasti. Yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä voidaan kehittää mm. veroratkaisuilla.

6.2. Ulkoilua ja virkistyskäyttöä koskeva muu lainsäädäntö

Luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilua säädellään monilla eri laeilla. Sääntely liittyy jokamiehen oikeuksiin, kaavoitukseen ja rakentamiseen, luonnonsuojeluun ja kansalaisten perusoikeuksiin ja -velvollisuuksiin. Laeista on tehty tarkemmin selkoa ympäristöministeriön julkaisussa: *”Jokamiehen oikeudet. Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä”*.

Luonnon virkistyskäyttöä ja jokamiehenoikeuksia säädellään useilla eri laeilla. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Maankäyttö- ja rakennuslaki: mm. virkistysalueiden ja ulkoilureittien varaaminen maankäytön suunnittelussa
- Luonnonsuojelulaki: mm. luonnonsuojelualueiden perustaminen ja luonnonsuojelusta seuraavat rajoitukset
- Vesilaki: mm. vesialueiden yleiskäyttöoikeus
- Rikoslaki: mm. jokamiehenoikeudet ja hallinnanloukkaus
- Järjestyslaki: mm. yleisten alueiden, kuten puistojen ja virkistysalueiden pitäjien oikeudet
- Kuluttajaturvallisuuslaki: mm. ulkoilupalveluiden pitäjien kuluttajavastuu
- Yksityistielaki: mm. tien käyttäminen ulkoilua varten
- Kokoonjumislaki: mm. järjestetyt tilaisuudet

7. Jokamiehenoikeudet

Jokamiehenoikeuksilla on keskeinen merkitys luonnon virkistyskäytön kannalta ja sen perusteista säädetään lukuisissa laeissa. Ulkoilulakikomitea selvitti jokamiehenoikeuden sisällyttämistä ulkoilulakiin 1970-luvulla. Asian todettiin kuitenkin olevan vaikeasti säädeltävissä ja olemassa olevan lainsäädännön riittävän jokamiehenoikeuden käyttämisen ohjaamiseen.

Jokamiehenoikeuden keskeisestä merkityksestä huolimatta ulkoilulakiin ei ole tarpeen ottaa säädöksiä jokamiehenoikeudesta, koska sitä säädellään jo muun lainsäädännön kautta ja säädökset ovat pääosin toimivat ja riittävät. Sen sijaan tarvitaan jokamiehenoikeutta koskevaa yksityiskohdasta neuvontaa ja ohjausta. Käytännössä ympäristöministeriö on vastannut jokamiehenoikeuksista, vaikka asiaa ei ole säädetty ministeriön tehtäväksi. Asian laajan merkityksen ja ohjauksen jatkuvuuden vuoksi jokamiehenoikeus tulee selkeästi sopia joko ympäristöministeriön tai oikeusministeriön tehtäväksi. Suhteessa jokamiehenoikeuden laajaan käyttöön ja merkitykseen, ongelmia on ollut vähän ja ongelmatapaukset yksittäisiä.

Jokamiehenoikeutta koskevien laittomien kylttien pystyttäminen on kielletty Luonnonsuojelulain 36 § mukaan. Säännös voisi asiasisältönsä vuoksi sijaita myös ulkoilulaissa.

8. Otteita Skotlannin ja Norjan ulkoilulaeista

Ulkoilulakia uudistettaessa olisi tarpeen perehtyä syvemmin Skotlannin ja Norjan ulkoilulakia vastaavaan lainsäädäntöön. Maankäyttö, ja luonnon virkistyskäytön tapa ja merkitys ovat Skotlannissa ja Norjassa melko samanlaiset kuin Suomessa. Sen sijaan virkistyskäyttöä ohjaava lainsäädäntö on etenkin Skotlannissa varsin uusi. Laeissa on useita hyviä piirteitä, joiden soveltuvuutta Suomeen voitaisiin tarkastella tarkemmin.

8.1. Skotlannin ulkoilulaki

Skotlannissa on turvattu kansalaisille vapaan liikkumisen oikeudet lailla. Uusi laki ”*The Land Reform Act 2003*”, (kirjoituksessa myöhemmin ulkoilulaki) astui voimaan helmikuussa 2005²⁷. Ulkoilulain tulkinnan avuksi on laadittu opas ”*Scottish Outdoor Access Code*”. Oppaassa kerrotaan yksityiskohtaisesti luonnossa liikkujien ja maanomistajien oikeudet ja velvollisuudet.

Skotlannin ulkoilulain 14 kohdassa on säädetty kieltotauluista ja esteistä. Skotlannin ulkoilulain mukaan maanomistajat eivät saa estää oikeutta vapaaseen liikkumiseen. Maanomistajat eivät saa esimerkiksi asentaa aitoja tai pystyttää kieltotauluja omalle maalle. Ulkoilulain oppaan sivulla 34 on erittäin yksityiskohtaisia esimerkkejä toimista, jotka ovat kiellettyjä.

Ulkoilun turvallisuudesta, suojelusta, neuvonnasta ja avustamisesta on säädetty Skotlannin ulkoilulain 15 kohdassa. Sen mukaan paikallinen viranomainen voi sopimalla maanomistajan kanssa asentaa alueelle esimerkiksi portteja, portaita ja penkkejä. Lisäksi viranomainen voi asentaa varoitusmerkkejä tai tehdä reittimerkintöjä alueille ulkoilijoita varten.

Paikallisen viranomaisen ja luonnonpuistojen viranomaisten tehtävät

Skotlannin ulkoilulain 13 kohdan mukaan paikallisen viranomaisen velvollisuus on ylläpitää vapaan liikkumisen oikeuksia. Paikallisilla viranomaisilla on velvollisuus ja valtuudet puolustaa ja saattaa voimaan vapaan liikkumisen oikeuksia. Tämän myötä Skotlannin ulkoilulaki sisältää useita tehtäviä paikallisille viranomaisille ja luonnonpuistojen viranomaisille.

Esimerkiksi paikallisen viranomaisen on pidettävä auki esteitä vesiväylät, reitit ja kaikki muut ulkoilualueet, joissa voidaan harjoittaa perustellusti vapaan liikkumisen oikeuksia. Paikallinen viranomainen voi tämän tarkoituksen toteuttamiseksi panna vireille oikeudenkäyntimenettelyn ja yleisesti tehdä toimenpiteitä, jotka he katsovat tarkoituksenmukaisiksi.

Lisäksi Skotlannin ulkoilulain 25 kohdan mukaan viranomaisella on velvollisuus perustaa ainakin yksi paikallinen ulkoilufoorumi alueellaan. Tämä foorumi antaa neuvoa ja yleistä apua kysymyksiin ja ongelmiin, jotka liittyvät ulkoiluun ja vapaaseen liikkumiseen. Ulkoilufoorumin on myös tuettava peruspolkujärjestelmän käyttöä.

Skotlannin ulkoilulain 17–20 kohdissa on säädetty peruspolkusuunnitelmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisten täytyy valmistella peruspolkusuunnitelma, ”*core path plan*”. Kun tällainen suunnitelma on laadittu, polut on merkittävä myös karttoihin. Suunnitelman tarkoituksena on helpottaa ulkoilijoiden liikkumista. Suunnitelman täytyy olla riittävä siitä näkökulmasta, että ihmisille annetaan perustellusti oikeuksia toteuttaa vapaan liikkumisen oikeuksia. Suunnitelma voi sisältää esimerkiksi merkittyjä reittejä kävelijöille, ratsastajille, pyöräilijöille tai yhteisreittejä monelle erille ulkoilulajille. Viranomaisten on pidettävä suunnitelma ja kartat yleisön saatavilla ja suunnitelmaa voi myydä kohtuullisella hinnalla.

²⁷ <http://www.outdooraccess-scotland.com/>

Skotlannin ulkoilulain opas

Ulkoilulain opas perustuu kolmeen periaatteeseen, jotka koskevat tasavertaisesti niin yleisöä kuin maanomistajia. Kolme periaatetta ovat: kunnioita toisten ihmisten etuja, pidä huolta ympäristöstä ja ota vastuu omista tekemisistä.

Kunnioita toisten ihmisten etuja -periaate pyrkii siihen, että käyttäytyään kohteliaasti, huolella ja avoimesti ulkoillessa. Ulkoilijoiden, maanomistajien ja ulkoilun parissa työskentelevien yksityisytyä ja turvallisuutta on kunnioitettava.

Pidä huolta ympäristöstä -periaate tarkoittaa, että ulkoilijan harjoittaessa vapaan liikkumisen oikeuksia, paikka jossa ulkoillaan, on jätettävä sellaiseen tilaan kuin se on ollut tullessa. Maanomistajien puolestaan on ylläpidettävä ulkoilun olosuhteita, jotta alueet ovat vetovoimaisia ulkoiluun.

Ota vastuu omista tekemisistä -periaate tarkoittaa, että ulkoillessa on käytettävä omaa arkijärkeä ja oltava varovainen. Ulkoilu ei ole välttämättä riskitöntä. Ulkoillessa on otettava huomioon ympäristö, joka voi sisältää luonnonvaaroja, kuten epätasaista, jyrkkää ja kivistä maastoa, nopeasti virtaavia jokia ja jyrkkiä kallioita. Ulkoilijoiden on tiedostettava, että joissakin ulkoilulajeissa luonnonvaarat ovat osa ulkoilukokemusta, kuten esimerkiksi vuorikiipeilyssä tai melonnassa.

Oppaan mukaan, jokaisen on otettava vastuu omista tekemisistä lajista riippumatta. Vanha oikeusperiaate ”*volenti non fit injuria*” kuvastaa hyvin ulkoilijan omaa vastuuta. Ulkoilija, joka käyttää jokamiehenoikeuksia, tulee samalla hyväksyäkseen jokamiehenoikeuksiin liittyvät ilmeiset riskit ja ulkoilulajeihin liittyvät riskit.

8.2. Norjan ulkoilulaki

Norjan ulkoilulaki on jo vuodelta 1957²⁸, mutta siihen on tehty osittaisuudistuksia vuosien varrella. Viimeisimmän lakimuutoksen (vuonna 2012) tarkoituksena oli viranomaisien työn helpottaminen. Viranomaisien on muutoksen jälkeen helpompi merkitä ulkoilureittejä ja polkuja ja muutoinkin viranomaisille annettiin enemmän työkaluja ulkoiluolosuhteiden parantamiseksi.²⁹

Norjan ulkoilulain 1 §:ään on kirjoitettu lain tavoite. Sen mukaan lain tarkoitus on mm. suojella ulkoilun olosuhteita, turvata jokamiehenoikeudet ja kulkuoikeus maalla sekä oikeus viettää aikaa luonnossa. Lain on turvattava oikeudet niin, että terveellisiä, ympäristöä vahingoittamattomia ja hyvinvointia lisääviä ulkoilumahdollisuuksia säilytetään ja edistetään.

Norjan ulkoilulain 13 §:ään on kirjoitettu kielto asettaa aitoja tai muita esteitä kulkemisen estämiseksi. Maanomistaja tai maata käyttävä ei saa asettaa esteitä tai millään muullakaan tavalla

²⁸ Norjan ulkoilulaki kokonaisuudessaan norjan kielellä:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-06-28-16>

Norjan ulkoilulain lyhennelmä englanniksi:
https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/outdoor-recreation-act/id172932/?regj_oss=10

²⁹ Norjan ulkoilulaista lisätietoa:
<http://www.environment.no/Topics/Outdoor-recreation/Right-of-access/>

tehdä toimia, joilla pyritään rajoittamaan ulkoilua. Rajoittaminen on sallittua ainoastaan, jos se palvelee maanomistajan oikeutettua etua, eikä se kohtuuttomasti vaikeuta oikeutta liikkua vapaasti.

Norjan ulkoilulain 22 §:ssä on määritelty ulkoilun hallinnolliset toimijat ja niiden tehtävät. Hallinnolla on yleinen vastuu kansalaisten etujen edistämisestä liittyen ulkoiluun. Lisäksi hallinnollisille toimijoille on esimerkiksi asetettu tiettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia ulkoiluun liittyen. Kunnalla on esimerkiksi oikeus toimia, tehdä valituksia ja tehdä suojatoimenpiteitä kansalaisten ulkoiluun liittyvien etujen turvaamiseksi, jos se on tarkoituksenmukaista.

Norjan ulkoilulain 35 §:n mukaan ministeriö voi puolestaan antaa kunnille ja järjestöille (joiden tarkoituksena on edistää matkailua ja ulkoilua) yleisiä tai rajoitettuja oikeuksia, kuten: a) asentaa opasteita ja merkitä reittejä viljelemättömälle maalle ja b) luvan rakentaa jalankulkusillan tai tehdä muita toimenpiteitä tietyissä paikoissa helpottaakseen kulkemista ja läpikulkua viljelemättömien alueiden läpi.

Maanomistajaa on tiedotettava, jos reiteille asennetaan opasteita. Jos maanomistaja vastustaa opasteiden asentamista, ministeriö päättää opasteiden laittamisesta. Jos ministeriö päättää, että opasteet asennetaan, antaa se myös ohjeet sille, miten opastusten laittaminen tulee tehdä.

9. Voimassaolevan ulkoilulain säännösten arviointia

9.1. Yleisten tavoitteiden toteutumisen arviointia

Voimassa olevassa ulkoilulaissa ei ole yleisiä tavoitteita. Laki sisältää keinoja ulkoilun edistämiseksi vain kolmen erityisen asian osalta, joita ovat: ulkoilureitit, valtion retkeilyalueet ja leirintäalueet. Millekään näistä kolmesta yksittäisestä asiasta ei ole asetettu myöskään omia, erityisiä tavoitteita. Siten ulkoilulaki ei soveltamisalan kapeuden vuoksi turvaa yleisellä tasolla asioita, joita sillä tavoitellaan.

Ulkoilulain valmisteluaineistosta on pääteltävissä, että lailla tavoitellaan kansalaisten ulkoilumahdollisuuksien edistämistä ja tätä kautta kansanterveyden parantamista. Lisäksi lailla halutaan ehkäistä ulkoilusta aiheutuvia ympäristöhaittoja ja omaisuusvahinkoja ohjaamalla ulkoilua tietyille alueille ja reiteille. Lailla annetaan hallinnollisia työvälineitä näiden tavoiteltujen asioiden toteuttamiseksi.

9.2. Ulkoilureittien perustaminen ja pitäminen

9.2.1. Tietoa ulkoilureiteistä

Ulkoilureitille ei ole yleisessä käytössä olevaa yhtä määritelmää. Yleisesti ulkoilureiteiksi kutsutaan ulkoiluun tarkoitettuja väyliä, jotka voivat olla monen tyyppisiä, kuten esimerkiksi kuntoreittejä, ulkoiluteitä, polkuja tai jalankulkuväyliä. Suomessa on laaja yksityisteiden ja metsäteiden verkosto,

joka palvelee myös ulkoilureitteinä. Ulkoilureittejä koskevat kaavamerkinnot on kuvattu ympäristöministeriön asetuksessa³⁰.

Kulkeminen metsässä keskittyy poluille ja ulkoilureiteille, koska niillä liikkuminen on helpompaa. Ulkoilureitit ovat ulkoilua tukevaa infrastruktuuria. Ulkoilureitit toimivat itsessään liikuntapaikkoina, mutta ne parantavat myös monien luontokohteiden saavutettavuutta. Ulkoilureittien vapaa käyttö lisää ihmisten tasa-arvoisuutta liikunnan ja virkistystyksen suhteen. Virkistyskäyttöä ja sen aiheuttamaa kulutusta voidaan ohjata halutuille alueille tekemällä ulkoilureittejä.

Ulkoilureittejä ei ole yleisesti määritetty, eikä niiden kokonaismäärää Suomessa tiedetä. Valtakunnallisessa liikuntapaikkarekisterissä (LIPAS) ulkoilureittejä, kuntoreittejä, luontopolkuja ja ratsastus- tai pyöräreittejä oli noin 6 500 km ja hiihtoreittejä ja latu-uria noin 6 100 km. Tiedot perustuvat kuntien antamiin tietoihin, jotka eivät ole vielä kattavat. Metsähallitus pitää yllä noin 7 500 km erilaisia retkeilyreittejä ja luontopolkuja ja noin 2 100 km hiihtoreittejä ja latu-uria.

Maanmittauslaitoksen mukaan 2000-luvulla on tehty noin 70 ulkoilureittien reittitoimitusta, joista suurin osa Lapin alueella. Ulkoilureittitoimitusten kattamaa reittipituutta ei tilastoida, eikä siitä ole saatavissa arviota.

Suurin osa kuntien ulkoilureiteistä perustetaan reitinpitäjän ja maanomistajan välisillä määräaikailla tai toistaiseksi voimassaolevalla kirjallisilla sopimuksilla. Sopimus ei sido uutta maanomistajaa, jos kiinteistön omistus muuttuu. Sen sijaan ulkoilulain mukaisella ulkoilureittitoimituksella ulkoilureitistä tulee kiinteistölle pysyvä rasite.

Ulkoilureittien ja -paikkojen suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito on kunnissa monen hallintokunnan, esimerkiksi liikunta-, ympäristö-, puisto-, kiinteistö- ja rakennustoimen vastuulla. Koska toimijoita on monia, ja reittejä hyvin erilaisia aina jalkakäytävistä metsäpolkuihin, toimijoiden yhteistyön merkitys korostuu. Monet vanhat retkeilyreitit ja luontopolut ovat olemassa vain kartalla, koska niiden ylläpito on lopetettu.

9.2.2. Ulkoilureittisäännösten arviointia

Yleistä

Ulkoilureittejä koskevilla säännöksillä on ollut myönteinen vaikutus virkistyskäytön kehittämiseen, koska ne nostavat esiin ulkoilureittien merkityksen. Säännökset ovat toimineet tehtävässään melko hyvin.

Ulkoilureittisäännösten perusteella ulkoilureitti voidaan perustaa kiinteistölle, jos reitti on yleisen ulkoilutoiminnan järjestämisen kannalta tärkeää, eikä siitä aiheudu kohtuutonta haittaa kiinteistölle. Ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ulkoilureittisuunnitelma ja pidettävä paikalla ulkoilureittitoimitus. Ulkoilureitin pitäminen on kunnan tehtävä. Myös valtion maalle voidaan perustaa ulkoilureitti, jolloin sen pitäminen on valtion tehtävä. Ulkoilureitin perustamiseen tai pitämiseen ei ole velvoitetta.

³⁰ Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakentamislain mukaisista kaavoissa käytettävistä merkinnöistä 31.3.2000.

Ulkoilun ohjaaminen tietyille reiteille ja alueille on tarpeellista mm. virkistyskäytön ohjaamiseksi. Hyvin saavutettavat, kulkua helpottavat ja laadukkaat ulkoilureitit luonnossa ja taajamissa ovat käytettyjä vapaa-ajan liikunta- ja ulkoilupaikkoja.

Ulkoilureittiä perustettaessa ulkoilulain mukainen reittitoimitus koetaan raskaaksi ja pakon-omaiseksi menettelytavaksi ja sitä käytetään vain harvoin. Sen sijaan kunnat ja maanomistajat pitävät ulkoilureitin perustamista vapaaehtoisten sopimusten pohjalta useimmiten parhaana toteutustapana. Ulkoilureittitoimituksen sisältöjä käytetään kuitenkin apuna myös sopimusta tehdessä. Reittitoimitus on maanomistajan ja reitinpitäjän näkökulmasta usein tarpeeton lisämenettely, jos alueiden luovuttamisesta reitin käyttöön päästään muutoin sopimukseen.

Ulkoilulain mukaan kunnat voivat siirtää ulkoilureittien kunnossapidon kolmannelle osapuolelle, kuten yhdistykselle tai matkailupalveluyritykselle. Tällaisten sopimusten määrää ei tiedetä, mutta ne ovat melko tavallisia ja usein kuntien resurssit huomioiden tarkoituksenmukaisia.

Ulkoilureittien opastemerkkien suunnittelua ja sijoittamista varten on standardi *SFS 4424 Ulkoilun ja liikunnan merkit*³¹. Erämaassa kulkevat pitkät vaellusreitit ovat esimerkki ulkoilureiteistä, joiden luonteeseen kuuluu harva merkitseminen.

Ulkoilureitin perustaminen 1–2 §

Ulkoilulaissa ei ole suoraan määritelty ulkoilureittiä, mutta se ei aiheuta ongelmia nykyisen ulkoilulain reittisäännösten soveltamisessa. Lain 1 §:n perusteella ulkoilureitti ja sen liitännäisalueet ovat tarpeen kulkemista ja siihen liittyvää ulkoilijan lepoa ja virkistymistä varten. Laista on pääteltävissä, että ulkoilureitillä tarkoitetaan omin voimin liikkumiseen tarkoitettua reittiä, eikä se sekoitu esimerkiksi maastoliikennelain tarkoittamaan moottorikelkkailureittiin. Moottorikelkkailureitit ovat tieliikennelain tarkoittamia teitä.

Yleisesti ulkoilureitin käyttötarkoitus on jokseenkin selkeä ilman määritelmääkin, mutta määrittelemättömyys aiheuttaa hankaluuksia ja epäyhtenäisyyttä mm. tilastoinnissa, tiedottamisessa ja muiden lakien soveltamisessa. Ulkoilureitin ja -polun tai luonnonpolun määrittelemättömyys aiheuttaa epäselvyyttä myös siinä, miten ja milloin reitinpitäjä on kuluttajaturvallisuuslain mukaisessa vastuussa reitin turvallisuudesta.

Ulkoilureitin pito rasitteena on julkinen palvelu ja sen säätäminen ulkoilulain mukaisesti ensisijaisesti kunnan tehtäväksi on luontevaa. Ulkoilureitti voidaan perustaa ulkoilureittitoimituksella silloin, kun reitti on yleisen ulkoilun järjestämisen kannalta tarpeen johtaa tietyn kiinteistön kautta, tai kun reitin pysyvyys halutaan varmistaa.

Ulkoilureitin perustaminen ulkoilureittitoimituksella tarkoittaa, että reitistä tulee pysyvä rasite kiinteistölle. Maanmittauslaitoksen mukaan olisi selkeintä, että reittitoimitus tehtäisiin aina, vaikka kyseessä olisikin vapaaehtoisten sopimusten perusteella perustettu ulkoilureitti. Kiinteistörekisteriin voidaan merkitä määräaikaista ja pysyviä rasitteita.

³¹ Ulkoilun ja liikunnan merkit. Suomen standardisoimisliitto. SFS-4424.

Laissa ei oteta kantaa siihen, voiko maanomistaja saattaa reittitoimitusasian vireille, jos hän esimerkiksi maastoon kohdistuvan hajanaisen kulutuksen vuoksi haluaisi ohjata kulkemisen ulkoilureitille. Ulkoilureittitoimituksen myötä maanomistaja saa korvauksen reittipohjasta ja reitinpitäjälle tulee vastuu esimerkiksi jätelain mukaisesta roskaantumisesta.

Ulkoilulaissa käytetty termi *reitin pitäminen* eli sen tekeminen ja kunnossapito ovat käsitteinä vaikiintuneita ja selkeitä ja aiheesta on laadittu hyviä oppaita. Ulkoilureitin kunnossapito ja ulkoilua palvelevien rakenteiden määrä riippuu reitin sijainnista ja luonteesta sekä reitin pitäjän intresseistä. Reitin pitämiseen ei ole velvoitetta, vaikka reitti on perustettu rasitteena. Ulkoilureittiä varten tehty rasite voidaan purkaa, jos reitille ei ole enää tarvetta.

Ulkoilulaissa ei ole määritelty reitin kunnossapidon vähimmäistasoa. Sen määrittäminen onkin usein tarpeetonta tai käytännössä mahdotonta, koska ulkoilureitit ovat luonteeltaan, pituudeltaan ja käyttötarkoitukseltaan hyvin erilaisia. Osa ulkoilureiteistä on käytännössä täysin umpeen kasvaneita tai esimerkiksi päätehakkuualueet katkaisevat reittejä. Ulkoilureitti on palvelu, jonka tulee olla lupautusten mukainen ja reittirakenteiltaan turvallinen.

Ulkoilulain säännösten mukaan reitistä ei saa aiheutua huomattavaa haittaa kiinteistölle, mutta reittien yleisissä perustamisedellytyksissä ei edellytetä ympäristövaikutusten arviointia. Ulkoilureittien aiheuttamat ympäristövaikutukset ovat kokemusten mukaan vähäisiä ja paikallisia. Ulkoilureiteistä ei ole odotettavissa useaan kiinteistöön kohdistuvia ympäristövaikutuksia, eikä niillä ole juuri koskaan vaikutusta kolmanteen osapuoleen.

Kunta voi ulkoilulain perusteella siirtää ulkoilureitin ylläpidon jonkin sopivan toimijan tehtäväksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä. Käytännössä mm. ulkoilu ja liikuntajärjestöillä, virkistysalueyhdistyksillä, Metsähallituksella ja matkailuyrityksillä on hyvää asiantuntemusta ulkoilureittien pitämisestä.

Ulkoilureittisuunnitelma 3–5 §

Ulkoilureittitoimitusta varten kunnan on laadittava ulkoilureittisuunnitelma, jossa tulee esittää mm. reitin kulku ja siihen liittyvät liitännäisalueet.

Ulkoilureittisuunnitelman tekeminen on kunnan tehtävä. Suunnitelma kuulutetaan, pidetään kunnassa nähtävänä ja siitä voidaan tehdä muistutuksia. Kun ulkoilureittisuunnitelma on vahvistettu kunnassa, se viedään ELY-keskuksen vahvistettavaksi. Käytännössä on ollut epäselvää, missä vaiheessa ulkoilureitistä tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös. Epäselvyyden vuoksi säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että ELY-keskus vahvistamisen sijasta ”hyväksyy” ulkoilureittisuunnitelman, koska todellisuudessa ELY-keskus tekee asiassa muutoksenhalukelpoisen päätöksen, mutta ei voi puuttua kunnan tekemän ulkoilureittisuunnitelman sisältöön. Toinen vaihtoehto olisi, että ELY-keskus antaisi asiasta kunnalle vain lausunnon samalla tavalla kuin kaava-asioissa, joissa ELY-keskus toimii ohjaajan roolissa.

Ulkoilureitin vahvistaminen kestää ELY-keskuksessa kahdesta viikosta kahteen kuukauteen edellyttäen, että asiakirjat on laadittu asianmukaisesti ja reitin kulku on suunniteltu hyvin. Ulkoilureittisuunnitelman vahvistamisen jälkeen kunnan on haettava kirjallisesti maanmittauslaitokselta määräystä ulkoilureittitoimitukseen.

Ulkoilureitti on suunniteltava sellaisella tarkkuudella, että se voidaan tarvittaessa merkitä maastoon. Ulkoilureittisuunnitelman sisällöstä ei ole laissa tarkempia määräyksiä ja säädös on siinä mielessä vanhanaikainen. Säädös on kuitenkin käytännössä toiminut hyvin.

Metsästyslain uudistamisen yhteydessä ulkoilulakiin lisättiin pykälä 3 a, jossa määrätään suunnittelemaan ulkoilureitti siten, ettei siitä aiheudu *”merkittävää riistaeläinten elinolosuhteiden turmeltumista tai huomattavaa häiriötä riistan lisääntymiselle”*. Säädös on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin muut säännökset ja koskee vain erityistä riistan suojaa. Säädöksen soveltamisessa ei ole erityistä ongelmaa, mutta se poikkeaa tarkkuudellaan muista reitin perustamisedellytyksistä.

Ulkoilulain mukaan *”ulkoilureittisuunnitelmassa on mainittava mihin ulkoiluun liittyvään kulkemiseen reitti on tarkoitettu.”* Laissa tai hallituksen esityksessä ei ole ulkoilureitin määritelmää eikä rajausta tai esimerkkejä siitä, millaiseen liikkumiseen ulkoilureittiä käytetään. Lain perustelutekstissä on kuitenkin todettu, että reitit tulisivat yleensä palvelemaan jalan, hiihtäen ja pyöräillen tapahtuvaa kulkemista. Lain perusteluissa mainitut kulkutavat voisi olla tarpeen mainita myös säädöstekstissä epäselvyyksien välttämiseksi.

Tyypillisesti ulkoilureittitoimitusta tai vapaaehtoista sopimusta tehdessä määritetään esimerkiksi, että reitti on tarkoitettu *”jalan liikkumiseen ja hiihtämiseen”*. Näin todetaan esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y:n, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f:n ja Suomen Kuntaliiton 1.1.2010 tekemässä ulkoilureittisopimusmallissa. Tällaisella sopimuksella ei suoraan voi rajoittaa jokamiehen oikeutta, kuten esimerkiksi pyöräilyä, jos reitti itsessään ei vahingoitu pyöräilystä.

Ulkoilulaissa ei ole otettu kantaa, vaikuttaako ulkoilureitti jokamiehen oikeuksiin ja mitkä ovat reitinpitäjän oikeudet määrätä reitin käytöstä. Siten jokamiehen oikeudet ovat lähtökohtaisesti voimassa ulkoilureiteillä. Jokamiehen oikeuksia voidaan rajoittaa erityisistä syistä esimerkiksi tapahtumien aikana hallinnanoikeuden perusteella.

Ulkoilulaissa ei ole säädetty ulkoilureitin rakenteista. Koska on olemassa hyvin monenlaisia reittejä, ei ole tarkoituksenmukaista määritellä ulkoilureitin leveyttä, rakenteita tai muita teknisiä ominaisuuksia. Ulkoilureitti tulee aina suunnitella vastaamaan käyttötarkoitusta ja toteuttaa vallitseviin luonnonolosuhteisiin sopivalla tavalla.

Luonnonsuojelulain (36 §) tarkoittamat jokamiehen oikeuden käytön kieltävät kyltit ovat kiellettyjä myös ulkoilureiteillä. Poliisi voi todeta kyltit laittomiksi. Liikennemerkeillä ei ole oikeudellista merkitystä tiealueiden ulkopuolella.

Ulkoilureittitoimituksesta ja korvauksista 6–8 §

Maanomistajien näkökulmasta ulkoilureittien perustamiseen liittyy suhteellisen harvoin ongelmia. Ulkoilureitin perustamisessa on tärkeää, että maanomistajan näkökulma huomioidaan ja mahdolliset haitat korvataan täysimääräisesti.

Ulkoilureittitoimitusmiesten ja reittipohjasta maksettavien korvausten osalta ulkoilulaissa viitataan lakiin yksityisistä teistä. Lakia yksityisistä teistä ollaan uudistamassa ja asia täytyy tarkistaa sen

osalta myöhemmin. Sinänsä viittaukset ovat toimivia ja selkeitä. Kuntaliitto on auttanut tilanteissa, joissa osapuolet ovat olleet korvauksista erimielisiä.

Ulkoilureitin haltuunotto, käytöstä määrääminen ja siirto 9–11 §

Kun ulkoilureitti on saanut lainvoiman ja korvaus maanomistajalle on maksettu, ulkoilureitin pitäjällä on oikeus ottaa alue haltuunsa ja mm. raivata reittiä ja kaataa puita.

Ulkoilulain 10 § mukaan ”*kunta voi antaa määräyksiä ja ohjeita ulkoilureitin käyttämisestä*”. Säädöksessä ei määritellä sitä, mitä määräyksiä voidaan antaa. Määräysten ja ohjeiden rikkomisesta ei ole myöskään säädetty rangaistusta. Siten määräysten vastaiseen toimintaan ei voida puuttua.

Oikeudellisesti tarkastellen määräysvaltaa koskeva sanamuoto on liian yleinen ja sitä on tarpeen muuttaa lakia uudistettaessa. Säännöksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu tarkemmin liitteessä 2.

Kunnan määräyksenantovaltuus koskee lain mukaan vain reittitoimituksella perustettuja reittejä, vaikka yleisesti on syntynyt mielikuva, että määräyksenantovaltuus koskisi kaikkia ulkoilureittejä. Ulkoilureittejä käytetään pääasiassa jokamiehenoikeudella. Mahdollisia käyttökieltoja ja rajoituksia voidaan antaa esimerkiksi tapahtumien yhteydessä (kokoontumislaki). Kunta ei voi rajoittaa ulkoilureiteilla jokamiehenoikeuksia ilman lakiin nojautuvaa perustetta.

Reitin pitäjä voi ohjata reitin käyttämistä esimerkiksi opasteilla ja rakenteilla. Opasteet ovat reitinpitäjän suosituksia ja ohjeita, joita reitin pitäjä voi antaa hallinnanoikeuden ja kuluttajaturvallisuuslain nojalla.

Reitinpitäjän ja reitin käyttäjän oikeuksista tai velvollisuuksista ei liene mahdollista säätää ulkoilulaissa, koska reiteillä on voimassa tavanomaiset jokamiehenoikeudet. Jokamiehenoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa ulkoilureiteilla. Sen vuoksi niitä ei voida säätää myöskään ulkoilulailla. Reitinpitäjän oikeudet ja velvollisuudet jäisivät siten rikoslain hallinnanoikeussäännöksen ja kuluttajaturvallisuuslain varaan. Ohjeistusta reitin pitämiseen tulisi lisätä. Asia koskee yleisesti kaikkia reittejä, ei pelkästään ulkoilulain mukaisella reittitoimituksella perustettuja ulkoilureittejä.

Ulkoilulain mukaan reitti voidaan siirtää paikasta toiseen samoilla edellytyksillä kuin se on perustettukin. Reitin siirtämistä koskevat perusteet ovat nykyiseen lainkirjoitustapaan nähden liian yleisiä. Siten ne on tarpeen täsmentää ulkoilulakia uudistettaessa. Mikäli maanomistaja haluaa reittiä siirrettävän, hänellä on asian vireillepano-oikeus niissä tilanteissa, joissa kunta ei halua ryhtyä siirtämistä koskeviin toimiin.

Ulkoilureitin lakkauttaminen, perustaminen kaavalla ja kuntayhteistyö 12–14 §

Ulkoilulain säännöksessä mainitaan ulkoilureitin lakkauttamisperusteeksi reitin tarpeettomuus tai muu erityinen syy. Erityinen syy voinee olla esimerkiksi ympäristöhaitta tai haitta maanomistajalle. Nykyisessä lainkirjoittamistavassa nämä seikat mitä ilmeisimmin kirjoitettaisiin näkyviin.

Ulkoilulaki sallii ulkoilureitin vahvistamisen ilman ulkoilureittisuunnitelman tekemistä, mikäli reitti on merkitty hyväksytyyn kaavaan. Tätä menettelyä ei ole juurikaan sovellettu.

Ulkoilulain kuntien välistä yhteistyötä koskeva säännös on sellaista tilannetta varten, jossa ulkoilu-reitti kulkee useamman kuin yhden kunnan alueella. Tällöin on tarkoituksenmukaista, että ulkoilu-reitin perustaminen tapahtuu yhdessä menettelyssä. Soveltamistilannetta ei nimenomaisesti mainita säännöksessä ja lakia voitaisiin tältä osin täydentää.

9.3. Valtion retkeilyalueiden perustaminen ja pitäminen

9.3.1. Tietoa valtion retkeilyalueista

Valtion retkeilyalueita voidaan perustaa valtion alueille, joilla on ulkoilun kannalta huomattava yleinen merkitys. Retkeilyalueiden perustamiselle ei ole asetettu laissa tavoitteita. Laki edellyttää, että retkeilyalueiden metsätalous, kalastus, metsästys ja muukin käyttö on hoidettavan siten, *”että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi otetuksi huomioon”*. Suurin osa retkeilyalueista on metsätaloustaloudessa, mutta niihin kuuluu myös suojelualueita. Esimerkiksi Evolla on rantojen suojelualueita ja osa retkeilyalueiden pinta-alasta on Natura-alueita.

Suomessa on kuusi ulkoilulailla perustettua valtion retkeilyaluetta: Evo, Hossa, Iso-Syöte, Kylmäluoma, Oulujärvi ja Ruunaa. Lisäksi on Inarin ja Napapiirin retkeilyalueet, jotka ovat palveluiltaan vastaavia, mutta Metsähallituksen omalla päätöksellään hoitamia retkeilyalueita. Uusia retkeilyalueita ei ole perustettu 20 vuoteen.

Virkistyskäytön näkökulmasta valtion retkeilyalueiden kehittäminen on ollut vaisua, eikä niihin ole panostettu samalla tapaa kuin kansallispuistoihin.

Taulukko 1. Retkeilyalueilla oli yhteensä noin 300 000 kävijää vuonna 2013.

Valtion retkeilyalue	Perustamisvuosi	Kävijämäärä 2013	Pinta-ala
Evon retkeilyalue	1994	68 100	4 860 hehtaaria
Hossan retkeilyalue	1979	52 400	90 km ² .
Iso-Syötteen retkeilyalue	1985	29 300	11,5 km ²
Kylmäluoman retkeilyalue	1979	27 100	74 km ²
Oulujärven retkeilyalue	1993	37 900	78 km ²
Ruunaan retkeilyalue	1987	84 600	32 km ²
Yhteensä		299 400	322 km²
Napapiirin retkeilyalue		48 200	30 km ²
Inarin retkeilyalue		106 700	1215 km ²

Valtion retkeilyalueita hoidetaan monitavoitteisesti ja alueilla on Metsähallituksen puolelta kolme isäntää eli tulosaluetta: Luontopalvelut, Metsätalous ja Laatumaa.

Ulkoilulain mukaan retkeilyalueiden perustamisen syy ja pääasiallinen käyttötarkoitus on luonnon virkistyskäyttö. Käytännössä myös metsätalouden harjoittaminen on valtion retkeilyalueilla tärkeässä roolissa. Ulkoilulaissa ei ole säädetty siitä, missä suhteessa retkeilyalueen tulee palvella virkistyskäyttöä tai metsätaloutta. Asiaan ei ole otettu kantaa myöskään valtion retkeilyalueiden perus-

tamista koskeissa valtioneuvoston päätöksissä. Metsähallitus määrittelee retkeilyalueiden käyttöä tarkemmin hoito- ja käyttösuunnitelmissa, jotka se tekee sidosryhmiä osallistavasti ja jotka se lausuntojen jälkeen hyväksyy itse. Menettely eroaa kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmista, jotka ympäristöministeriö hyväksyy.

Valtion retkeilyalueisiin kohdistuu paine muuttaa niitä kansallispuistoiksi ja asia nousee keskusteluun usein. Tämä kertoo siitä, että retkeilyalueiden tehtävää monipuolisena virkistyskäyttöympäristönä ei ole ymmärretty tai niiden metsänkäsittelyä pidetään liian voimaperäisenä. Ristiriitoihin ja kehittämisen puutteisiin vaikuttanee, että alueet nähdään toisaalta potentiaalisina, tulevana luonnonsuojelualueina ja toisaalta tavallisena talousmetsänä, jolla on virkistyskäyttöarvoa.

Valtion retkeilyalueilla on merkitystä valtakunnallisessa virkistysalueverkostossa. Kaupungistumisen edetessä hyvin saavutettavien lähivirkistysalueiden kysyntä kasvaa ja ulkoilun tarpeisiin tarvitaan enemmän valmiita reittejä ja palvelevia virkistysympäristöjä. Valtion retkeilyalueilla voidaan toteuttaa virkistyskäytön ja luontomatkailun tavoitteita monipuolisemmin kuin kansallispuistoissa, koska alueet eivät pääosin ole luonnonsuojelualueita ja eri aktiviteettien harrastaminen ja laajamittaisempi toiminta, kuten kilpailujen järjestäminen alueella, on usein mahdollista. Monipuolisten virkistyskäyttöedellytysten kehittäminen edellyttää aktiivista ja tavoitetta tukevaa alueiden käytön suunnittelua.

9.3.2. Retkeilyaluesäännösten arviointia

Valtion retkeilyalueen perustaminen 16 §

Valtion retkeilyalueet perustetaan valtioneuvoston päätöksellä. Ulkoilulakia säädettäessä ajateltiin, että retkeilyalueet olisivat lähes kansallispuistoihin rinnastettavia, merkittäviä aluekokonaisuuksia. Siten mahdollisimman arvovaltainen päätöksentekotaso katsottiin tarpeelliseksi. Valtioneuvoston päätös on asianmukainen myös siksi, että päätöksellä vaikutetaan usean hallinnonalan toimintaan, eikä aluetta voi lakkauttaa tai muuttaa vain yhden hallintokunnan päätöksellä.

Valtion retkeilyalueilla on ollut ongelmia metsätalouden, luonnonsuojelun ja virkistyskäytön välillä. Valtion retkeilyalueisiin kohdistuu paine muuttaa niitä kansallispuistoiksi ja toisaalta tehostaa niiden metsätalouskäyttöä. Tällaista käytännön ristiriitaa ei ole helppo lailla ratkaista, etenkin kun ulkoilulaissa jo todetaan retkeilyalueen pääasialliseksi käyttömuodoksi virkistyskäyttö. Retkeilyalueiden hoidon ja käytön suunnittelussa tulisi lisätä virkistyskäytön ja luontomatkailun näkökulmaa. On selvää, että tehokkuuteen tai suuriin käsittelypinta-aloihin pyrkivä metsänhoito ei tue ulkoilukokemusta luonnonympäristössä. Toisaalta metsän hoidolla voi olla myös myönteisiä vaikutuksia virkistysympäristöön.

Ympäristöministeriö hyväksyy kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmat, jolloin ministeriö voi ohjata niitä koskevia suunnitelmia. Valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelman asema tulisi vahvistaa samantyyppiseksi säätämällä suunnittelusta ulkoilulaissa.

Retkeilyalueita ei ole perustettu 20 vuoteen ja erityisesti eteläisessä Suomessa laajempia yhtenäisiä metsäalueita on vähän. Koska ulkoilulaissa ei ole säädöksiä retkeilyalueiden vähimmäiskoosta, voitaisiin ajatella, että mahdolliset uudet retkeilyalueet olisivat nykykäytäntöä pienempiä. Pienem-

piä retkeilyalueita voitaisiin perustaa keveämmällä menettelyllä, esimerkiksi ministeriön päätöksellä alueelle, jolla on huomattavaa merkitystä virkistyskäytölle. Tällaisia alueita voivat olla esimerkiksi puolustusvoimilta vapautuvat linnakesaaret, tai muut alueet, joille kohdistuu jo nyt runsaasti virkistyskäyttöä. Lisäksi tulisi selvittää, voitaisiinko retkeilyalueita perustaa esimerkiksi kuntien ja valtion yhteistyöllä kansallisten kaupunkipuistojen tapaan siten, että niissä olisi usean maanomistajan alueita. Väestön keskittyessä yhä voimakkaammin suurten kaupunkien läheisyyteen, tulisi myös uusien retkeilyalueiden tarvetta ja sijaintia arvioida ulkoilupaineen kohdistumisen näkökulmasta.

Valtion retkeilyalueen järjestyssääntö 17 §

Ulkoilulakia uudistettaessa valtion retkeilyalueen järjestyssääntöä koskeva säädös on tarpeen uudistaa, koska se on puutteellisesti muotoiltu, eikä sitä voitane pitää riittävänä nykyisen lainkirjoittamiskäytännön ja perustuslain 80 §:n kannalta.

Valtion retkeilyalueen järjestyssäännön asettaminen vastaa kansallispuiston järjestyssäännön asettamista. Järjestyssäännön oikeusvaikutus on määritelty kansallispuistoista poikkeavasti siten, ettei se muodosta suoraan rangaistusvaatimuspohjaa. Ulkoilulakia uudistettaessa tulisi selvittää mahdollisuus asettaa oikeusvaikutteisia järjestyssääntöjä valtion retkeilyalueille. Oikeusvaikutteisen järjestyssäännön asettaminen tulisi olla riippumattoman viranomaisen tehtävä.

9.4. Leirintäalueiden perustaminen ja pitäminen

9.4.1. Tietoa leirintäalueista

Yleisiä leirintäalueita on Suomessa reilut 300. Yhteensä leiriytymiseen tarkoitettuja alueita on noin 500. Niin sanotut matkaparkit, joissa yövytään markettien parkkialueilla ja muissa vastaavissa paikoissa, ovat yleistyneet Suomessa. Suurin osa leirintämatkailusta tapahtuu tällä hetkellä matkailuautoilla ja matkailuperävaunuilla, noin 10 prosenttia leirintämatkailusta on telttailua. Leirintäalue toimintaa ei mielletä samalla tavoin ulkoiluksi kuin ulkoilulain säätämisen aikaan 1973.

Leirintäalueiden sesonki kestää kesäkuusta elokuuhun, mutta myös kesäsesongin ulkopuolella liikkuu leirintämatkailijoita mm. kalastuksen tai muiden luontoharrastusten vuoksi. Sesongin ulkopuolella suurin osa leirintäalueista on kuitenkin kiinni ja leiriytymisen on tapahduttava jokamiehen oikeudella tai matkailuajoneuvoille soveltuvilla pysähdyspaikoilla. Laskettelukeskusten matkailualueet palvelevat myös talvisin.

Euroopan Unionin tasolla leirintäalueet luetaan majoituspalveluihin. Euroopan komissio on aloittanut Euroopan majoituspalveluiden turvallisuuden arvioinnin. Siinä majoituspalveluihin liittyvien osapuolten kuulemista varten on laadittu vihreä kirja majoituspalveluiden turvallisuudesta. Vihreässä kirjassa majoituspalveluihin luetaan hotellien ja lomakylien lisäksi myös leirintäalueet sekä asuntovaunu- ja matkailualueet. Jaottelu perustuu EU:n tilastolliseen toimialaluokitukseen.

Ulkoilulain lisäksi leirintäalueen pitäjiä koskee mm. laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006). Leirintäalueen pitäjän on tehtävä matkustajista matkustajailmoitus. Nykyiset leirintäaluesäännökset toimivat pääasiassa hyvin. Erityisesti säännöksiä järjestyksestä ja turvallisuudesta pidettiin onnistuneina.

9.4.2. Leirintäaluesäännösten arviointia

Leirintäalueen määritelmä ja sijoittaminen 18–19 §

Ulkoilulaki määrittää leirintäalueen mm. paikaksi, jossa on vähintään 25 kpl teltalle, matkailuajoneuville tai matkailuperävaunulle varattua paikkaa tai vähintään 10 leirintämökkiä. Laissa kuvataan myös muu majoitustoiminta, jossa vuodepaikkojen lukumäärän perusteella sovelletaan ulkoilulain säädöksiä.

Leirintäalueen määritelmän täyttävästä alueesta on tehtävä ilmoitus sijaintikunnan määräämälle viranomaiselle ennen toiminnan käynnistämistä. Ilmoituksenvaraisuuden raja (erilaisten majoituspaikkojen lukumäärä) on osoittautunut käytännössä toimivaksi.

Ulkoilulaissa luetellaan useita leirintäalueen perustamisedellytyksiä, joita ovat mm. liikenneturvalisuus, ympäristön viihtyisyys ja roskaantuminen. Lisäksi laissa on viittaukset kaavoitukseen ja palo- ja henkilöturvallisuuteen. Edellytysten selvittäminen ja arviointi vaatii toiminnan harjoittajalta ja kunnan leirintäalueviranomaiselta usean alan asiantuntemusta. Käytännössä tämä on hämmentänyt jossain määrin kunnan leirintäalueviranomaisena toimivaa tahoa. Edellytysten asianmukainen tarkastelu hoituu kuitenkin riittävällä yhteistyöllä rakennusvalvonnan, poliisin, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon viranomaisten kanssa. Tämä on tavanomaista elinkeinotoiminnassa, eikä nimenomaisesta yhteistyöstä tai pyydettyistä lausunnoista ole ollut tarvetta säätää.

Leirintäalueen perustamisedellytyksiin ei ole kirjattu leirintäalueen varustelutasoon tai vähimmäisvaatimuksiin liittyviä asioita. Vaatimukset poistettiin ulkoilulaista leirintäaluesäädösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1995. Ympäristöministeriölle on säädetty valtuus antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset leirintäalueen ja tilapäisen leirintäalueen vähimmäistasosta, mutta tällaisia määräyksiä ei ole koskaan annettu.

Ulkoilulakia uudistettaessa lain 19 §:n säännös ympäristöministeriön valtuudesta antaa määräyksiä leirintäalueen vähimmäisvaatimuksista on tarpeen täsmentää perustuslain edellyttämällä tavalla, jos määräyksien antamisvaltuutta pidetään tarpeellisena. Muussa tapauksessa valtuus on syytä kumota.

Leirintäalueiden tason yhdenmukaistamiseksi on käytössä leirintäalueiden vapaaehtoinen luokitus.

Leirintäalueita valvotaan ulkoilulain lisäksi useilla muilla laeilla, muun muassa terveydensuojelulain, elintarvikelain, kuluttajaturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain perusteella. Ulkoilulaki antaa mahdollisuuden toiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin.

Ilmoitusvelvollisuus 20 §

Leirintäalueen pitäjän on tehtävä leirintäalueviranomaiselle ilmoitus leirintäalueen perustamisesta ja toiminnan muuttamisesta. Leirintäaluesäännösten soveltamisohjeessa³² on ohjeistettu ilmoituksen viivytyksettömään käsittelyyn ja todettu, että ilmoitus on perusluonteeltaan valvonnan väline.

³² Ympäristöopas 7/1996.

Ilmoituksen kautta leirintäalueen pitäminen saa turvaa, mutta ilmoitus turvaa myös leirintäalueiden naapurikiinteistöjen etuja ja oikeuksia.

Käytännössä on toivottu, että viranomaiset tekisivät ilmoituksen johdosta asiassa päätöksen ja lähettäisivät sen ilmoittajalle tiedoksi. Ilmoituksen perusteella annetaan kuitenkin päätös vain silloin, kun leirintäalueelle halutaan antaa määräyksiä tai leirintäalue kielletään. Joissain kunnissa ilmoittajalle lähetetään tieto siitä, että ilmoitus on merkitty tiedoksi silloinkin, kun määräyksien antaminen ja päätöksen tekeminen ei ole tarpeen. Oikeudellisesta näkökulmasta ilmoitusmenettelystä ja toimivallasta ei ole tarpeen säätää tarkemmin, mutta ulkoilulakia uudistettaessa asiaa tulee vielä tarkastella käytännön näkökulmasta.

Leirintäalueviranomaiselle säädetty valtuus antaa erityisiä määräyksiä 21 §

Leirintäalueviranomaisen tehtävänä on valvoa leirintäaluetta kokonaisuutena, muut viranomaiset valvovat aluetta vain omista, yksittäisistä näkökulmistaan. Leirintäalueviranomaisen voi ulkoilulain perusteella antaa leirintäalueen pitäjälle erityisiä määräyksiä, jotka ovat tarpeen ulkoilulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Tällaiset määräykset kohdistuvat elinkeinonharjoittajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ulkoilulain säännös leirintäalueilmoituksen johdosta annettavista määräyksistä on kirjoitettu yleiseen muotoon, eikä pykälässä kuvata, mistä asioista määräyksiä voi antaa. Säännöksen toisen lauseen perusteella on kuitenkin ilmeistä, että määräyksiä voidaan antaa 19 §:ssä säädettyjen seuraamusten ehkäisemiseksi.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan viranomaisen toimivaltaan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lainsäädännöksiin. Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla. Määräystenantovaltuutus on liian yleinen ja sitä on syytä muuttaa ulkoilulakia uudistettaessa.

Leirintäalueiden valvontakeinot 24 §

Haastattelujen perusteella huomautuksen antamista pidettiin heikkona keinona vaikuttaa leirintäalueen pidossa tapahtuviin laiminlyönteihin. Oikeudellisesti tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, koska huomautuksen tehosteena on käytössä varsin voimakas valvontakeino eli leirintäalueen määräaikainen sulkeminen. Kyseiset valvontakeinot eivät kuitenkaan vastaa täysin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Leirintäalueen määräaikainen sulkeminen ja huomautuksenantovaltuutus kohdistuvat perustuslain 18 §:n suojaamaan elinkeinovapauteen, joten sääntelyn tulisi täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Edellisiä keinoja parempi ja vaikutukseltaan voimakkaampi menettely voisi olla uhkasakkolaissa määritelty keskeyttämisuhka. Keskeyttämisuhkan soveltuvuutta tähän tarkoitukseen tulisi selvittää lain uudistamisen yhteydessä.

Säädös sakkorangaistuksesta 30 §

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraa se, että rangaistavuuden tulee olla säädetty laissa riittävän yksilöidyksi siten, että on tiedossa etukäteen mistä teosta voi saada rangaistuksen. Ulkoilulain 30 §:ssä viitataan melko yleisesti lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaiseen tekoon.

Säännös on perustuslain mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (8 §) kannalta liian yleinen ja sitä on syytä tarkentaa ulkoilulakia uudistettaessa.

10. Ehdotus ulkoilulain uudistamisesta ja muista kehittämismistä

Ulkoilulain toimivuutta koskevan selvityksen perusteella ehdotetaan, että:

- ulkoilulain voimassaolevia säädöksiä ajantasaistetaan ja uudistetaan vastaamaan perustuslakia
- ulkoilulain soveltamisalaa laajennetaan siten, että se kattaa laajemmin luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilua
- selvitetään mahdollisuutta uudistaa eräitä muita lakeja siten, että ne täydentäisivät paremmin soveltamisalaltaan kapeaa ulkoilulakia ja
- tehdään eräitä muita toimenpiteitä, joilla voidaan järjestää ja edistää ulkoilua ja luonnon virkistyskäyttöä nykyistä paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin

Ehdotukset on käsitelty seuraavissa kappaleissa.

10.1. Voimassa olevien säädösten muutostarpeet

10.1.1. Yleistä

Ulkoilulaissa ei säännellä ulkoiluun liittyviä asioita yleisesti tai tyhjentävästi, vaan ulkoilulaki koostuu käytännössä kolmesta erillisestä luvusta, jotka koskevat ulkoilureitin perustaminen reittitoimiuksella, valtion retkeilyalueiden perustamista ja leirintäalueiden perustamista ja pitämistä. Ulkoilulaki on kirjoittamistavaltaan varsin niukka, eikä siinä ole tavoitteita tai soveltamisalaa koskevia säännöksiä. Laissa ei ole määritelty myöskään esimerkiksi ulkoilun tai virkistysalueen käsitteitä.

Ulkoilulakia uudistettaessa on selvitettävä, ovatko ulkoilulain säännöksistä seuraavat, eri tahoja koskevat perusoikeuksien rajoitukset perustuslain mukaisia. Tarkasteltaviksi tulevat lähinnä syrjintäkielto (perustuslaki 6 §), kieltä puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus omaan kulttuuriin (17 §), saamelaiten poronhoito ja elinkeinovapaus (18 §), vastuu ympäristöstä (20 §) ja oikeusturva (21 §). Perusoikeuksien tarkastelun lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota perustuslain 80 §:n mukaisiin viranomaismääräysten antamisen edellytyksiin.

10.1.2. Ulkoilureittien perustaminen ja pitäminen

Ulkoilulaissa säädetään ulkoilureittien osalta vain niiden perustamisesta ulkoilureittitoimituksella ja reittitoimituksella perustettujen reittien pitämisestä. Soveltamisala on kapea ja voimassaolevien säädösten muutostarpeita on siksi vähän.

Muutostarpeet:

Täsmennetään säädöstä, jossa annetaan kunnille mahdollisuus antaa reitin käyttämistä koskevia määräyksiä (10 §). Säädos on puutteellinen oikeudellisesta näkökulmasta ja se on aiheuttanut käytännössä epäselvyyttä.

Täsmennetään säädöksiä ulkoilureitin siirrosta (11 §).

Täsmennetään säädöksiä ylikunnallisten ulkoilureittien perustamisesta ja pitämisestä (2 § ja 14 §).

Ulkoilureitin perustamisedellytyksiä on ehkä tarpeen täsmentää saamelaisten oikeuksien näkökulmasta.

Ympäristönäkökohtien ja muiden haitan kärsijöiden näkökulmasta ulkoilulaki on kirjoitettu niukasti, mutta laki on tältä osin ollut käytännössä toimiva ja riittävä. Säädökseen ei siten kohdistune kiireellistä täydentämistarvetta.

Ulkoilureittien tarkkaan määrittämiseen ei liene oikeudellista tarvetta, koska käytännössä voidaan edelleen nojata ulkoilun, ulkoilijan ja ulkoilureitin yleiskieliseen merkitykseen. Mikäli ulkoilulain soveltamisalaa laajennetaan, ulkoilureitin määrittely on tarpeen.

10.1.3. Valtion retkeilyalueiden perustaminen ja pitäminen

Muutostarpeet:

Ulkoilulain kirjaus retkeilyalueen järjestyssäännöstä (17 §) ei ole riittävän rajattu ja vaatii täsmenmistä perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti.

Retkeilyalueiden hoidon ja käytön suunnittelu tulisi määritellä ulkoilulaissa.

Valtion retkeilyalueille tulisi voida laatia kansallispuistojen tapaan oikeusvaikutteinen järjestys-sääntö. Oikeusvaikutteisen järjestyssäännön asettaminen tulisi olla riippumattoman viranomaisen tehtävänä.

Saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin koskevan perustuslain säädöksen johdosta on tarpeen täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä ulkoilulain kirjauksella, että *”Poronhoitoalueella on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.”*

10.1.4. Leirintäalueiden perustaminen ja pitäminen

Leirintäalueiden perustamista ja pitämistä koskevat säädökset ovat pääosin toimivia. Niissä on kuitenkin lukuisia perustuslain edellyttämiä muutostarpeita.

Muutostarpeet:

Säädös, jossa ympäristöministeriölle annetaan valtuus antaa määräyksiä leirintäalueen vähimmäisvaatimuksista (19 §), ei vastaa perustuslakia. Säädestä ei ole sovellettu 40 vuoteen lainkaan ja se voidaan kumota.

Kunnan leirintäalueviranomaiselle säädetty valtuus antaa erityisiä määräyksiä leirintäalueilmoituksen johdosta (21 §) on liian yleinen ja sitä on tarpeen muuttaa.

Leirintäalueelta poistamisvaltuus (22 §) tulee kirjoittaa uudelleen perustuslain edellyttämällä tavalla niin, ettei perusteettomasti loukata henkilökohtaista koskemattomuutta.

Huomautuksenantovaltuutuksesta ja leirintäalueen määräaikaisestä sulkemisesta määrävä säädös (24 §) on oikeudellisen tarkastelun perusteella muutettava tarkkarajaisemmaksi. Samalla on harkittava, olisiko syytä korvata määräaikainen sulkeminen uhkasakkolain tarkoittamalla keskeyttämisuhalla.

Säädös leirintäalueen kieltämisestä ja määräysten antamisesta sille (25 §) ei täytä perustuslain edellytyksiä, joten sitä on syytä tarkistaa.

Ulkoilulaissa annetaan mahdollisuus sakottaa leirintäaluetta sääntöjen vastaisesti hoitavaa. Säädös sakkorangaistuksesta (30 §) on nykyisen lainkirjoittamisen periaatteiden kannalta liian yleinen ja sitä on syytä tarkentaa.

Ulkoilulain 32 §:n mukainen tapa säätää asetuksenantovaltuus ei vastaa nykyisiä vaatimuksia. Pykälä on syytä kumota ja säätää uudelleen ulkoilulain tarkistamisen yhteydessä.

10.2. Ulkoilulain soveltamisalan laajentamisen tarve

Suomen lainsäädännössä on paljon lakeja, jotka eri tavoin ohjaavat luonnon virkistyskäyttöä ja sen toimintaympäristöjä. Lait eivät kuitenkaan muodosta sellaista kokonaisuutta, joka kattaisi luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun sellaisella tasolla, että ulkoilun järjestäminen ja edistäminen olisi mahdollisimman kattavaa ja kokonaisvaltaista. Ulkoilulakia tulee tämän takia täydentää säädöksillä, jotka koskevat muun muassa ulkoilulain:

- yleisiä tavoitteita ja määritelmiä
- valtion tehtäviä
- kuntien tehtäviä
- virkistysalueiden perustamista ja pitämistä
- ulkoilureittien perustamista ja pitämistä.

10.2.1. Ulkoilulain yleiset tavoitteet ja määritelmät

Voimassa olevassa ulkoilulaissa ei ole tavoitesäännöstä. Jotta tiedettäisiin, mihin ulkoilulailla halutaan vaikuttaa, siinä tulisi liikuntalain tapaan olla säännökset lain tavoitteista. Ulkoilulaki vastaa pitkälti samoihin tavoitteisiin, kuin liikuntalakikin, mutta sen lisäksi ulkoilulain tavoitteiksi voidaan tunnistaa mm. vetovoimaisten ja riittävien virkistysalueiden, ulkoilureittien ja leirintäalueiden edistäminen ja toteuttaminen. Ulkoilulain yleisenä tavoitteena olisi myös edistää tasa-arvoisesti kuntalaisten mahdollisuutta ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön asuinpaikasta riippumatta.

Ulkoilulain tavoitteiden kuvaamiseksi ulkoilu-käsite on tarpeen määritellä yleisellä tasolla ulkoilulaissa. Ulkoilulle on olemassa jo virkistyskäytön perustutkimukseen pohjautuvia määritelmiä, joista ulkoilulakiin soveltuva sisältö on muokattavissa. Käytännössä ulkoilulain tarkoittamalla ulkoilulla tarkoitettaisiin rakennetussa- tai luontoympäristössä ulkona oleskelua ja omin voimin liikkumista.

Yleisen käsityksen mukaan (mm. VILMAT ja LVVI) esimerkiksi virkistystarkoituksessa harjoitettu veneily ja moottorikelkkailu ovat luonnon virkistyskäyttöä ja ulkoilua. Moottorikäyttöisen ajoneuvon käytöstä on säädetty maastoliikennelaissa ja vesiliikennelaissa. Ulkoilulain ja maastoliikennelain soveltamisalueet ja tavoitteet ovat erilliset.

10.2.2. Valtion tehtävät

Eri ministeriöiden tehtävät

Ympäristöministeriölle on asetuksella säädetty luonnon virkistyskäyttöön liittyvät tehtävät lukuun ottamatta valtion retkeilyalueita. Säädös on varsin yleinen, eikä sen sisältöä ole tarkemmin määriteltä. Virkistyskäytön merkitykseen ja laajuuteen nähden ympäristöministeriöllä on hyvin vähän voimavaroja asiaan liittyvien tehtävien hoitamiseen ja niitä tulisikin pitkäjänteisesti lisätä. Samalla tulisi lisätä eri ministeriöiden yhteistyötä valtioneuvostossa siten, että virkistyskäyttöön liittyvä työnjako ja vastuut olisivat selkeät ja rahoituksella olisi laajempi pohja. Luonnon virkistyskäyttö ja ulkoilu ovat niin laaja kokonaisuus, että se ei voi sellaisenaan kuulua yhden ministeriön toimialaan. Tästä syystä koordinaatiovastuun ja poikkihallinnollisen yhteistyön varmistaminen ministeriöiden välillä on tärkeää. Valtion vastuista voitaisiin säätää samaan tapaan kuin liikuntalaissa (4 §) säädetään.

Jokamiehenoikeuksien ohjaaminen

Ympäristöministeriö on vastannut jokamiehenoikeuksiin liittyvistä asioista, vaikka tehtävää ei ole säädetty sen tehtäväksi. Ympäristöministeriön tehtäviä jokamiehenoikeuksien ohjaamisessa voitaisiin vahvistaa ympäristöministeriötä koskevassa asetuksessa. Vaihtoehtoisesti tehtävä voi kuulua oikeusministeriön hallinnonalaan. Jokamiehenoikeuksien käytön merkityksen ja pysyvän ohjaustarpeen vuoksi tehtävä tulisi nimetä tietyn ministeriön vastuulle.

Perustutkimuksen rahoitus

Kansalaisten ulkoilukäyttäytymistä koskevat seurantatiedot ja tilastot muodostavat pohjan luonnon virkistyskäyttöä koskevalle suunnittelulle päätöksenteolle. Valtion tutkimuslaitos METLA (nyt Luke) on selvittänyt luonnon virkistyskäytön kysyntää ja tarjontaa osin ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella pitkäaikaisesti.

Valtion tutkimuslaitosten rahoitusrakenne on muuttumassa siten, että perusrahoitusta ei ehkä tulevaisuudessa ole. Tutkimuslaitosuudistuksen yhteydessä pitää turvata luonnon virkistyskäytön pitkäaikainen seuranta tutkimus pysyvällä tavalla.

Vastaavalla tavalla tulee turvata lakkautetun Matkailun edistämiskeskuksen tekemä luontomatkailun seuranta ja tutkimustyö.

Järjestökentän organisoituminen ja rahoitus

Muissa Pohjoismaissa ulkoilun eri laji- ja kansalaisjärjestöt ovat organisoituneet yhden ulkoilun katto-organisaation alle. Tämä yksinkertaistaa esimerkiksi ulkoilujärjestöjen kuulemista ja osallistamista hallinnossa. Valtion hallinnon näkökulmasta tarpeen tarkastella, onko Suomessa tarvetta vastaavalle ulkoilun kattojärjestön organisoitumiselle. Tämän tyyppisestä, joskin hyvin löyhästä järjestäytymisestä on saatu alustavia kokemuksia Ulkoilufoorumissa.

Liikuntalaissa on säädetty liikuntajärjestöjen mahdollisuudesta valtion tukeen. Vastaavalla tavalla ulkoilulaissa tulisi säätää ulkoilua ja luonnon virkistyskäyttöä edistävien järjestöjen valtion tuesta.

10.2.3. Kunnan tehtävät

Kuntien lakisääteiset tehtävät ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön edistämiseksi ja järjestämiseksi ovat tällä hetkellä 1) ulkoilulain mukainen ulkoilureittitoimituksella perustettujen ulkoilureittien perustaminen ja 2) maankäyttö- ja rakennuslain mukainen virkistysalueiden varaaminen asema- ja yleiskaava-alueilla.

Ulkoilulakia uudistettaessa lakiin olisi tarpeen lisätä, että kunnan tehtävänä on luoda edellytykset luonnon virkistyskäytölle ja ulkoilulle järjestämällä virkistysalueita ja ulkoilureittejä. Käytännössä kunnat hoitavat jo tätä tehtävää. Lain yleisellä tavoitteella voitaisiin kuitenkin lisätä tehtävän hoitoon pitkäjänteisyyttä ja tavoitteellisuutta.

Tällä vahvistettaisiin myös virkistysalueiden asemaa ja merkitystä maankäytössä, maankäytön suunnittelussa ja rahoituksessa. Tällä hetkellä virkistysaluepalveluissa on alueellisia ja kuntakohtaisia eroja. Varatut virkistysalueet olisi tarpeen ottaa todelliseen virkistyskäyttöön, jotta ne eivät olisi rakentamisen reservialueita.

Uusi kuntalaki (410/2015) astui voimaan 1.5.2015. Esimerkiksi kuntalain mukainen hyvinvointia edistävä kuntastrategia antaa mahdollisuuksia ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön edistämiseen. Kuntastrategialla on tarkoitus vahvistaa suunnitelmallisempaa asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista kunnalliseen päätöksentekoon. Ulkoilu ja luonnon virkistyskäyttö on harvoin järjestäytyntä toimintaa, ja siksi virkistyskäyttäjien kuuleminen ja osallistaminen päätöksentekoon on tärkeää.

Virkistysalueet ja ulkoilureitit ovat moniin muihin liikunta- ja kulttuuripalveluihin verrattuna edullisia ylläpitää. Virkistyskäyttöön tarkoitettuja paikkoja ei myöskään yleensä voi, eikä tarvitse varata ja ne ovat käyttäjilleen maksuttomia. Tämä lisää asukkaiden välistä tasa-arvoa liikuntapaikkojen käyttäjinä. Luonnon virkistyskäytön edellytyksiä ja luonnossa liikkumista ja oleskelua lisäämällä voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi moniin kansantaloudellisesti merkittäviin sairauksiin. Haluttaessa kuntastrategioiden tekoa voidaan ohjata tähän suuntaan.

10.2.4. Virkistysalueiden perustaminen, pitäminen ja rahoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan virkistysalueita tulee varata riittävästi ja niiden toteuttaminen on lähinnä kunnan asia.

Kuntalain mukaan kuntien tulee kuulla kuntalaisia merkittävässä, myös liikunta-olosuhteita koskevissa asioissa. Virkistysalueet vastaavat pitkälti samoihin tavoitteisiin, joita liikuntalaille on asetettu. Liikuntalain 2 § mukaan:

”Tämän lain tavoitteena on edistää:

- *eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa;*
- *väestön hyvinvointia ja terveyttä;*
- *fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista;*
- *lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä;*
- *liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoimintaa;*
- *(...).*
- *eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa.*

Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.”

Ulkoliikuntapaikat, ulkoilureitit ja virkistysalueet ovat perustamis- ja ylläpitokustannuksiltaan edullisia. Alueiden käyttö on kaikille aina avointa ja maksutonta. Siten kaikkia kansalaisia palvelevien ulkoilu- ja virkistyskäyttöpalveluiden tulisi olla erityinen sija valtion- ja kuntien avustusten suuntaamisessa. Virkistyspalveluiden tarjoaminen on kansantaloudellisesti kustannustehokasta.

Valtion ja kuntien avustuksella on tutkitusti merkittävä ohjaava rooli liikuntapaikkarakentamisessa ja palvelutuotannossa. Valtion avustusten kohdentamisella voidaan vaikuttaa kuntien investointipäätöksiin³³, jos avustuksen osuus on riittävän suuri.

Virkistysalueet eivät ole liikuntapaikka-avustuksen piirissä eikä niitä katsota liikuntapaikoiksi. Ympäristöministeriö on myöntänyt kunnille harkinnanvaraista rahoitusta seudullisesti merkittävien virkistysalueiden hankintaan (kohdistuu pääosin virkistysalueyhdistyksille). Pysyvän rahoituksen puuttuminen on vaikeuttanut virkistysalueiden varaamista kaavoituksessa ja virkistysalueiden rakentamista ja varustamista käyttötarkoitukseensa.

Luonnon virkistyskäyttöpalveluiden rahoitus tulisi voida järjestää samoin kuin liikuntapaikkojenkin rahoitus. Virkistysalueet tulisivat ulkoilulain uudistamisen yhteydessä määritellä liikuntapaikoiksi ja niiden toteuttaminen kunnan tehtäväksi.

10.2.5. Ulkoilureitin perustaminen, pitäminen ja rahoitus

Ulkoilureitti on määritelty ulkoilulaissa vain maanomistukseen kohdistuvana rasitteena. Koska ulkoilureitti on luonnon virkistyskäytön tärkein rakenne, ja koska valtaosa ulkoilureiteistä peruste-

³³ Paajanen, M. Arviointi valtion liikuntatoimen määrärahojen kasvun tuloksista hallituskaudella 2007–2011.

taan muuten kuin ulkoilulain mukaisella reittitoimituksella, ulkoilureitin perustamiseen ja pitämiseen liittyvistä asioista olisi syytä säätää laissa tarkemmin. Kuntalaisten tarpeita palvelevien ulkoilureittien perustaminen ja pitäminen tulisi ulkoilulakia uudistettaessa säätää kunnan tehtäväksi. Samassa yhteydessä ulkoilureitti on tarpeen määritellä yleisellä tasolla.

Ympäristöministeriö rahoitti ulkoilureittien perustamista omalta momentiltaan vuoteen 1988 asti, jolloin ulkoilureittien rahoitus siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntapaikkarahoituksen piiriin. Ulkoilureitit katsotaan pääsääntöisesti liikuntapaikoiksi, mutta käytännössä ulkoilureittejä ei juurikaan ole tuotettu valtion avustuksella. Rahoituspohjaa on siten tarpeen vahvistaa.

Ulkoilureittien rakentamiseen ja peruskunnostukseen on mahdollista saada valtion harkinnanvaraista tukea. Valtion liikuntatoimen määrärahat muodostuvat lähes kokonaisuudessaan veikkausvoittovaroista, joiden myöntöpolitiikka on vuosisidonnaista³⁴. Harkinnanvaraista avustusta saavien liikuntapaikkojen rakennuskustannusten on oltava vähintään 20 000 euroa. Hankkeen suuruuteen kohdistuu kuitenkin korotuspaineita. Lähiliikuntapaikan yhteydessä oleva pieni, nimenomaan lähivirkistystä varten perustettava reitti voi myös saada avustusta osana lähiliikuntapaikan rakentamista.

Ulkoilureiteiltä edellytetään muiden avustettavien kohteiden tavoin, että avustuksen saaja omistaa tai hallitsee maapohjaa vähintään 15 vuotta avustuksen myöntämisestä.

Käytännössä pienet ulkoilureittihankkeet, reittien peruskunnossapito tai esimerkiksi opastuksen kehittämiseen liittyvät hankkeet jäävät investointirajan alapuolelle, eikä niihin siten ole saatavissa valtionapua.

Kunnat eivät ole hakeneet avustusta ulkoilureittien rakentamiseen kovin innokkaasti. Vuosittain avustettavia kohteita on vähän, joskus ei yhtään. Sen sijaan valtio on erityisesti 2000-luvun panostanut lähiliikuntapaikkojen rakentamiseen ja niitä on tehty tähän mennessä noin 750 kappaletta, joista noin 650 on saanut hankkeeseen valtion apua. Vain noin 100 lähiliikuntapaikkaa on rakennettu kokonaan kunnan omalla rahalla tai muuten yksityisellä rahalla. Valtion avustuksella ja sen suuntaamisella on siten merkittävä vaikutus kuntien rakennushankkeiden suuntautumiseen.

Luonnon virkistyskäytön palveluita pitäisi niiden kustannustehokkuuden, maksuttomuuden ja yhteiskunnallisten hyötyjen vuoksi suosia. Valtion ulkoilureittien avustusta koskeva tukijärjestelmä on periaatteessa kunnossa, mutta käytännössä reittihankkeita ei ole juurikaan tuettu.

10.3. Muuhun lainsäädäntöön kohdistuvat täydennystarpeet

10.3.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki: virkistysalueiden varaaminen ja riittävyys

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (83 §) virkistysalueet on määritetty yleisiksi alueiksi ja ne säädetään kunnan toteutettavaksi (90 §). Kaavoitetut ja virkistyskäytölle merkityksellisetkään alueet eivät silti ole suojassa maankäytön muutoksilta, sillä ne nähdään toisinaan mahdollisena tulevana rakennus-

³⁴ Liikuntapaikkarakentamisen suunta asiakirja.

http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/303/www_liikuntapaikkarakentamisen_suunta.pdf

maana. Erityisesti muuttovoittoisissa taajamissa tapahtuu virkistysalueiden ottamista rakennusmaaksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei siis suojaa virkistysalueita ihmisten käyttöön samalla tavalla kuin esimerkiksi luonnonsuojelulaki suojaa eliöitä ja niiden elinympäristöjä. Tästä syystä voitaisiin harkita keinoja lisätä varattavien virkistysalueiden laatua ja pysyvyyttä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 90 §:n mukaan kunnan tehtävänä on toteuttaa asemakaavassa määriteltä yleinen alue, esimerkiksi virkistysalue. Toteuttaminen tarkoittaa ainoastaan, että kunnalla on oikeus lunastaa virkistysalueeksi kaavoitettu alue. Toisaalta kaavavaraus luo kunnalle lunastusvelvollisuuden alueesta. Kunnalla ei ole velvollisuutta muutoin rakentaa tai toteuttaa aluetta. Virkistyskäytön näkökulmasta esimerkiksi polut ja ulkoilureitit ovat tärkeitä, jotta kulkeminen on helppoa ja jotta virkistysalueen tuottamat hyödyt realisoituisivat. Virkistysalueille laadittava hoito- ja käyttösuunnitelma ohjaisi alueiden kehittämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan *”kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin”*. Maankäytön suunnittelua tehdessä on perinteisesti selvitetty mm. tieliikennetarpeita, alueiden rakennettavuutta ja eliölajien ja elinympäristötyyppien esiintymistä. Ajantasainen tieto luonnon virkistyskäytön kohdentumisesta ja määrästä on kuitenkin kaavaa laadittaessa usein puutteellista, eikä sen arviointiin ole valmiita suosituksia, menettelyjä tai tavoitteita. Kaavoituksen avuksi tulisi-kin laatia ohjeet luonnon virkistyskäytön riittäväksi selvittämiseksi suunnittelualueella.

Virkistysalueiden mitoitusperusteet

Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa varaamaan virkistykseen soveltuvia alueita eri kaavatasoilla riittävästi. Laki tai hallituksen esitys ei kuitenkaan anna ohjeita tai kriteerejä riittävyyden arvioimiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa virkistyskäyttö on huomioitu erityisesti seuraavissa säädöksissä:

Maakuntakaavan sisältövaatimukset 28 §

”(...) Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota: (...) 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen. (...).

Yleiskaavan sisältövaatimukset 39 §

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: (...) 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. (...).

Asemakaavan sisältövaatimukset 54 §

(...) Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähi-virkistykseen soveltuvia alueita. (...).

Virkistysalueiden riittävyyden arviointia eri kaavatasoilla tulee lisätä ja parantaa. Suunnittelun ja ohjeiden tueksi tarvitaan uutta tietoa mm. indikaattoreista virkistysalueiden kysynnän ja tarjonnan tasapainon arvioimiseksi, aluemitoitusterusteista, mittareista saavutettavuuden arvioimiseen, kriteereistä virkistysympäristön ja -palvelujen laadulle mm. terveys- ja hyvinvointihyötyjen tuottamiseksi, ulkoilun esteistä sekä yhteiskunnallisista hyödyistä.

Virkistysaluekomitean mietinnössä esitetään ohjeellisia pinta-aloja virkistysalueiden riittävyysarviomiseksi eri suunnittelutasoilla. Sama mitoitusohje toistetaan ympäristöministeriön op-
paassa³⁵vuodelta 1998. Virkistysalueiden riittävyttä on tarkasteltu myös väljyysluvun avulla. Väl-
jyysluvun³⁶ avulla voidaan laskea, kuinka paljon esimerkiksi puistoalueita tarvitaan tietyllä raken-
nustehokkuudella^{37,38}. Tämä lähestymistapa on vanhentunut ja kaipaa päivittämistä. Uuden tutki-
mustiedon ja uusien menetelmien avulla voidaan tuottaa alue- ja kohdekohtaisia suunnittelupe-
rusteita.

10.3.2. Luonnonsuojelulaki: kieltotaulujen pystyttäminen

Luonnonsuojelulain 36 §:ssä säädetään jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävistä tauluista. Jo-
kamiehen oikeuden käyttämistä voidaan sen mukaan rajoittaa vain lakiin nojautuvien perusteiden ja
perusteettomat kyltit ovat laittomia. Koska jokamiehen oikeudella liikutaan muillakin kuin suojelu-
alueilla, ja koska säädös koskee kaikkia jokamiehen oikeudella käytettävissä olevia alueita, säädös
on luonnon virkistyskäytön näkökulmasta tärkeä. Ulkoilulakia uudistettaessa tulisikin selvittää,
onko jokamiehen oikeuden käyttämistä koskevien kieltotaulujen pystyttämistä koskeva säädös tar-
peen selvyyden vuoksi siirtää luonnonsuojelulaista ulkoilulakiin.

10.3.3. Kuluttajaturvallisuuslaki: vastuut luontoympäristössä

Rakentamattomassa luontoympäristössä, jota ei katsota kenenkään tarjoamaksi palveluksi, liiku-
taan pääsääntöisesti jokamiehen oikeudella omalla vastuulla.

Eri maanomistajien mailla on ulkoilun, luonnon virkistyskäytön ja liikunnan kannalta tärkeitä ja ve-
tovoimaisia luontokohteita, kuten luonnonrantoja, kallioita, luolia, näköalapaikkoja ja muita vas-
taavia luonnonmuodostumia. Näihin paikkoihin johtaa usein luonnonpolkuja, jotka eivät ole ke-
nenkään tekemiä tai ylläpitämiä, mutta joita voidaan käyttää jokamiehen oikeudella. Useille luon-
tokohteille, kuten myös poluille, on peruskartoissa omat karttamerkinnot.

Esimerkiksi yleiset uimarannat, yleiseen käyttöön tarkoitetut hiihtoladut ja lintutornit ovat selke-
ästi kuluttajapalveluja, jotka kuuluvat kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) soveltamisalalle. Lain
tarkoituksena on ennaltaehkäistä kulutustavaroista ja kuluttajapalveluista aiheutuvia terveys- ja
omaisuusvaaroja. Lain mukaan kuluttajapalvelua tarjoavan toiminnanharjoittajan on olosuhteiden
vaatiman huolellisuuden ja ammattitaidon edellyttämällä tavalla varmistauduttava siitä, ettei ku-
luttajapalvelusta aiheudu vaaraa kenenkään terveydelle tai omaisuudelle.

Huolellisuusvelvollisuuteen kuuluu, että toiminnanharjoittajalla on riittävät ja oikeat tiedot kulut-
tajapalvelusta, jotta hän voi arvioida siihen liittyvät riskit ja varautua niihin. Toiminnanharjoittajan
on tunnettava palvelunsa ja hänellä tulee olla riittävä koulutus, kokemus ja muu osaaminen palve-
lun järjestämiseksi turvallisesti. Huolellisuusvelvollisuuteen sisältyy velvollisuus varmistautua myös

³⁵ Virkistysalueiden suunnittelu ja hoito. Ympäristöministeriö 1998.

³⁶ Meurmann, Otto-livari. Asemakaavaoppi 1947, Otava. Helsinki.

³⁷ Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo, Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998–2009, Kimmo Suomi & Kari Sjöholm & Pertti Matilainen & Virva Glan & Laura Nuutinen & Susanna Myllylä & Béla Pavelka & Jouni Vettenranta & Kirsi Vehkakoski & Anna Lee.

³⁸ Jälleenrakennuskauden tyyppitaloalue, paikan merkitykset ja täydennysrakentaminen 2013, Kirsi Heinonen-Blomstedt, Helsingin yliopisto, Humanistinen tiedekunta.

palvelussa käytettävien välineiden ja rakenteiden turvallisuudesta ja siitä, että palveluun osallistuville kuluttajille annetaan kaikki turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot.

Palvelun tarjoajalla, usein esimerkiksi kunnalla, on siis kuluttajaturvallisuuslain mukaisesti informaatio- ja huolellisuusvelvollisuus sen tarjoamista kuluttajapalveluista. Kuluttajaturvallisuuslaissa tai sen hallituksen esityksessä (HE 99/2010) ei ole kuitenkaan selkeästi määritelty, mitä tarkoittaa palvelun tarjoaminen. Lisäksi kuluttajaturvallisuuslaissa ei ole lainkaan pohdittu sähköistä tiedottamista, eikä siitä ole viranomaisohjetta. Kunnille on epäselvää, voiko kunta ilman kuluttajaturvallisuuslain mukaisia velvollisuuksia kertoa internetsivuillaan alueellaan olevasta luonnonrannasta tai voiko yleisessä jakelussa olevaan ulkoilukarttaan merkitä jokamiehenoikeudella käytettäviä ja luontaisesti tallaamalla syntyneitä polkuja ilman, että informaation jakaminen katsottaisiin palvelun tarjoamiseksi.

Ulkoilureittejä koskevien kuluttajaturvallisuuskysymysten selvittämiseksi tarvitaan kuluttajaturvallisuuslaista ja vahingonkorvauslaista vastuussa olevien viranomaisten tarkempia ohjeita lain soveltamisesta. Ulkoilureitinpitäjän vastuuta ulkoilureittien pidosta ei tule lisätä nykyisestä.

Pitkien hiihto- ja ulkoilureittien jatkuva silmälläpito vaihtuvissa luonnonoloissa on käytännössä erittäin vaikeaa. Luonnonympäristössä oleskellaan ja liikutaan omalla vastuulla, koska maanomistaja ei vastaa luonnonoloista. Reitin pitäjällä on luonnollisesti aina vastuu esimerkiksi rakenteiden turvallisuudesta ja siitä, ettei reitti johda varoittamatta esimerkiksi ajotielle.

Ulkoilijan vastuuta omasta toiminnastaan ja ulkoilupalvelujen tuottajan vastuuta tulee selkeyttää. Tämä voidaan sisällyttää joko ulkoilulakiin tai kuluttajaturvallisuuslakiin. Ulkoilijan vastuu omasta toiminnasta ja sen haitattomuudesta kuuluu jokamiehenoikeuden periaatteisiin. Vastaavasti ulkoilijan vastuu omasta toiminnastaan ja sen turvallisuudesta kuuluu ulkoilutoimintoihin. Tämä voitaisiin kirjoittaa näkyviin ulkoilulakia uudistettaessa joko säädöksiin tai niiden perustelutekstiin yleisenä, ulkoilua koskevana periaatteena samaan tapaan kuin Skotlannin vastaavassa lainsäädännössä on (kts. kpl 8).

Vesiliikenne-, tieliikenne- ja maastoliikennelaissa on säädökset varovaisuusvelvoitteesta. Kaikkia ulkoilijoita koskee rikoslain yleinen vaaranaiheuttamiskielto.

10.4. Muut esitykset luonnon virkistyskäytön kehittämiseksi

Valtioneuvoston luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua koskevan periaatepäätöksen uudistaminen

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua kehittävästä VILMAT-toimintaohjelmasta vuonna 2003. Ohjelma on vanhentunut ja sen tärkeimmiksi katso- tuista toimenpiteistäkin osa on tekemättä. VILMAT-toimintaohjelma on tarpeen uudistaa. Vaihtoehtoisesti tulisi laatia valtakunnallinen luonnon virkistyskäyttöstrategia ja -visio ohjaamaan poikkihallinnollista luonnon virkistyskäytön kehittämistä.

Luonto lähelle ja terveydeksi -valtion periaatepäätöksen tekeminen

”Luonto lähelle ja terveydeksi – Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys” Argumenta-hankkeen tärkeimpänä tuloksena on ehdotus, että Suomessa toteutettaisiin kymmenvuotinen Luonto lähelle ja

terveydeksi – Kansallinen luonto ja hyvinvointiohjelma, joka sisältäisi kansallisen toimenpideohjelman ja monitieteisen tutkimusohjelman. Tähän liittyen hankkeessa ehdotetaan, että valtioneuvosto valmistelisi tavoitteita edistävän periaatepäätöksen.

Ehdotus Luonto lähelle ja terveydeksi -tutkimusohjelman toteuttamisesta ja valtioneuvoston periaatepäätöksen tekemisestä tähtäävät kansanterveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen luontoympäristöjä ja niiden ekosysteemipalveluja hyödyntämällä.

Virkistysalueiden suunnittelu ja hoito -oppaan uudistaminen

Ympäristöministeriön opas ”*Virkistysalueiden suunnittelu ja hoito*” (Eija Pouta ja Marjo Heikkilä toim.) on vuodelta 1998, eikä sitä ole saatavissa enää lainkaan. Opas on syytä uudistaa vastamaan tämän hetken tarpeita ja uutta tutkimustietoa.

Oppaan tulisi sisältää ohjeet erilaisten virkistysalueiden kehittämiseksi ja toteuttamiseksi ja esimerkiksi laskelmat niiden ulkoilua tukevan infrastruktuurin perustamis-, ylläpito- ja elinkaarikustannuksista. Virkistyskäyttöön varatut alueet tulisi varustaa tarkoitusta palvelevilla rakenteilla, vaikka monimuotoinen ja vapaasti jokamiehenoikeudella käytettävä luontoalue on myös virkistysalueilla tärkeä elementti. Koulujen ja päiväkotien lähimetsien tärkeys oppimis- ja liikuntaympäristönä on jo pääosin tiedostettu.

Uusien retkeilyalueiden perustamisen edistäminen

Nykykäytäntöä pienempiä alueita, esimerkiksi vanhoja linnoitusmaita tai muita virkistykseen merkittäviä pienialaisia kohteita tulisi voida perustaa valtion retkeilyalueiksi nykyistä perustamismenettelyä kevyemmin, esimerkiksi ministeriön päätöksellä.

Laajempien virkistysalueiden perustaminen edellyttää usein valtion, kuntien ja toisinaan myös yhteisöjen tai yksityisen maan saamista mukaan etenkin alueilla, joilla tilakoko on pieni. Keinoja kannustaa ja helpottaa tällaisten retkeilyalueiden perustamista etenkin muuttovoittoseutujen läheisyyteen tulisi selvittää.

Kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen

Kansallisten kaupunkipuistojen perustamista tulisi edistää ja kannustaa. Kansallinen kaupunkipuisto voidaan perustaa kansallisesti merkittävien, kaupunkiseuduilla sijaitsevien laajojen puisto-, virkistys- ja viheraluekokonaisuuksien säilyttämisen turvaamiseksi ja hoidon edistämiseksi. Tiivistyvässä kaupunkirakenteessa näillä alueilla on yhä suurempi merkitys hyvän elinympäristön sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön näkökulmasta.

Kansalliset kaupunkipuistot ja niiden perustaminen eivät kuulu voimassa olevan ulkoilulain soveltamisalaan, vaan niitä säädellään maankäyttö- ja rakennuslailla (9 luku 68–71 §). Kansallisten kaupunkipuistojen perustamismenettelyn ja alueiden ulkoilukäyttöön liittyvän merkityksen vuoksi niiden luonteva paikka saattaisi olla ulkoilulaissa, jossa valtion retkeilyalueidenkin perustaminen on.

Tiivistyvässä kaupunkirakenteessa kansalliset kaupunkipuistot ovat toimiva keino tunnistaa ja varata virkistyskäytölle merkittäviä viheralueita asukkaiden käyttöön.

Seudullisten virkistysalueiden toteuttaminen

Seudullisten virkistysalueiden toteuttaminen on järjestetty pääasiassa virkistysalueyhdistysten kautta. Yhteistyötä varten kunnat ovat perustaneet 8 virkistysalueyhdistystä ja 1 säätiön. Virkistysalueyhdistykset eivät kata koko Suomea.

Virkistysalueyhdistykset toimivat useimmiten maakuntaliittojen tiloissa, ne ovat kuntien omistuksessa ja toteuttavat kunnan tehtävää virkistysalueiden varaamiseksi valtion tuella. Virkistysalueyhdistysten toiminta on vakiintunutta, mutta niiden rahoitus on vuosittaisten päätösten varassa. Esimerkiksi pysyvä rahoitus virkistysalueyhdistysten alueiden perustamiseen ja pitämiseen puuttuu. Virkistysalueyhdistyksistä ei ole säädetty, eikä niillä siten ole turvaa. Toimenpiteitä virkistysalueyhdistysten toiminnan varmistamiseksi tulisi harkita.

Luonnon virkistyskäytön karttapalvelun kehittäminen

Maanmittauslaitos avasi kaikki digitaaliset maastotietonsa maksuttomaan käyttöön vuonna 2012. Metsähallituksella on valmiita ohjelmia retkeilijöiden karttapalveluiden tuottamiseksi. Nämä virkistyskäyttöpalveluiden löydettävyyttä palvelevat ratkaisut tulee saada laajempaan käyttöön kunnille ja yrityksille. Luonnon virkistyskäyttöön tarkoitettujen alueiden ja palvelujen löytäminen samasta karttasovelluksesta lisäisi palvelujen käyttöä.

Liitteet

Liite 1: Ulkoilulakia soveltavien haastattelut

<u>Liite 1: Ulkoilulakia soveltavien haastattelut</u>	46
<u>10.1. Ulkoilureitit</u>	46
<u>10.2. Valtion retkeilyalueet</u>	51
<u>10.3. Leirintäalueet</u>	52

10.1. Ulkoilureitit

Haastatteluissa tuli esille, että ulkoilureittien perustaminen ulkoilulailla on raskas prosessi. Ulkoilureittien perustaminen kaipaisi toimijoiden näkökulmasta kevennystä tai vaihtoehtoisia muotoja.

Jotkin säädökset ulkoilureiteistä kaipaavat tarkennuksia. Ulkoilulakia ei saa kuitenkaan säätää niin vaativaksi, että ulkoilulain mukainen ulkoilureitin perustaminen pyritään kiertämään tai eri ulkoilu-muodot alkaisivat riidellä keskenään.

Ulkoilulaki koetaan tärkeäksi laiksi, vaikka ulkoilureittitoimituksella ei perustettaisikaan ulkoilureit-tiä. Vapaaehtoisessa ulkoilureittien sopimisessa ulkoilulaki toimii neuvottelutilanteiden tukena. Lisäksi ulkoilulaki nähtiin tarpeellisenä instrumenttina matkailun ja virkistyskäytön kehittämisen kannalta. Ulkoilureittien perustaminen tukee virkistyskäytön ja samalla luontomatkailun olosuh-teita.

Kuntien ulkoilupalveluissa ulkoilureittien merkitys on todella tärkeä. Ulkoilureitit mahdollistavat tasapuolisen liikkumisen kaikille. Lisäksi ulkoilureiteillä liikkuminen on ohjatumpaa, joka vähentää riitatilanteita. Ulkoilureittien määrä ja kunnossapito vaihtelee kuitenkin kunnittain paljon. Kun-nissa ulkoilun edistäminen on monen hallintokunnan, kuten liikunta-ympäristö- ja teknisen toimen vastuulla. Tämä johtaa siihen, että ylläpidon tasalaatuisuus kärsii, mikäli yhteistyötä ei tehdä.

Maanmittauslaitoksen mukaan selkeintä olisi, että ulkoilureittitoimitus tehtäisiin, vaikka kyseessä olisi vapaaehtoisesti sovittu reitti. Ulkoilureittitoimituksella kiinteistörekisteriin saadaan merkintä kiinteistöä rasittavasta reitistä, mikä on kaikkien osapuolien etu.

Ulkoilureittien perustamisissa on tärkeää, että maanomistajien näkökulma otetaan huomioon ja haitat korvataan maanomistajille täysimääräisesti. Maanomistajien näkökulmasta ongelmia on kui-tenkin suhteellisen harvoin ulkoilureittien kohdalla. Sen sijaan moottorikelkkailureiteissä, joiden perustamisesta on maastoliikennelaissa viittaus ulkoilulakiin, on ollut ongelmia haittojen korvaa-misen, reitin linjauksen ja vastuutahojen määrityksen suhteen.

Ulkoilureittien ongelmat ovat liittyneet lähinnä seuraavanlaisiin tilanteisiin. Ongelmia on saattanut tulla reitin kunnossapitokysymyksissä esimerkiksi reitin ja ympäristön siistinä pitämisen suhteen. Joissain tilanteissa on ongelmia saattanut ilmetä erilaisten tapahtumien järjestämisessä reiteillä, jos maanomistajaa ei ole informoitu asiasta. Esimerkiksi tilanteissa, joissa alueella on käynnisty-mässä metsänhoidolliset toimenpiteet, on ongelmallista jos reitin alueella onkin esimerkiksi joukko

juniorisuunnistajia. Lisäksi reitin valaistuksen vuoksi tehtävät puiden kaadot yms. olisi syytä pitää sovitulla alueella eikä mennä reitin ulkopuolelle varoalueen varjolla. Edellä mainituissa ongelmatilanteissa on tärkeää, että maanomistajalle on selvää, kuka reitistä vastaa ja keneen puoleen ongelmatilanteissa voi kääntyä.

Haastateltujen huomioita ulkoilulaista

1 §

Ulkoilulaissa voitaisiin määritellä, mitä ulkoilureitillä tarkoitetaan. Ainakin ulkoilulain yksityiskohteisissa perusteluissa olisi syytä määritellä ulkoilureitin määritelmä. Ylipäättänsä jos ulkoilureitti määritellään ulkoilulaissa, määritelmän on oltava yksiselitteinen ja riittävän selkeä. Ulkoilureitin määrittely on tarpeen, koska muun muassa seuraavat termit ovat lähellä toisiaan: ulkoilureitti, luontopolku, retkeilyreitti, lähiliikuntapaikka, asukaspuisto ja lenkkipolku. Lisäksi on olemassa hyvin paljon erilaisia reittejä kuten esimerkiksi jääreittejä, pororeittejä, rekikoirareittejä, melontareittejä ja luontopolkuja.

Ulkoilureitin kuvailu selkeyttäisi maanomistajille sitä, mistä on kyse. Esimerkiksi kuinka leveä reitistä tehdään ja kuinka paljon aluetta tullaan raivaamaan.

Ulkoilureitti ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa maanomistajalle. Toisinaan esimerkiksi reitin vaikutukset metsätaloustoiminnan harjoittamiseen tai reitin raja-alue on saattanut johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Kohtuuttomien tilanteiden synnyn estämiseen voitaisiin vaikuttaa reitin rajaamisen vaihtoehtojilla ja metsätaloustoiminnan jatkamisen sallimisella myös reitin läheisyydessä.

2 §

Ulkoilulaissa ei ole yleistä sääntöä siitä, miten ulkoilureitti tulisi pitää kunnossa. Ulkoilulaissa voitaisiin määritellä kunnossapidon käsite. Esimerkiksi ulkoilulakiin voitaisiin asettaa miniminormit kunnossapidon tasosta.

Yksi ehdotus oli myös, että kunta voisi liittää ulkoilureittisuunnitelmaan kunnossapitosuunnitelman, jossa hahmoteltaisiin perustamiskustannukset ja käyttökustannukset. Ulkoilulaissa ei kuitenkaan tarvitse lukea kovin tarkasti, mitä kunnossapito on.

Ulkoilulain toinen pykälä on toimiva, jos kunta voi tehdä yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Kolmas sektori auttaa kustannus- ja osaamismielessä.

Ehdotettiin myös, että ulkoilulaissa voisi olla jonkinlaista ohjeellista mainintaa reitin merkinnöistä, opastuksesta ja etäisyyksistä seuraavan taukopaikkaan, vaativuusluokitteluista värikoodeilla ja käyttökulttuurin luomisesta reiteille.

Lisäksi ulkoilulaissa voitaisiin ottaa huomioon erityisryhmät. Esimerkiksi ainakin osalla reittejä olisi otettava esteettömyysvaatimukset huomioon.

3 §

Ulkoilulain pitäisi olla selkeä tässä kohtaa. Ulkoilulaissa voisi olla esillä, että ulkoilureitti voi olla monikäyttöinen ja ulkoilureiteillä voidaan sallia esimerkiksi maastopyöräily.

Ulkoilureiteillä otetaan huomioon kuluttajaturvallisuuslaki, joten ulkoilulaissa voisi olla maininta siitä.

Ehdotettiin myös, että ulkoilureittisuunnitelma voisi sisältää seuraavat kohdat: Ulkoilureitin työsuunnitelman (mm. ulkoilureitin rakentamisen kohteet, materiaalit ja kulutuskestävyyden arviointi), kunnossapitosuunnitelman ja reittiturvallisuusosion (kuluttajaturvallisuuslaki) ja luontoselvitysosion. Ulkoilulaissa voisi olla samantapainen vaatimus luonnon huomioonottamisesta kuin maastoliikennelain 16 §:ssä. Kyseiset tiedot antaisivat samalla päättäjille tiedon siitä, että mitä ulkoilureitti maksaa ja samalla maanomistaja saisi tietää, että mitä hänen maillaan tullaan tekemään. Tämä olisi myös kunnalle hyvä kokonaisuus. Lisäksi ulkoilureittisuunnitelmissa voisi olla kaavaote mukana.

Ulkoilureittisuunnitelmassa olisi myös hyvä määritellä selkeästi reitin käyttötarkoitus ja reitin pitkäjä, jotka jäävät usein reittisuunnitelmassa ilmaisematta.

Kunnissa ei aina oteta huomioon ulkoilureittien vaikutusta maa- ja metsätaloustoiminnan harjoittamisen mahdollisuuksiin. Maanomistajien ottaminen mukaan ulkoilureitin ja sen linjausten suunnitteluun sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on sujuvan yhteistyön edellytys.

Useimmissa tapauksissa maanomistajien kanssa tehty sopimus on kaikkien kannalta paras vaihtoehto. Sopimuksien pitkät sopimusajat voivat kuitenkin olla maanomistajien kannalta ongelmallisia, koska maankäyttötarpeet saattavat kymmenien vuosien aikana muuttua. Määräaikaisten sopimusten pituuksien tulisi olla aikajänteeltään kohtuullisia. Lisäksi sopimukseen otetut maininnat metsän käytöstä talousmetsänä ulkoilureitistä huolimatta saattavat mahdollisen kaavoituksen yhteydessä unohtua ja kaavamerkinnot rajoittavat olennaisesti maanomistajien toimintamahdollisuuksia alueella. Lunastuslain mukaisen menettelyn käyttäminen on toisinaan tarpeen ja tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

4 §

Ulkoilureittisuunnitelman vahvistamismenettely ELY-keskuksessa ja kunnassa on toimiva. ELY-keskus on oikea viranomainen vahvistamaan ulkoilureitin, koska ELY-keskuksilta löytyy osaamista ja vuosien kokemusta ulkoilureittien vahvistamisesta ja ELY-keskuksilla on oman toimialueensa hyvä tuntemus. Lisäksi etäisyys maanomistajiin lisää asiantuntijien objektiivisuutta.

Yksi mahdollisuus ulkoilureittien vahvistamismenettelyissä voisi olla, että ELY-keskus antaisi vain lausunnon kunnalle samoin kuin kaava-asioissa, joissa ELY-keskus toimii ohjaajan ja lausunnonantajan roolissa.

Ehdotettiin myös, että ulkoilulakiin voitaisiin kirjoittaa, että ulkoilureittisuunnitelmat ovat kuntalain valmistelua.

8 §

Reittikorvausriidat ovat yleensä selvinneet sillä, että on noudatettu Kuntaliiton suositusta maksettavista korvauksista.

Pykälässä viitataan yksityistielakiin. Yksityistielain ongelmana on kuitenkin sen systematiikan sekavuus. Tärkeintä on, että ulkoilureitin aiheuttamat haitat korvataan asianmukaisesti ja täysimääräisesti maanomistajalle. Se mitä laissa tästä säädetään, ei ole sinänsä olennaista, kunhan korvausperusteet ovat selkeät jokaiselle. Tällä hetkellä selkeydessä on toivomisenvaraa.

10 §

Ulkoilulaissa on selkeästi ilmaistu kunnan oikeus antaa määräyksiä ja ohjeita ulkoilureitin käyttämisestä. Yleensäkin ulkoilulakiin kirjoitettu kunnan vastuu ulkoilureiteistä on hyvä asia. Ulkoilulakiin ei saisi kuitenkaan kirjata tarkemmin kunnan vastuusta sillä se voi tuoda ongelmia, koska tilanteet ovat erilaisia.

13 §

Kuntaliiton mukaan tyypillinen tilanne on, että osa ulkoilureitistä osuu kaavoitetulle alueelle ja osa kaavoituksen ulkopuolelle. Ulkoilureittisuunnitelma tehdään yleensä joka tapauksessa, vaikka ulkoilulaki ei vaatisikaan ulkoilureittisuunnitelman tekemistä. Kaikkien etujen mukaista on, että ulkoilureittisuunnitelma tehdään aina.

Ehdotettiin, että säädöstä pitäisi tarkentaa. Esimerkiksi kohta: *"taikka asianosaiset ovat sopineet"* on hyvin vaikeasti kirjoitettu, sillä se ei velvoita kuitenkaan reittitoimitukseen.

Lisäksi ulkoilureitin vaatimukset pitää huomioida hyvin myös kaavassa. Monesti kaava-asioissa ajatellaan, että ulkoilureitti on vain pikkuasia kaavakokonaisuudessa.

Maisemakuvan vaaliminen ja aluetarkastelu

Ulkoilulakiin voisi sisältyä maisemakuvan vaaliminen ja myös keinoja maisemanhoidon järjestämiseen. Ulkoilureitti suunniteltaisiin siten, että reitin varrella maisemassa tapahtuvat muutokset ovat ennakoitavissa ja käytettävissä olevat metsänhoitomenetelmät tiedossa. Ulkoilureitin käyttäjille avautuva lähi- ja kaukomaisema on oleellinen tekijä reittisuunnitelmassa. Samalla myös maanomistajan kanta on oleellinen erityisesti hakkuiden näkökulmasta. Maisema-arvojen huomioon ottaminen ulkoilulaissa tukisi eurooppalaisen maisemayleissopimuksen maiseman suojelun, hoidon ja suunnittelun edistämisen tavoitteita.

Ulkoilulain tavoitteena pitäisi olla myös aluetarkastelu. Ulkoilulaki pitäisi nähdä koko retkeilyalueen kehittämisenä, ei vain ulkoilureittien perustamismenettelynä. Ulkoilureittien perustettaessa tulisi huomioida teiden rakentaminen, mökkirakentaminen ja muu metsän käyttö ulkoilureitin ympärillä. Pitäisi olla varmuus siitä, mitä ulkoilureitin ympärillä tehdään seuraavan 20 vuoden aikana. Ulkoilureittiä voisi rinnastaa valtion retkeilyalueisiin. Ulkoilureitti-lainkohta pitää olla väljempi kuin ulkoilulain 17 § valtion retkeilyalueista, mutta ulkoilureitin suunnittelu tehtäisiin samassa hengessä eli aluenäkökulmasta. Ulkoilulaki ei saa kuitenkaan rajata hakkuita, koska maanomistajat eivät suhtautuisi tähän hyvin, joka johtaisi siihen, että ulkoilulaki jäisi soveltamatta.

Ulkoilureittien perustamisessa olisi tärkeää tarkastella laajoja kokonaisuuksia, ei pelkkää ulkoilureittiä. Lisäksi on tarkasteltava, että miten reitti sopii maastoon ja koko seutuun. Tällaisessa arvioinnissa tarvitaan paikallisten ja järjestöjen osallistamista suunnitteluun.

Kevyempi vaihtoehto ulkoilureitin perustamiselle

Ulkoilulaissa voitaisiin säätää mahdollisuudesta perustaa ulkoilureitti myös ilmoitusmenettelyllä. Ilmoitusmenettely sisältäisi ulkoilureittitoimituksen ja kuulutusmenettelyn kunnassa. Ilmoitus olisi nähtävissä kunnan verkkosivuilla. Ilmoitus sisältäisi kartan reitistä, reitin pituuden ja leveyden, maanomistajan kirjallisen suostumuksen sekä ympäristö- ja luontovaikutusten selvityksen.

Ilmoitusmenettelyllä perustettu ulkoilureitti olisi määräaikainen. Määräaikaisuus olisi sopiva tilanteisiin, joissa on tarvetta turvata reittiyhteys korkeintaan vuodeksi. Määräajan jälkeen toimiva ulkoilureitti voitaisiin viedä ulkoilureittisuunnitelman vahvistamisen ja reittitoimituksen kautta pysyväksi käyttöoikeudeksi ja rasiitteeksi maanomistajalle, mikäli tehokas maankäyttösuunnittelu näin vaatii.

Ilmoitusmenettely nopeuttaisi reitin käyttöönottoa erityisesti ohjelmapalveluyrityksen näkökulmasta. Ilmoitusmenettelyllä voitaisiin selvittää esimerkiksi talvireittien kulkua, kuten yhdistettyjen lumikenkä- ja talvipyöräreittien tai kapeiden perinteisen hiihtolatujen kulkua metsässä. Ohjelmapalveluyritykset voisivat näin testata eri ohjelmapalveluiden tuotteistamista luovasti ilman monivaiheista ulkoilureitin virallistamista. Lisäksi maanomistajien näkökulmasta väliaikainen reitti voisi olla helpommin hyväksyttävissä.

Muita kommentteja ulkoilureittisäännöksistä ja ulkoilulaista

Maankäytön suunnittelussa pitäisi osata riittävästi varautua ulkoilureitteihin. Alueita ei saa rakentaa täyteen, vaan alueille pitää jättää myös vihreitä alueita.

Ulkoilureittien perustamisissa on otettava huomioon myös valinnaisuus. Tarjolla täytyy olla erilaisia vaihtoehtoja. Samalla tavalla kuin on eritasoisia laskettelurinteitä, on oltava tarjolla eritasoisia ulkoilureittejä.

Ulkoilulakia pitää nykyaikaistaa, eikä lain uudistamista saa jättää tekemättä. Ulkoilulain lähtökohdana pitää olla oikeus ulkoilla. Haastateltavat myös huomauttivat, että ulkoilulaissa ei ole määritelty lain tavoitteita. Jos ulkoilulakiin kirjataan tavoitteet, tulisi lain tavoitteena olla ulkoilun edistäminen ja lisäksi matkailutavoite. Haastateltavat ottivat myös esille, että esimerkiksi Etelä-Karjalassa ei ole ollenkaan Metsähallituksen palveluita. Ulkoilulailla tulisi voida taata kansalaisten yhdenvertaisuus ulkoilussa.

Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että valtion retkeilyalueilla on oma paikkansa. Kaupungistumisen edetessä virkistysalueiden kysyntä tulee kasvamaan ja ihmiset tarvitsevat enemmän valmiita reittejä sekä valmiita virkistysympäristöjä. Ulkoiluun ja virkistyskäyttöön varatut alueet korostuvat entisestään. Lisäksi valtion retkeilyalueilla voidaan toteuttaa virkistyskäytön ja luontomatkailun tavoitteita paremmin kuin kansallispuistoissa. Esimerkiksi valtion retkeilyalueilla eri aktiviteettien harrastaminen on helpompaa ja valtion retkeilyalueilla voidaan todennäköisemmin raivata esille maisemaa.

Valtion virkistysalueiden ja kansallispuistojen toiminnot voivat tukea toisiaan. Valtion retkeilyalueista ja kansallispuistoista tulisi muodostaa valtakunnallinen verkosto. Valtakunnalliset alueet puolestaan kytkettäisiin kuntien verkostoon. Tätä kokonaisuutta voitaisiin suunnitella virkistyskäytön näkökulmasta.

10.2. Valtion retkeilyalueet

Haastateltavien mukaan valtion retkeilyalueilla voisi olla enemmän matkailutoimintaa. Valtion retkeilyalueiden pitää sijaita sellaisella alueella, että ne palvelevat luontomatkailua. Valtion retkeilyalueen matkailussa pitää muistaa kuitenkin antaa tilaa yksittäisille luontomatkailijoille, eikä vain turistiryhmille.

Toivottavaa olisi, että valtion retkeilyalueiden määrää ei lisätä vaan pikemminkin olemassa olevia retkeilyalueita kehitetään. Jos kuitenkin uusia valtion retkeilyalueita on tulossa, niin silloin niitä tulisi perustaa Pohjois-Suomeen.

16 §

Ulkoilulakiin voitaisiin kirjoittaa selkeämmin auki, mitä tarkoittaa valtion retkeilyalueen perustamisen edellytys *”huomattava yleinen merkitys”* tai ainakin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa määritelmää pitäisi avata. Valtion retkeilyalueen perustamisedellytyksissä tulisi ottaa huomioon, että retkeilyalueella on oltava valtakunnallista merkitystä. Lisäksi uusien retkeilyalueiden koko tulisi olla vähintään 2000 hehtaaria. Valtion retkeilyalueen tulisi olla niin vetovoimainen, että siellä käydään luontomatkailumerkityksessä, ei pelkästään lähivirkistysmerkityksessä.

Ulkoilulaissa voitaisiin valtion retkeilyalueiden kohdalla painottaa enemmän luontomatkailua. Alueita ei voi kuitenkaan varata vain luontomatkailuyrittäjille, vaan tämän tulee tapahtua kilpailuneutraalisti ja selkeillä sopimuksilla.

Säädöksen mukaan *”metsätalouden harjoittaminen, metsästys ja kalastus samoin kuin muu maa- ja vesialueen käyttö on järjestettävä niin että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi otetuiksi huomioon.”* Ulkoilulakiin pitäisi kirjoittaa selkeämmin, että virkistyskäyttö ja luontomatkailu ovat ensisijainen käyttömuoto valtion retkeilyalueilla. Lisäksi *”riittävä”*- sana on tulkinnallinen.

Käytännössä ulkoilulain epämääräiset säännökset eivät toimi ristiriitatilanteissa. Erityisesti metsätaloudelle asetetut reunaehdot eivät ole ongelmattomia. Metsien käsittely on välillä aika rankkaa. Metsästyksen ja kalastuksen osalta ristiriitaa ei ole kuitenkaan havaittu. Lisäksi jos Natura 2000-verkostoa koskevat säännökset vaativat toteutuskeinoksi ulkoilulain, tilanne on hankala ja tulkinanvarainen.

17 §

Valtion retkeilyalueilla järjestyssäännöt ovat luonteeltaan yleisiä, koska ulkoilulain säännökset ovat suurpiirteisiä. Lisäksi resurssipulan takia valtion retkeilyalueilla ei ole juurikaan valvontaa.

Muita käytännössä havaittuja ongelmia

Valtion retkeilyalueilla on monta isäntää. Isäntien välinen yhteistyö on haastavaa, koska jokaisella on erilaiset tavoitteet ja tämä hankaloittaa alueen kehittämistä. Tilanne on hankala myös retkeilyalueilla toimivien yrittäjien kannalta, sillä he joutuvat keskustelemaan monen eri tahon kanssa. Lisäksi retkeilyalueiden kävijöille on hankala käsittää eri toimijoiden roolit.

Valtion retkeilyalueilla on monenlaisia maankäyttöpäätöksiä, mikä aiheuttaa myös ongelmia. Esimerkiksi Evon retkeilyalueilla on rantojen suojeluohjelma.

Ulkoilulaissa pitäisi yksityiskohtaisemmin määritellä, mitä retkeilyalueilla saa tehdä ja mitä ei saa tehdä.

10.3. Leirintäalueet

Haastateltavat tekivät seuraavia kehittämis ehdotuksia ulkoilulain leirintäalueita koskevien säädösten toimivuuden parantamiseksi.

18 §

Leirintäalueiden määrittelyssä vähimmäisvaatimuksena pitäisi olla nykyisen 25:n sijaan kymmenen majoituspaikkaa. Yhdessä haastattelussa kyseenalaistettiin se, että 24 sähköpaikkaa ei tulkita leirintäalueeksi. Leirintämatkailu pitäisi ohjata leirintäalueille. Villi leiriytyminen taajamissa ja niiden ulkopuolella pitäisi kieltää. Ehdotettiin myös, että valtateiden P-alueille tulisi kahden tunnin parkit (lukuun ottamatta rekkamiehiä). Tällöin kaupunki voisi sakottaa yöpyjiä.

Perusteluiksi esitettiin, että tänä päivänä toimii lukuisia leirintäaluetyyppisiä majoitusalueita, joita ulkoilulain leirintäaluesäännökset eivät koske. Esimerkkinä tästä ovat viime vuosina yleistyneet niin kutsutut matkaparkit, jolloin matkailijat yöpyvät P-alueilla ja markettien pihoilla. Paikkamäärän tarkistamisella kunnan leirintäalueviranomaisen pystyisi puuttumaan näiden majoitusalueiden epäkohtiin, muun muassa jätehuoltoon.

19 §

Leirintäalueen perustamisedellytysten vähimmäisvaatimuksena voisi olla leirintäalueen yhden tason luokitukset.

Lisäksi ehdotettiin, että voitaisiinko lainkohta *”ei saa aiheuttaa ympäristölle haittaa”* muotoilla kauniimmin ulkoilulaissa. Perusteluina esitettiin, että leirintäalue on yritys, eikä sen ole tarkoitus aiheuttaa ympäristölle haittaa.

Yhdessä haastattelussa otettiin esille, että 19 §:ään on sisällytetty monta lakia. Esimerkiksi pykälän 1 kohdan perustamisedellytys³⁹ joka tapauksessa huomioidaan muidenkin lakien perusteella eli terveydensuojelulain ja kuluttajaturvallisuuslain perusteella. Lisäksi muut perustamisedellytykset

³⁹ *”Leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei sen käyttö aiheuta haittaa tai vaaraa terveydelle”.*

otetaan huomioon jo tieliikennelain ja ympäristönsuojelulain perusteella. Ulkoilulaissa on siis päällekkäisyyksiä muihin lakeihin ja muilla laeilla pystytään siten puuttumaan samoihin asioihin.

20 §

Ilmoitusmenettely toimii leirintäalueiden yhteydessä. Ilmoituksen tekemisen jälkeen kunnasta pitäisi kuitenkin saada vastine (kirjallinen merkintä), että ilmoitus on vastaanotettu. Perusteluna esitettiin, että kuittaus parantaisi leirintäalueen oikeusturvaa. Merkintä voisi olla esimerkiksi kunnan verkkosivuilla nähtävillä. Merkintä kertoisi toiminnan ”laillisuudesta”.

Kunta on soveltuvin viranomainen käsittelemään leirintäalueilmoitusta, koska kunnat ovat niin sanotusti lähellä leirintäalueita. Käsitteleminen kunnissa ei kuitenkaan välttämättä ole aina riippumatonta ja tasapuolista. Yhdessä haastattelussa ehdotettiin, että leirintäalueviranomaisen tehtävät pitäisi olla ELY-keskuksissa, koska siellä asia nähdään laajempaan ja objektiivisemmin.

Ulkoilulain ilmoitusmenettelyssä on päällekkäisyyksiä muissa laeissa säädettyihin ilmoitusmenettelyihin. Esimerkiksi jos leirintäalueella on huoltorakennus, kahvilatoimintaa ja elintarvikehuone, ilmoitus on tehtävä toiminnan aloittamisesta myös esimerkiksi terveydensuojelulain perusteella. Lisäksi jos alueella on esimerkiksi leikkivälineitä, tulee sovellettavaksi kuluttajaturvallisuuslaki.

21 §

Kunnat eivät aina aktiivisesti puutu epäkohtiin, vaikka niille on annettu oikeus antaa määräyksiä leirintäalueen pitäjälle ongelmatilanteissa. Ongelma on myös, että kunnat tekevät liian lyhyitä vuokrasopimuksia leirintäalueyrittäjien kanssa.

22 §

Pääasiallisesti säännökset järjestyksestä ja turvallisuudesta ovat toimivia.

Pykälään voisi tehdä kuitenkin muutoksen, jonka mukaan poliisi voisi määrätä järjestysmiehen leirintäaluetta varten *leirintäalueen pitäjän ehdotuksesta*. Perusteluna esitettiin, että joissain tapauksissa poliisin määräämä järjestysmiesten määrä on ollut leirintäalueen toimintaan nähden ylimitoitettu.

Pykälän kolmas momentti ei mahdollista, että alueelle pääsy estetään esimerkiksi tietyiltä ryhmiltä. Uusi majoitus- ja ravitsemuslaki on hieman auttanut tilannetta eli nyt leirintäalueelle tullessa pitää rekisteröityä⁴⁰ ja tämä on auttanut asiaa. Leirintäalueen työntekijällä on oikeus nähdä kaikkien passit ja jos passia ei ole ollut, alueelle ei ole päästetty.

30 b §:ssä säädetään poliisin velvollisuudesta virka-apun antamiseen. Tämä lainkohta pitäisi lisätä 22 §:n loppuun, koska säännös on liian piilossa ulkoilulain loppupuolella.

24 §

⁴⁰ eli kaikista matkustajista pitää tehdä majoitusilmoitus.

Pykälää pitäisi tiukentaa. Esimerkiksi toiseen momenttiin voisi lisätä säännöksen siitä, että korjaukset pitää tehdä määräajan puitteissa. Kunnan antamat huomautukset eivät aina toimi, vaan väärinkäytökset ovat jatkuneet kunnan antamista huomautuksista huolimatta.

25 §

Tilapäisen leirintäalueen määritelmässä 14 vuorokautta pitäisi pudottaa seitsemään vuorokautteen. Pykälä vastaisi silloin enemmän tapahtumien luonnetta.

Ehdotettiin, että tilapäistä leirintäaluetta voitaisiin pitää ainoastaan kunnan alueella sijaitsevan leirintäalueen majoituskapasiteetin ylittävän majoitustarpeen osalta, koska pysyvillä leirintäalueilla 19 § ja 24 §:n määräyksiä voidaan paremmin toteuttaa ja valvoa. Erityisesti turvallisuus, jätteiden käsittely ja järjestyksenpito on pysyvillä alueilla hallinnassa.

30 § Säädös sakkorangaistuksesta

Säännökseen halutaan tiukentamista. Olisiko mahdollista koko alueen sulkeminen ja toimenpidekielto? Miten kunta voisi puuttua sellaisiin tilanteisiin, että leirintäalueesta on tehty ilmoitus, mutta toiminta seisoo. Esimerkkinä leirintäalueet, joissa on vain käyttämättömiä mökkejä.

Muita kehittämisehdotuksia

Leirintäalueen toiminnan luonne tulisi selkeyttää siten, että määriteltäisiin yleinen ja kaikille avoin leirintäalue ja määrätyleiselle kohderyhmälle rajattu leirintäalue. Esimerkiksi yleisiksi leirintäalueiksi luettaisiin sellaiset, joissa vähintään 50 % leirintäaluepaikoista olisi yleisessä käytössä ja kaikille avoimena. Ehdotettiin myös, että leirintäaluelupa annettaisiin vain niille leirintäalueille, joissa on vapaa pääsy kaikille, ei vain suljetuille yhteisöille.

Perusteluina esitettiin seuraavaa: Esimerkiksi nykyisen 5-portaisen leirintäalueluokituksen voivat saada vain yleiset ja kaikille avoimet leirintäalueet. Toiminnan luonteella on myös merkitystä leirintäalueelle myönnettäviin tienvarsioasteisiin. Vain yleiset ja kaikille avoimet leirintäalueet saavat käyttää⁴¹ tieliikenteeseen liittyviä merkkejä 733 ja 734. Leirintäalueen luonteen määrittäminen toisi selkeytyksen myös tienvarsimerkkeihin ja leirintäalueiden luokitukseen.

Ehdotettiin myös, että leirintäalueiden yhdistystoiminnan talkootyöt pitäisi laittaa verolle, koska tämä johtaa kilpailun vääristämiseen.

Lisäksi ehdotettiin, että varsinaista leirintäalueviranomaista ei välttämättä tarvitsisi olla, koska leirintäalueita valvotaan jo monen muun lain nojalla eli terveydensuojelulain, elintarvikelain, kuluttajaturvallisuuslain ja ympäristönsuojelulain perusteella.

⁴¹ Tieliikenneasetus 182/1982.

Erityisesti ulkoilulain soveltamisesta haastatellut tahot

Kari Koivumäki, Valtion liikuntaneuvosto
Kari Sjöholm, Kuntaliitto
Matti Holopainen, Kuntaliitto
Pekka Herva, Lapin ELY-keskus
Amanda Nikkilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
Hanna Ollikainen, Etelä-Karjalan virkistysalueyhdistys
Mikko Ikävalko, Etelä-Karjalan liikunta- ja urheilu ry
Rea Nyström, Uudenmaan virkistysalueyhdistys
Ville Schildt, Maa- ja metsätalousministeriö
Erkki Virolainen, Evon retkeilyalueen puistonjohtaja, Metsähallitus
Antti Saukkonen, Suomen Leirintäalueyhdistys ry
Timo Piilonen, SF-Caravan ry
Tarja Viteli, Oriveden kunta
Satu Touronen-Paimensalo, Oriveden kunta
Jorma Puljula, Ounaskoski Camping

Liite 2: Ulkoilulain oikeudellinen tarkastelu

OTK Leena Eränkö

<u>Liite 2: Ulkoilulain oikeudellinen tarkastelu</u>	56
<u>1. Tiivistelmä</u>	56
<u>2. Ulkoilulain tarkoitus ja tavoitteet</u>	60
<u>3. Ulkoilulain soveltamisala</u>	61
<u>4. Ulkoilulain käsitteiden määrittelyn tarpeellisuus</u>	62
<u>5. Ulkoilulain perustuslainmukaisuuden tarkastelun taustaa</u>	64
<u>5.1. Perusoikeudet ja niiden yleiset rajoittamisedellytykset</u>	64
<u>5.2. Määräystenantovaltuus</u>	66
<u>6. Ulkoilulain yksityiskohtaisempaa oikeudellista tarkastelua</u>	66
<u>6.1. Ulkoilureittisäännökset</u>	66
<u>6.2. Valtion retkeilyalueiden perustaminen (16 ja 17 §)</u>	83
<u>6.3. Leirintäaluesäännökset</u>	84
<u>6.4. Ulkoilulain erinäiset säännökset</u>	96
<u>7. Ulkoilulaki ja vastuu ympäristöstä (PerustusL 20 §)</u>	99
<u>8. Ulkoilulaki ja oikeusturva (PerustusL 21 §)</u>	100

1. Tiivistelmä

Yleistä

Ulkoilulaki on kirjoittamistavaltaan varsin niukka. Laissa ei ole tavoitteita tai soveltamisalaa koskevia säännöksiä. Laissa ei ole määritelty esim. ulkoilun käsitettä. Tällaiset säännökset eivät ole olleet tarpeen. Ulkoilulaki koostuu käytännössä kolmesta erillistä asiaa koskevasta luvusta. Ulkoilulaissa ei säännellä ulkoiluun liittyviä asioita yleisesti tai tyhjentävästi, vaan vain kolmen luvun asioita eli ulkoilureitin perustamisoikeutta, valtion retkeilyalueita ja leirintäalueita.

Ulkoilulain valmisteluaineistosta voidaan päätellä, että ulkoilulain tavoitteena on edistää kansalaisten ulkoilumahdollisuuksia ja tätä kautta vaikuttaa myönteisesti kansanterveyteen sekä ehkäistä ulkoilusta aiheutuvia ympäristöhaittoja ja omaisuusvahinkoja ohjaamalla ulkoilua tietyille alueille ja reiteille. Lain tarkoituksena on antaa hallinnollisia työvälineitä tavoitteiden tarkoituksenmukaiselle ja joustavalle toteuttamiselle. Ulkoilua koskevien selvitysten mukaan ulkoilulain hallinnollisten työvälineiden olemassaolo on edistänyt ihmisten mahdollisuuksia liikkua ulkona. Selvitysten perusteella on myös ilmeistä, että ulkoilun edistäminen ja ohjaaminen tietyille reiteille ja alueille on edelleenkin tarpeellista.

Jos ulkoilulakia kehitellään nykyistä yleisemmäksi ja laajemmaksi soveltamisalaltaan ja sääntelytään, joudutaan harkitsemaan ulkoilun käsitteen määrittelyä ja sisältöä uudelleen. Harkintaa vaatii erityisesti se onko kyse vain lihasvoimin tapahtuvasta liikkumisesta ulkona.

Perustuslain vaikutuksesta

Sen lisäksi, että tarkastellaan ulkoilulain ajanmukaisuutta ulkoilun ja ympäristönsuojelun näkökulmasta, joudutaan selvittämään, ovatko ulkoilulain säännöksistä seuraavat perusoikeuksien rajoitukset perustuslain mukaisia. tarkasteltaviksi tulevat lähinnä syrjäntäkielto (6 § 2 mom), kielto puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7 § 3 mom, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus omaan kulttuuriin (17 § 3 mom) / saamelaisten poronhoito, elinkeinovapaus (18 § 1 mom) sekä vastuu ympäristöstä (20 §) ja oikeusturva (21 §).

Perusoikeuksien tarkastelun lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisiin viranomais määräysten antamisen edellytyksiin. Jäljempänä tarkastellaan ulkoilulain valtuutuksia antaa viranomais määräyksiä myös perustuslain näkökulmasta.

Ulkoilulaissa ei liene yleisen juridisen toimivuuden kannalta suuria muutostarpeita, mutta perustuslain mukaisuus edellyttäne useita tarkistuksia. Jäljempänä on eräitä huomioita tarkistustarpeista. Tarkemmat arvioinnit ja johtopäätökset näkyvät selvityksestä.

Yleistä ulkoilureittejä koskevista säännöksistä

Ulkoilureittien osalta ulkoilulain menettelyjä ei käytetä kovinkaan yleisesti. Useimmiten ulkoilureitin perustaminen tapahtuu vapaaehtoisten sopimusten perusteella ilman ulkoilureittitoimitusta. Ulkoilureittioikeuden saamista koskevat lain säännökset ovat kuitenkin tarpeen siltä varalta, että tarpeellisesta reitistä tai reitin osasta ei päästä maanomistajan kanssa vapaaehtoiseen sopimukseen. Niillä myös tuetaan vapaaehtoisesti perustettavien reittien aikaansaamista.

Ulkoilureittitoimitusta on pidetty tarpeettomana lisämenettelynä, jos alueiden luovuttamisesta reitin käyttöön sovitaan maanomistajien kanssa vapaaehtoisilla sopimuksilla. Voidaan kuitenkin kysyä, onko oikeudellisesti perusteltua ulkoilulain soveltamatta jättäminen myös ulkoilureittitoimitusten osalta silloin kun reitistä on päästy vapaaehtoiseen sopimukseen maanomistajan kanssa, kuten käytännössä ilmeisesti usein menetellään. Tällöin reitistä ei tule tietoa kiinteistörekisteriin, mikä heikentää reitin pysyvyyttä ja suojaa kilpailevaa maankäyttöä vastaan.

Ulkoilulain säätämisen aikaan ei koettu niinkään tarpeelliseksi säätää muista ulkoilureitin perustamisen rajoituksista kuin omistusoikeutta suojaavasta kiinteistönhaltijan suojasta. Laista puuttuu tältä osin ympäristönäkökohtien ja muiden haitankärsijöiden etua koskevat säännökset. Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä. Voidaan kuitenkin kysyä, toimiiko nykyinen tyhjentävään kirjoittamiseen pyrkivä lainsäädäntö paremmin hallinnossa kuin aikaisempi, hyvään hallintoon perustuva nasevampi sääntely. Ei liene kiireellistä tarvetta erikseen täydentää ulkoilureitin perustamisen ja ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisen edellytyksiä nimenomaisilla säännöksillä, kun hallinnon oikeusperiaatteista ja hyvästä hallinnosta seuraa, että ympäristönäkökohdat ja mahdollisten haitankärsijöiden asema tulee ottaa asianmukaisesti huomioon.

Ulkoilureittejä perustetaan lähinnä jalan tapahtuvaan liikkumiseen eli kävelyyn, patikointiin, juoksemiseen ja hiihtämiseen sekä mahdollisesti myös pyöräilyyn. Tähän reittiä pitkin liikkumiseen voi liittyä muitakin tekemistä luontoympäristössä lähinnä jokamiehen oikeuksien perusteella, kuten marjastusta, luontokuvausta tai auringonottoa. Lisäksi ulkoilureittejä on perustettu myös maastoratsastukseen.

Ulkoilureitin tarkoitus määritellään suunnitelmassa reittikohtaisesti. Ulkoilureittisuunnitelmalla ei nykyisellään voitane valmisteluaineisto huomioon ottaen määritellä reittiä käytettäväksi muuhun kuin lihasvoimin tapahtuvaan liikkumiseen kuten kävelyyn, patikointiin, juoksemiseen, hiihtoon, pyöräilyyn tai ratsastamiseen. Käytännössä on ilmennyt yhdenvertaisuusongelmia määriteltäessä reitin käyttötarkoitusta. Lisäksi on juridista epäselvyyttä siitä, voidaanko ulkoilureitillä liikkumista-paa rajoittaa enemmän kuin mitä jokamiehen oikeuden piiri rajoittaa. On tulkinnanvaraista, voidaanko katsoa olevan kyse erityiseen käyttöön otetusta alueesta, kun reitti ei ole aidattu.

Erikseen on syytä vielä selvittää sitä, miten ulkoilutapojen yhdenvertaisuus toteutuu ulkoilureiteillä ja voidaanko turvallisuussyistä rajoittaa reitillä liikkumisen tapaa ja kieltää muut. Tapahtuiko tämä ulkoilureittisuunnitelmalla vai kunnan määräyksillä? Voidaanko liikkumisen tapaa rajoittaa niillä reiteillä, jotka on perustettu pelkästään sopimuksin? Voisiko ulkoilureitillä liikkua muuten kuin lihasvoimin?

Eräitä ulkoilureittisäännösten tarkistustarpeita

Ei liene nykyisen kaltaisessa ulkoilulaissa erityistä oikeudellista tarvetta määritellä lain säännöksellä ulkoilureittiä tai sen käyttötarkoitusta. Voidaan edelleenkin nojata ulkoilun, ulkoilijan ja ulkoilureitin yleiskieliseen merkitykseen, joita voidaan pitää riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Jos halutaan käytännön syistä, esim. erotukseksi ”epävirallisista” reiteistä ja poluista määritellä ulkoilureitti ja sen käyttötarkoitus, tukeutuvat määritelmät ulkoilun ja ulkoilijan käsitteeseen sekä reitin perustamistapaan. Laintasoisessa määritelmässä ei voitane nykyisen lain puitteissa määritellä tarkkaan reitin leveyttä tai varustuksia taikka rajata käyttötarkoitus vain osaan ulkoiluna pidettävästä liikunnasta.

Ulkoilulain 1 § on asianmukainen omaisuudensuojan (15 §) rajoittamiselle asetettujen yleisten rajoitusedellytysten suhteet perustuslakivaliokunnan (*PeVM 25/1994 vp*):määrittelemällä tavalla. Ulkoilulain 1 §:n mukaiset ulkoilureitin perustamedellytykset täyttänevät muut perustuslain mukaisten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, mutta lain täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa lienee puutteellisuutta siltä osin, miten ulkoilureitti voi rajoittaa saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin (ml porohoidon harjoittaminen) koskevan perustuslain 17 §:n sekä elinkeinopautta koskevan 18 §:n nojalla. Ulkoilulain 8 §:n mukainen korvaus ulkoilureitin aiheuttamista haitoista ei liene tällainen säännös.

Ulkoilulain 10 §:ään ulkoilureitin käyttämistä koskevista kunnallisista määräyksistä tulisi lisätä tarkemmat perusteet määräysten antamiselle.

Valtion retkeilyalueita koskevien säännösten tarkistustarpeita

Valtion retkeilyalueiden perustamista koskevat 16 ja 17 §:n säännökset eivät vaatine tarkistuksia perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan johdosta.

Saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin (ml porohoidon harjoittaminen) koskevan perustuslain 17 §:n sekä elinkeinovapautta koskevan 18 §:n johdosta lienee tarpeen täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että *Poronhoitoalueella on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.*

Järjestyssääntöä koskeva ulkoilulain 17 §:n 2 momentin säännös ei ole riittävän täsmällisesti rajattu ja vaatii täsmentämistä perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti.

Eräitä leirintäaluesäännösten tarkistustarpeita

Leirintäalueen määritelmä ja sen perustamisen edellytykset on kirjoitettu riittävän tarkalla sanamuodolla. Edellytyksissä on otettu huomioon ympäristöhaittojen yms. näkökulma.

Ulkoilulain 21 §:n 4 momentin säännöksen kirjoittamistapa ympäristöministeriön valtuudesta antaa määräyksiä leirintäalueen tai tilapäisen leirintäalueen vähimmäisvaatimuksista ei vastaa nykyisiä vaatimuksia. Säännös on syytä kirjoittaa uudelleen perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällisesti rajatuksi ja perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset täyttäväksi, jos määräyksien antamisvaltuutta pidetään tarpeellisenä. Muussa tapauksessa se on syytä kumota.

Ulkoilulain 21 §:n sanamuoto kunnan leirintäalueviranomaiselle säädetyistä valtuudesta antaa erityisiä määräyksiä leirintäalueilmoituksen johdosta on nykyisen lainkirjoittamistavan ja perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinonharjoittamisen suojan kannalta liian yleinen. Pykälää on tarpeen täydentää mainitsemalla nimenomaisesti, mikä voi olla ilmoituksen johdosta annettavien erityisten määräysten syy ja kohde.

Leirintäalueen järjestyksenpitoa koskeva 22 § lienee muilta osin asianmukainen, mutta sen 2 momentin mukainen leirintäalueelta poistamisvaltuus tulee kirjoittaa kokonaan uudelleen perustuslain 7 §:n edellyttämällä tavalla niin, ettei perusteettomasti loukata henkilökohtaista koskemattomuutta.

Ulkoilulain 25 §:n 2 momentti tilapäisen leirintäalueen kieltämisestä ja määräysten antamisesta sille ei täytä perustuslain edellytyksiä, joten sitä on syytä tarkistaa tai se on syytä kumota ja jättää valvontakeinot 1 momentin viittauksen mukaisesti 24 §:n varaan (jota kuitenkin lienee syytä tarkistaa).

Eräitä erityisten säännösten tarkistustarpeita

Leirintäaluetta koskevien säännösten rikkomisesta seuraavasta sakkorangaistuksesta säättäminen ulkoilulaissa on sinänsä asianmukaista. Tältä osin ulkoilulain 30 § on asianmukainen. Ulkoilulain 30 §:n 1 momentissa viitataan kuitenkin varsin yleisesti lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaiseen tekoon. Säännös on perustuslain mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (8 §) kannalta liian yleinen ja sitä on syytä yksilöidä ulkoilulakia tarkistettaessa.

Ulkoilulain 32 §:n mukainen tapa säätää asetuksenantovaltuus ei vastaa nykyisiä vaatimuksia. Pykälä on syytä kumota ulkoilulain tarkistamisen yhteydessä. Erikseen voidaan selvittää, ovatko yksilöidyt ja tarkkarajaiset asetuksenantovaltuudet joissain asioissa tarpeen.

Ulkoilulain ja eräiden perusoikeuksien välisestä suhteesta

Ulkoilulain keinoilla on tarkoitus ehkäistä ympäristöhaittoja. Leirintäalueen perustamisedellytyksissä tämä on nimenomaisesti todettu. Ulkoilureittien osalta nimenomaisesti säädetty perustamisedellytykset liittyvät lähinnä vain maanomistajan etujen suojeluun. Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä ja siihen on syytä sitä muutettaessa lisätä ympäristöhaittojen ehkäisyyn liittyvä yleinen näkökulma sekä tarvittavat säännökset osallistumisjärjestelmistä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuksien (ja -velvollisuuksien) mukaisesti.

Ulkoilulaissa on maanomistajan kannalta riittävät osallistumis- ja muutoksenhakujärjestelmät ulkoilureitti- ja leirintäaluesäännöksissä ja niiden mukaisiin menettelyihin sovellettavissa yleislaeissa (hallintolaki, hallintolainkäyttölaki).

Ympäristöhaittojen yleisen ehkäisemisen kannalta ei ole ulkoilureittien osalta säädetty nimenomaisia edellytyksiä päätöksenteolle eikä osallistumissäännöksiä. Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä ja siihen on syytä sitä muutettaessa lisätä ympäristöhaittojen ehkäisyyn liittyvä yleinen näkökulma sekä tarvittavat säännökset osallistumis- ja muutoksenhakujärjestelmistä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan edellyttämällä tavalla.

2. Ulkoilulain tarkoitus ja tavoitteet

Lainsäädännössä tuntuu tulleen tavaksi ottaa lain alkuun tavoitetta tai tarkoitusta koskeva säännös. Lainkirjoittajan oppaassa⁴² suhtaudutaan varauksellisesti tavoitesäännöksiin. Käytännössä tavoitesäännös voi olla apuna tulkintakysymyksissä, kun punnitaan jonkin tosiseikan huomioonottamista päätöksenteossa.

Ulkoilulaki koostuu käytännössä kolmesta erillistä asiaa koskevasta luvusta, ulkoilureiteistä, valtion retkeilyalueista ja leirintäalueista. Ulkoilulaissa ei säännellä ulkoiluun liittyviä asioita yleisesti tai tyhjentävästi.

Ulkoilulain valmistelun taustalla olevan ulkoilulakikomitean mietinnössä⁴³ ei ehdotettu määriteltäväksi ulkoilulain tarkoitusta ja tavoitteita. Mietinnössä todettiin ulkoilun lisääntyvä merkitys kansalaisten vapaa-ajan vietossa ja kunnon ylläpitämisessä, minkä johdosta ulkoilua tulisi yhteiskunnan toimin edistää. Tämän lisäksi komitean ehdotuksia perusteltiin mm. ympäristölle aiheutuvien haittojen vähentämisellä, kun ulkoilu ohjataan tietyille reiteille ja alueille. Ulkoilureittien perustamista koskevaa 11 §:n säännösehdotusta perusteltiin mm. sillä, että muuten jokamiehen oikeuteen perustuvasta ulkoilusta voi aiheutua maan omistajille tai haltijoille niin merkittävää vahinkoa, haittaa tai häiriötä, ettei voida kohtuudella velvoittaa heitä hyväksymään alueittensa liian runsasta käyttöä. Kunnille ehdotettu ulkoilulain mukainen ulkoilureitin perustamismahdollisuus tarkoitettiin joustavammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi, kuin omistukseen voimakkaammin kajoava alueen pakkolunastus.

⁴² Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Edita Prima Oy, Helsinki 2013; <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. kapale 18.1.5.

⁴³ Komiteamietintö 1967:B11.

Arviointia

Ulkoilulain valmisteluaineistosta voidaan päätellä, että ulkoilulain tavoitteena on edistää kansalaisten ulkoilumahdollisuuksia ja tätä kautta vaikuttaa myönteisesti kansanterveyteen sekä ehkäistä ulkoilusta aiheutuvia ympäristöhaittoja ja omaisuusvahinkoja ohjaamalla ulkoilua tietyille alueille ja reiteille. Lain tarkoituksena on antaa eräitä tarpeellisia hallinnollisia työvälineitä tavoitteiden tarkoituksenmukaiselle ja joustavalle toteuttamiselle. Ulkoilulain ulkoilureittejä, retkeilyalueita ja leirintäalueita koskevat säännökset tähtäävät edellä todettuihin tavoitteisiin.

Ulkoilureittejä, retkeilyalueita ja leirintäalueita koskevien säännösten aineellisoikeudellisen sisällön johdosta valmisteluaineiston mukaiset ulkoilulain tavoitteet ja tarkoitus ovat olleet lain soveltamisen olennainen osa.

Johtopäätöksiä

Lakeja uudistettaessa ei ole välttämättä tarpeen säätää lain tarkoituksesta tai tavoitteesta. Lainkirjoittajan oppaassa⁴⁴ suhtaudutaan varauksellisesti tavoitesäännöksiin. Tavoitesäännös voi olla jopa harhaanjohtava, jos se kirjoitetaan epäselvästi.

Jos ulkoilulakiin lisätään yleistä sisältöä, tavoitteita tai tarkoitusta koskevan säännöksen lisäämistä voidaan harkita, vaikka se ei ole välttämättä tarpeen. Lähtökohtaisesti tavoitteen tai tarkoituksen laatimisessa voidaan hyödyntää ulkoilulain valmisteluaineistoa ja täydentää säännöstä uusilla sisällöillä tarpeen mukaan. Ulkoilulain tavoitesäännös voisi olla esimerkiksi seuraavan kaltainen:

”Ulkoilulain tavoitteena on edistää kansalaisten ulkoilumahdollisuuksia ja tätä kautta vaikuttaa myönteisesti kansanterveyteen sekä ehkäistä ulkoilusta aiheutuvia ympäristöhaittoja ja omaisuusvahinkoja. Lain tarkoituksena on antaa tarpeellisia hallinnollisia työvälineitä tavoitteiden tarkoituksenmukaiselle ja joustavalle toteuttamiselle.”

3. Ulkoilulain soveltamisala

Lain alussa ei ole välttämätöntä määritellä lain soveltamisalaa⁴⁵. Soveltamisalasäännös on tarpeen lähinnä soveltamisalan rajoittamiseksi.

Arviointia

Ulkoilulain soveltamisalaan kuuluvat sen luvuissa säännellyt ulkoilureitit, valtion retkeilyalueet ja leirintäalueet ilman nimenomaista soveltamisalasäännöstäkin.

Jos ulkoilulakiin otetaan yleisempiä säännöksiä ja käsitteiden määritelmiä, saattaa olla tarpeen säätää soveltamisalastakin. Määritelmiin sisältynee käytännössä rajauksia ja poissulkevia sanamuotoja, jolloin herää kysymyksiä siitä, missä sitten noista muista asioista säädetään.

Sille ei liene ole estettä, että soveltamisalaa koskevaan säännökseen otettaisiin kuvaus siitä, mitä ulkoiluun kuuluvia asioita laissa on säännelty. Tämä tarkoittaisi lähinnä sitä, että soveltamisalasäännöksessä todettaisiin, että tätä lakia sovelletaan tässä laissa tarkoitettuihin ulkoilureittei-

⁴⁴ Lainkirjoittajan opas kohta 18.1.5.

⁴⁵ Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 18.1.

hin, retkeilyalueisiin ja leirintäalueisiin. Tähän saattaisi luontevasti liittyä näiden ulkoilulain käsitteiden tarkempaa määrittelyä jäljempänä tarkastellulla tavalla. Mahdollinen soveltamisalan erillinen rajaus ei liene tarpeen. Tyhjentävä viittaussäännös siitä, missä ulkoilua koskevista asioista muuten säädetään, olisi ongelmallinen kirjoitettava. Tällainen saattaisi kuitenkin olla mahdollinen esimerkiksi silloin, kun on kyse ulkoilureittien perustamisesta maankäyttö- ja rakennuslain nojalla ja pakkolunastuksella, jolloin ulkoilulakia ei sovelleta.

Johtopäätöksiä

Nykyisenkaltaiseen ulkoilulakiin ei liene tarvetta lisätä soveltamisalaa tai soveltamisalan rajausta koskevaa säännöstä. Jos ulkoilulakiin lisätään yleisiä säännöksiä tarkoituksesta ja tavoitteista, soveltamisalan rajaukset ja viittaukset saattavat olla tarpeen.

4. Ulkoilulain käsitteiden määrittelyn tarpeellisuus

Ulkoilu-sanaa ei ole määritelty ulkoilulain valmisteluteksteissä, ulkoilulakikomitean ehdotuksessa⁴⁶, rauenneessa hallituksen esityksessä⁴⁷ tai voimassa olevaan ulkoilulakiin johtaneessa hallituksen esityksessä ulkoilulaiksi⁴⁸.

Käsite ”ulkoilu” on määritelty Metsäntutkimuslaitoksen Luonnon virkistyskäytön ulkoilutilastojen⁴⁹ taustaksi seuraavasti: *”...Ulkoilu on ulkona, kodin pihapiirin ulkopuolella tapahtuvaa oleskelua ja liikkumista vapaa-aikana ja virkistäytymistarkoituksessa. Ulkoilu on toimintaa, joka tuottaa virkistystä ulkoilussa ja jota harrastetaan lihasvoimin. Työ- ja asioimismatkat eivät sisälly ulkoilukäsitteen piiriin. Ulkoilu-termiä käytetään erityisesti kuvailtaessa väestön ulkoilukäyttämistä.”*

Tämä yleinen ulkoilun määritelmä sopinee hyvin myös nykyisen ulkoilulain piirissä olevien toimintojen kuvaukseksi. Metlan määritelmä luonnon virkistyskäytöstä on laajempi kuin ulkoilun määritelmä.

”Luonnon virkistyskäyttö sisältää kaiken vapaa-ajan viettämistarkoituksessa, luonnonympäristössä tapahtuvan oleskelun ja liikkumisen jalan, hiihtäen, pyöräillen tai moottoriajoneuvolla tarkoitukseen liikunta, maisemien ihailu, luonnon harrastaminen, retkeily, telttailu, metsästys, virkistyskalastus, veneily, virkistysluonteinen kotitarvemarjastus ja -sienestys tai muu vapaa-ajan toiminta. Ammattimainen, ansainta mielessä tapahtuva kalastus, metsästys, marjastus ja sienestys tai muu vastaava toiminta ei ole virkistyskäyttöä. Myös loma-asuminen ja matkailu siltä osin, kun niihin liittyy em. virkistystoimintoja, luetaan luonnon virkistyskäytön piiriin. Luonnon virkistyskäyttö sisältää täten kaikki jokamiehenoikeudella luonnossa tapahtuvat ulkoilutoiminnot ja näiden lisäksi virkistysmetsästyksen sekä osan jokamiehenoikeuden ulkopuolelle jäävästä virkistyskalastuksesta. Virkistyskäyttö -termiä käytetään erityisesti puhuttaessa luonnonvarojen käytöstä tai maankäytöstä.”

Metlan virkistyskäyttöä koskevien tutkimusten nimikkeistä osa voidaan tunnistaa ulkoilulain soveltamisalan piiriin kuuluviksi, osa saattaa liittyä ulkoilulain soveltamisalaan kuuluviin toimintoihin ja

⁴⁶ Komiteanmietintö 1967:B11

⁴⁷ HE 209/1969 vp

⁴⁸ HE 21/1972 vp

⁴⁹ <http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/lvvi1/kasitteet-ja-lyhenteet.htm>

osa jäänee ulkopuolelle, kuten esim. moottoriavusteinen liikkuminen ja metsästys. Toisaalta moottoriavusteinen luonnossa liikkuminen voidaan mieltää ulkoiluksi sanan laajassa merkityksessä. Virkistysaluekomitea⁵⁰ on määritellyt ulkoilun käsitettä ja se pitää sisällään myös ajoneuvojen käytön. *”ulkosalla (luonnossa) jalan, hiihtäen, pyöräillen, veneillen tai näihin verrattavalla tavalla vapaa-ajan viettämistarkoituksessa tapahtuvaa liikkumista sekä tilapäistä oleskelua uimista, lyhytkaista telttailua, marjojen ja sienien poimimista, onkimista, joutenoloa, yleistä luonnonharrastusta yms (...) Ulkoilun harjoittamiseen liittyy usein myös erilaisten kulkuneuvojen käyttö.”*

Arviointia

Ulkoilulaissa ei ole määritelty ulkoilua tai ulkoilijaa. Sanoilla on kuitenkin yleiskielessä, järjestötoiminnassa ja hallinnossa varsin vakiintunut sisältö.

Olennaista ulkoilun määritelmässä nykyisen ulkoilulain soveltamisalan kannalta on se, että kyse on lähtökohtaisesti vapaa-ajan viettoon liittyvästä luonnon virkistyskäytöstä, johon käytetään ulkoilureittejä ja retkeilyalueita. Näitä koskevien nykyisten säännösten ei voitane katsoa koskevan moottorivoimin tapahtuvaa ulkoilua. Tätä tukee mm. se, että maastoliikennelaissa (1710/1995) säädetään moottorikelkkailureiteistä, maastoliikennereiteistä ja moottorikäyttöisten ajoneuvojen käytöstä maastossa.

Poikkeuksen pääsäännöstä muodostaa se, että ulkoilureitin käyttäjien lepoa ja virkistäytymistä varten tarvittavien alueiden luovuttamista koskevia ulkoilulain säännöksiä sovelletaan myös maa-alueen luovuttamiseen vesillä liikkujien lepo- ja virkistyspaikaksi. Tässä ei ole rajattu pois moottoriveneellä tapahtuvaan vesillä liikkumiseen liittyvää lepoa ja virkistäytymistä maissa.

Ulkoilulain mukaisen ulkoilun määrittelyssä voidaan käyttää liikkumistapaa kuvaavia yleiskielen käsitteitä kuten kävely, kuntokävely, sauvakävely, patikointi, lenkkeily, juoksulenkkeily, hiihtäminen, pyöräileminen tai ratsastus. Ulkoilulaissa tarkoitettuun ulkoiluun liittyy ulkona tapahtuvaa tekemistä kuten marjastusta, sienestystä, koiran ulkoiluttamista, lintujen katselua, luonnon tarkkailua, luontokuvausta, auringonottoa, geokätköilyä ja kalliokiipeilyä. Nämä perustuvat lisäksi usein myös jokamiehenoikeuksiin eikä ulkoilulaista löydy varsinaisesti niitä koskevaa sääntelyä.

Vaikka ulkoilulain soveltamisala ei katakaan kaikkea ulkoilutoimintaa, sen mukainen ulkoilu voitaisiin haluttaessa määritellä samalla tavalla, kuin ulkoilu on määritelty Metlan ulkoilutilastojen yleisessä ulkoilun määritelmässä sekä käyttäen hyväksi mm. Virkistysaluekomitean tekemää ulkoilun määritelmää. Ulkoilu-sanan määrittelemisen saattaisi edellyttää lisäsääntelyä soveltamisalapykälään, mikä saattaisi olla hankalaa, koska jouduttaisiin ehkä viittaamaan myös jokamiehenoikeuksiin.

Johtopäätöksiä

Ulkoilun käsite yleiskielessä on sisällöltään riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen nykyisenkaltaisen suppean ulkoilulain soveltamiseksi, eikä siten ole erityistä tarvetta ottaa lakiin ulkoilu-sanan määritelmää.

Jos ulkoilulakiin lisätään yleisiä säännöksiä, saattaa olla syytä lisätä lakiin myös ulkoilu-sanan määritelmä. Jos ulkoilulakia kehitellään nykyistä yleisemmäksi ja laajemmaksi soveltamisalaltaan ja

⁵⁰ Komiteanmietintö 1973:143

sääntelyltään, joudutaan tarkentamaan käsitteen sisältöä erityisesti siltä osin, sisältyykö siihen ajoneuvon käyttöä.

Jos ulkoilulakiin lisätään yleisiä säännöksiä, saattaa olla syytä lisätä myös ulkoilu-sanan määritelmä. Määritelmä voitaisiin laatia esim. Metlan tilastoinnissa käytetyn yleisen määritelmän pohjalta: *”Ulkoilu on ulkona, kodin pihapiirin ulkopuolella tapahtuvaa oleskelua ja liikkumista vapaa-aikana ja virkistäytymistarkoituksessa. Ulkoilu on toimintaa, joka tuottaa virkistystä ulkoilmassa ja jota harrastetaan lihasvoimin. Työ- ja asioimismatkat eivät sisälly ulkoilukäsitteen piiriin.”*

Jos ulkoilulakia kehitellään nykyistä yleisemmäksi ja laajemmaksi soveltamisalaltaan ja sääntelyltään, joudutaan harkitsemaan käsitteen sisältöä uudelleen erityisesti siltä osin onko kyse vain lihasvoimin tapahtuvasta liikkumisesta ulkona.

5. Ulkoilulain perustuslainmukaisuuden tarkastelun taustaa

5.1. Perusoikeudet ja niiden yleiset rajoittamisedellytykset

Sen lisäksi, että tarkastellaan ulkoilulain ajanmukaisuutta ulkoilun ja ympäristönsuojelun näkökulmasta, on myös selvitettävä, ovatko ulkoilulain säännöksistä seuraavat perusoikeuksien rajoitukset vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain mukaisia. Tarkasteltaviksi tulevat lähinnä seuraavat:

Syrjintäkielto (6 § 2 mom.)

”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Kielto puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7 § 3 mom.)

”Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.”

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.”

Omaisuuksien suoja (15 §)

”Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”

Oikeus omaan kulttuuriin (17 § 3 mom.) / saamelaisien peronhoito

”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisien oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

Elinkeinovapaus (18 § 1 mom.)

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”

Vastuu ympäristöstä (20 §)

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Oikeusturva (21 §)

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Eräät perusoikeussäännökset sisältävät ehdottomia kieltoja, joista ei voi poiketa lailla⁵¹. Ulkoilulain osalta tällaisia ovat lähinnä *syRJintäkielto (6 § 2 mom.)* ja *kielto puuttua mielivaltaisesti kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7 § 3 mom.)*. Siltä osin kuin perustuslaissa ei ole ehdottomia kieltoja, perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain jos rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät⁵².

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset⁵³

- lailla säätämisestä
- lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
- rajoituksen hyväksyttävyydestä
- rajoituksen suhteellisuudesta
- perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
- oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Johtopäätöksiä

Sen lisäksi, että tarkastellaan ulkoilulain ajanmukaisuutta ulkoilun ja ympäristönsuojelun näkökulmasta, joudutaan selvittämään, ovatko ulkoilulain säännöksistä seuraavat perusoikeuksien rajoitukset perustuslain mukaisia. Tarkasteltaviksi tulevat lähinnä *syRJintäkielto (6 § 2 mom.)*, *kielto puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (7 § 3 mom.)*, *rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §)*, *omaisuuden suoja (15 §)*, *oikeus omaan kulttuuriin (17 § 3 mom.)*, *saamelaiden poronhoito, elinkeinovapaus (18 § 1 mom.)* sekä *vastuu ympäristöstä (20 §)* ja *oikeusturva (21 §)*.

⁵¹ Ks. Lainkirjoittajan opas, 4.1.10 Ehdottomat kiellot.

⁵² Ks. Lainkirjoittajan opas, 4.1.13 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

⁵³ PeVM 25/1994 vp.

5.2. Määräystenantovaltuus

Valtion viranomaisen antamat, asetusta alemman asteiset määräykset perustuvat perustuslain 80 §:n 2 momenttiin, jossa niistä käytetään nimitystä oikeussäätö. Tällaisten määräysten antamista koskevan laintasaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 §:n 2 mom.: ”Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.”

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon liittyvien näkökohtien vuoksi katsonut, että lailla voidaan osoittaa kunnille määräystenantovaltaa jos-sain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille. Kunnalliset määräykset voivat kuitenkin vain tarkentaa lakia eikä niillä voida ohittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin lailla sääntämisen vaatimusta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan⁵⁴.

Johtopäätöksiä

Perusoikeuksien tarkastelun lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota perustuslain 80 § 2 momentin mukaisiin viranomaismääräysten antamisen edellytyksiin. Jäljempänä tarkastellaan ulkoilulain valtuutuksia antaa viranomaismääräyksiä myös perustuslain näkökulmasta.

6. Ulkoilulain yksityiskohtaisempaa oikeudellista tarkastelua

6.1. Ulkoilureittisäännökset

Ulkoilureitin määritelmä ja käyttötarkoitus (1 §)

Ulkoilulain valmistelun taustalla olevan ulkoilulakikomitean ehdotuksessa⁵⁵ ulkoilureitin perustamista koskevassa pykälässä reitin tarkoitus oli rajattu ulkoilijain kulkemiseen jalan, hiihtäen tai pyöräillen. Vastaava sanamuoto oli rauenneessa hallituksen esityksessä⁵⁶. Voimassa olevaa ulkoilulakia koskevassa hallituksen esityksessä⁵⁷ ei ole ulkoilureitillä liikkumisen tapaa koskevaa rajausta, mutta perusteluissa on todettu, että reitit tulisivat yleensä palvelemaan jalan, hiihtäen ja pyöräillen tapahtuvaa kulkemista.

Opetusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Latu ry:n oppaassa ”Ulkoilureitti, opas ulkoilureittien suunnittelijoille, rakentajille ja hoitajille” ulkoilu on määritelty ulkosalla tapahtuvaksi liikku-miseksi tai oleskeluksi vapaa-ajan viettämistarkoituksessa ja ulkoilureitti maastoon ja/tai kartalle merkityksi, ulkoilua varten tarkoitetuksi väyläksi.

⁵⁴ Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 13.8.4.

⁵⁵ Komiteanmietintö 1967:B11.

⁵⁶ HE 209/1969 vp.

⁵⁷ HE 21/1972 vp.

Ympäristöministeriön julkaisussa *"Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella, lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä"*⁵⁸ on tarkasteltu ulkoilureittejä. Julkaisussa todetaan että ulkoilureitit on useimmiten tehty yleiseen käyttöön ja niillä voidaan liikkua jokamiehenoikeudella. Lisäksi on mainittu, että reitin perustamisen yhteydessä määritellään usein reitin käyttötarkoitus ja siitä johtuvat käyttörajoitukset sekä viitataan myös ulkoilulain reittisäännöksiin.

Arviointia

Ulkoilulaissa ei ole nimenomaisesti määritelty ulkoilureittiä tai sen käyttötarkoitusta. Ulkoilulaissa tarkoitettussa ulkoilureitissä on kysymys "ulkoilureittioikeudesta" vastaavasti kuin yksityistielainsäädännössä puhutaan "tieoikeudesta". Ulkoilulaissa ei siis ole säännelty tyhjentävästi ulkoilureittejä koskevia asioita, vaan ainoastaan sitä, miten "ulkoilureittioikeus" saadaan aikaan. "Ulkoilureittioikeus" on tarpeen erityisesti silloin, jos asiasta ei päästä vapaaehtoiseen sopimukseen maanomistajan kanssa. Toisaalta "ulkoilureittioikeus" voi perustua myös sopimukseen. Niinpä suurin osa reittitoimitukseen viedyistä ulkoilureiteistä perustuu sopimuksiin. Toimituksella on haluttu reittioikeudelle pysyvyyttä erityisesti matkailualueilla.

Lain 1 §:ssä on kuitenkin määrittelyn kaltaista tekstiä, jonka perusteella ulkoilureitti voidaan ymmärtää reitiksi, joka on tarpeen ulkoilijain kulkemista, sekä siihen liittyvää lepoa ja virkistymistä varten. Ulkoilijan yleiskielinen käsite on aikaisemmin todetulla tavalla riittävän selkeä ja ulkoilureitti määrittäyty sen perusteella luontevasti palvelemaan useammanlaista luonnon virkistyskäyttöä.

Ulkoilureittejä perustetaan käytännössä lähinnä jalan tapahtuvaan liikkumiseen eli kävelyyn, patikointiin, juoksemiseen ja hiihtämiseen sekä mahdollisesti myös pyöräilyyn. Tähän reittiä pitkin liikkumiseen voi liittyä muutakin tekemistä luontoympäristössä lähinnä jokamiehen oikeuksien perusteella, kuten marjastusta, luontokuvausta tai auringonottoa. Ulkoilureittejä on perustettu myös maastoratsastukseen.

Ulkoilureittisuunnitelmasta tulee ulkoilulain 3 §:n mukaisesti ilmetä, mihin ulkoiluun liittyvään kulkemiseen reitti on tarkoitettu. Reitin tarkoitus määritellään siis reittikohtaisesti. Ulkoilureittisuunnitelmalla ei voida määritellä reittiä käytettäväksi muuhun kuin lihasvoimin tapahtuvaan liikkumiseen kuten kävelyyn, juoksemiseen, hiihtoon, pyöräilyyn tai ratsastamiseen.

Käytännössä on ilmennyt yhdenvertaisuusongelmia määriteltäessä reitin käyttötarkoitusta. Lisäksi on oikeudellista epäselvyyttä siitä, voidaanko ulkoilureitillä liikkumistapaa rajoittaa enemmän kuin mitä jokamiehenoikeuden piiri rajoittaa. On tulkinnanvaraista, voidaanko reitin katsoa olevan erityiseen käyttöön otettu alue, kun reitti ei ole aidattu.

Jos halutaan käytännön syistä, esim. erotukseksi "epävirallisista" reiteistä ja poluista määritellä ulkoilureitti ja sen käyttötarkoitus, tukeutuvat määritelmät ulkoilun ja ulkoilijan käsitteen määrittelyyn, jota on käsitelty edellä sekä ulkoilulain menettelyihin. Laintasoisessa määritelmässä ei voitane nykyisen lain puitteissa määritellä tarkkaan reitin leveyttä tai rakenteita taikka rajata käyttö-tarkoitus vain osaan ulkoiluna pidettävästä liikunnasta.

⁵⁸ s. 40, Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella, lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä, Suomen Ympäristö 10/2012.

Johtopäätöksiä

Ulkoilureittisäännöksillä ei ole tarkoitus säännellä tyhjentävästi ulkoilureittiasioita, vaan lähinnä ”ulkoilureittioikeuden” perustamista. Nykyisen kaltaisessa ulkoilulaissa ei ole erityistä oikeudellista tarvetta määritellä ulkoilureittiä tai sen käyttötarkoitusta, vaan voidaan edelleenkin nojata ulkoilun, ulkoilijan ja ulkoilureitin yleiskieliseen merkitykseen, joita voidaan pitää riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina.

Erikseen on syytä vielä selvittää sitä, miten ulkoilutapojen yhdenvertaisuus toteutuu ulkoilureiteillä ja voidaanko turvallisuussyistä rajoittaa reitillä liikkumisen tapaa. Tapahtuisiko tämä ulkoilureittisuunnitelmalla vai kunnan määräyksillä? Voidaanko liikkumisen tapaa rajoittaa niillä reiteillä, jotka on perustettu pelkästään sopimuksilla?

Ulkoilureitin perustamisedellytykset

Ulkoilureitin perustamisedellytykset yleiseltä kannalta

Ulkoilulaissa ei ole säännöstä reitin yleisistä perustamisedellytyksistä ympäristövaikutusten kannalta. Ulkoilureittien osalta ei ole säädetty vastaavia ympäristöä, ja muita yleisiä tai yksityisiä etuja suojaavia edellytyksiä kuin leirintäalueiden osalta ulkoilulain 19 §:ssä tai maastoliikennelain (1710/1995) 16 §:ssä moottorikelkkailureittien osalta:

”Moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa.”

Ulkoilulakia valmistelleen ulkoilulakikomitean mietinnössä⁵⁹ todettiin ulkoilun lisääntyvä merkitys kansalaisten vapaa-ajan vietossa ja kunnan ylläpitämisessä, minkä johdosta ulkoilua tulisi yhteiskunnan toimin edistää. Kuntien mahdollisuutta hankkia alueita ja reittejä omistukseensa mm. pakolunastusmenettelyllä ei pidetty kaikissa tapauksissa riittävänä ulkoilutoiminnan joustavaksi ja tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Tällä perusteella ehdotettiin kunnille varattavaksi tilaisuus saada korvausta vastaan ulkoilutarkoituksiin rajoittuva käyttöoikeus tarvittavaan maahan. Ulkoilureittien perustamista koskevaa säännösehdotusta perusteltiin mm. sillä, että muuten jokamiehen oikeuteen perustuvasta ulkoilusta voi aiheutua maan omistajille tai haltijoille niin merkittävää vahinkoa, haittaa tai häiriötä, ettei voida kohtuudella velvoittaa heitä hyväksymään alueittensa liian runsasta käyttöä⁶⁰. Edellä olevat seikat esitettiin myös hallituksen esityksen⁶¹ perusteluissa.

Ulkoilulain 3 a § on lisätty lakiin metsästyslain (618/1993) uudistamisen yhteydessä. Riistan suoja koskevaa säännöstä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi perustamisedellytykseksi. Säännöstä on perusteltu hallituksen esityksessä⁶² seuraavasti:

”Vilkkaassa käytössä oleva ulkoilureitti voi esimerkiksi lintujen suosimassa soidin- tai pesimäpaikassa aiheuttaa huomattavaa häiriötä lintujen lisääntymiselle. Samoin ulkoilureitin johtaminen

⁵⁹ Komiteanmietintö 1967:B11.

⁶⁰ s. 37, Komiteanmietintö 1967:B11.

⁶¹ HE 21/1972 vp.

⁶² HE 300/1992 vp.

riistaeläinten suosiman suojapaikan kautta voi merkitä paikalliselle eläinkannalle merkittävää elinolosuhteiden huonontumista. Ulkoilureitin suunnittelussa tulisikin ottaa erityisalueet huomioon siten, ettei ulkoilureitistä aiheutuisi sanotunlaisia haittoja. Lakiin ehdotetaankin otettavaksi uusi 3 a §, jonka mukaan ulkoilureitin suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös riistanhoidolliset näkökohdat.”

Arviointia

Ulkoilua koskevien selvitysten perusteella on ilmeistä, että ulkoilun edistäminen ja ohjaaminen tiettyille reiteille ja alueille on edelleenkin tarpeellista ihmisten liikunnan edistämiseksi kansanterveydellisistä syistä sekä ympäristöhaittojen ja omaisuusvahinkojen ehkäisemiseksi.

Ulkoilureitin perustamiselle ei ole ollut tarvetta tai halua lisätä tyhjentyviä erityisiä perustamisedellytyksiä, kun alun perin on ollut kysymyksessä pelkästään ”ulkoilureittioikeuden” (rasite) perustaminen. Erityiset edellytykset voisivat olla perustuslain suhteellisuusperiaatteen vastaisia, koska samaa tulisi vaatia myös muilta polkuhankkeilta.

Ulkoilulain menettelyjä ei käytetä kovinkaan yleisesti, koska useimmiten ulkoilureitin perustaminen tapahtuu sopimusten perusteella ilman ulkoilureittitoimitusta. Ulkoilulain säännökset ovat kuitenkin tarpeen siltä varalta, että tarpeellisesta reitistä tai reitin osasta ei päästä maanomistajan kanssa vapaaehtoiseen sopimukseen. Niillä myös tuetaan vapaaehtoisesti perustettavien reittien aikaansaamista.

Ulkoilureittitoimitusta on pidetty tarpeettomana lisämenettelynä, jos alueiden luovuttamisesta reitin käyttöön sovitaan maanomistajien kanssa vapaaehtoisilla sopimuksilla. Voidaan kysyä, onko oikeudellisesti perusteltua jättää reittitoimitus tekemättä myös silloin, kun reitistä on päästy sopimukseen maanomistajan kanssa. Käytännössä usein menetellään näin. Tällöin reitistä ei tule tietoa kiinteistörekisteriin, mikä heikentää reitin pysyvyyttä ja suojaa kilpailevaa maankäyttöä vastaan.

Ulkoilulain säätämisen aikaan ei koettu niinkään tarpeelliseksi säätää muista rajoituksista kuin omistusoikeutta suojaavasta kiinteistönhaltijan suojasta. Vanhemmassa hallintomenettelyjä ja hallinnollista päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä on perinteisesti nojattu hallinnon oikeusperiaatteisiin, eikä ole pidetty tarpeellisena säätää kaikesta mahdollisesta. Hallinnon tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteiden perusteella on käytetty harkintaa, jossa on otettu huomioon eri tosiseikat ja näkökulmat ilman nimenomaisia säännöksiäkin. Ulkoilureittisuunnitelman käsittelyyn liittyvä nähtävilläolo, kuuluttaminen ja muistutusmahdollisuuden varaaaminen on säädetty välineiksi, joilla päätöksentekijä saa tietoonsa päätösharkintaan vaikuttavia tosiseikkoja.

Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä. Voidaan kuitenkin kysyä, toimiiko nykyinen tyhjentävään kirjoittamiseen pyrkivä lainsäädäntö paremmin hallinnossa kuin aikaisempi, hyvään hallintoon perustuva nasevampi sääntely. Ei liene kiireellistä tarvetta erikseen täydentää ulkoilureitin perustamisen ja ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisen edellytyksiä nimenomaisilla säännöksillä, kun hallinnon oikeusperiaatteista ja hyvästä hallinnosta seuraa, että ympäristönäkökohdat ja mahdollisten haitankärsijöiden asema tulee ottaa asianmukaisesti huomioon.

Myöhemmin metsästyslain uudistamisen yhteydessä lisätty 3 a § on luonteeltaan yksityiskohtaisempi kuin säännökset muuten ja koskee vain erityistä riistan suojaa.

Johtopäätös

Säännös ulkoilureittien perustamisesta yleiseen tarpeeseen on edelleenkin tarpeellinen. Ulkoilureitin perustamisedellytyksiä koskeva ulkoilulain 1 § on kuitenkin nykyisen lainsäädäntötavan huomioita ottaen puutteellinen. Ympäristöhaittojen ehkäisyyn liittyvien edellytysten lisääminen on niin iso muutos, että se lienee mahdollinen vain ulkoilua ja ulkoilureittejä koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Sen lisäksi, että tarkastellaan ulkoilureitin perustamisedellytysten ajanmukaisuutta ulkoilun ja ympäristön suojelun näkökulmasta, joudutaan selvittämään ovatko ulkoilureitin perustamisesta seuraavat perusoikeuksien rajoitukset perustuslain mukaisia.

Ulkoilureitin perustamisedellytykset perustuslain kannalta

Perustuslain 15 §:ssä on omaisuuden suojaa koskeva säännös, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Ulkoilureitin perustamisella ulkoilulain 1 §:n mukaisesti rajoitetaan kiinteistönomistajan omistusoikeutta.

Perustuslain suojaamien perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain jos rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Asiaa on tarkasteltu Lainkirjoittajan oppaassa⁶³. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset⁶⁴.

Arviointia

”Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.” Ulkoilureittisääntely täyttää tämän yleisen edellytyksen, kun reitin perustamisedellytyksistä ja menettelyistä on säädetty laissa.

”Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.” Ulkoilun ja ulkoilijan yleiskielinen käsite on riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen ilman lakiin kirjoitettua nimenomaista määrittelyä. Ulkoilureitin käsite on säädetty riittävän täsmällisesti 1 §:ssä ja reitin perustamis-, siirtämis- ja lakkauttamismenettelyt ja niihin liittyvät toimivallat sekä korvaukset maanomistajalle on säädetty täsmällisesti.

”Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.” Ulkoilureitin perustaminen ulkoilulain mukaisesti edellyttää, että reitin perustaminen tietyn kiinteistön kautta on yleisen ulkoilutoiminnan kannalta tärkeää. Tämä edellytys liittyy lähtökohtaisesti ihmisten yleiseen tarpeeseen päästä ulkoilemaan ja saavuttaa esimerkiksi virkistysalue. Tässä on kysymys ulkoilun edistämisestä, mikä on yleisen edun mukaista mm. kansanterveyden kannalta. Edellytykseen liittyy myös yleinen tarve ohjata ihmiset ulkoilemaan niin, ettei siitä aiheudu haittoja ympäristölle ja maanomistajille. Tämä edellytys toteuttaa siten perustuslain

⁶³ Lainkirjoittajan opas kohta 4.1.13.

⁶⁴ PeVM 25/1994 vp.

20 §:n mukaista ympäristövastuuta sekä liittyy myös maanomistajan perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan ehkäisten kiinteistön hallitsematonta kulumista ja muita runsaasta jokamiehenoikeudella liikkumisesta aiheutuvia haittoja. Ulkoilulain 1 §:n mukainen yleiseen tarpeeseen liittyvä edellytys on siten tarkoitettu suojaamaan välillisesti ja yleisesti myös kiinteistönomistajien etua.

”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.” Ulkoilureitin perustamisella ei kajota kiinteistön omistukseen, vaan perustetaan ulkoilutarkoituksiin rajoittuva käyttöoikeus reittiin tarvittaviin maa-alueisiin. Ulkoilulain 1 §:n toisen edellytyksen mukaisesti ulkoilureitin perustaminen edellyttää, ettei siitä aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle. Tätä vähäisempi haitta tai vahinko on korvattava. Ulkoilulain 8 §:n mukaan *”maan käyttöoikeuden luovuttamisesta ulkoilureittiä varten sekä vahingosta tai haitasta, jota muutoin aiheutuu alueen omistajalle tai haltijalle tahi paikalliselle paliskunnalle ulkoilureitin pitämisestä ja käytämisestä, suoritetaan korvaus. Korvaus suoritetaan kertakaikkisena tai määräaikaisena.”* Lisäksi laissa on ulkoilureitistä aiheutuneen ennakoimattoman haitan korvaamista, reitin siirtämistä ja lakkauttamista koskevat säännökset. Perustuslain 15 §:n suojaaman omistusoikeuden perusyttimeen ei siten kohdisteta rajoitusta.

”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” Ulkoilulain mukainen ulkoilureitin perustaminen on tarkoitettu joustavammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi menettelyksi kuin omistukseen voimakkaammin kajoava alueen pakkolunastus. Käytännössä ulkoilulain mukaista määrämuotoista perustamista käytetään vain silloin kun reittiä ei saada järkevällä tavalla perustettua vapaaehtoisin sopimuksin.

”Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.” Maanomistajalla ja mahdollisella muulla haitankärsijällä on oikeus muistutusten tekemiseen ennen ulkoilureittisuunnitelman vahvistamista sekä muutoksenhakumahdollisuus ulkoilureittisuunnitelman vahvistamista koskevasta ELY-keskuksen päätöksestä⁶⁵ ja ulkoilureittitoimituksesta⁶⁶. Vaikuttamis- ja muutoksenhakumahdollisuuksia on pidettävä riittävänä maanomistajan kannalta. Lisäksi laissa on ulkoilureitistä aiheutuneen ennakoimattoman haitan korvaamista, reitin siirtämistä ja lakkauttamista koskevat säännökset.

”Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.” Ulkoilulain 1 §:n mukaisiin ulkoilureittiasioihin ei liity ristiriitaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Johtopäätöksiä

Maanomistajan omistusoikeuden rajaaminen ulkoilureittiä koskevan käyttöoikeuden perustamiseksi ulkoilulain 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla, siinä säädetyin edellytyksin, täyttää perustuslain 15

⁶⁵ Hallintokäyttölaki 7.2 §.

⁶⁶ Yksityistielaki (358/1962) 51 § ja kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) 231 §.

§:n omaisuudensuojan rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset perustuslakivaliokunnan⁶⁷ määrittelemällä tavalla.

Oikeus omaan kulttuuriin ja ulkoilureitin perustamisedellytykset

Ulkoilulain 8 § on merkityksellinen saamelaisten porotalouden osalta kun porotalouden harjoittamisen suojan on katsottava sisältyvän perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaiseen saamelaisten oikeuteen omaan kulttuuriin⁶⁸.

Ulkoilulain 8 §:ssä on pyritty nimenomaan suojaamaan saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin. Tämän perusoikeuden rajoittamisen tulisi tapahtua siten, että kaikki perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset täyttyvät. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset⁶⁹.

Arviointia ja johtopäätöksiä

Ulkoilulain 1 §:n mukaiset ulkoilureitin perustamisedellytykset täyttänevät muut perustuslain mukaisen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, mutta lain täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa lienee puutteellisuutta nimenomaan siltä osin, miten ulkoilureitti voi rajoittaa porotalouden harjoittamista. Ulkoilulain 8 §:n mukainen korvaus ulkoilureitin aiheuttamista haitoista ei liene tällainen säännös.

Ulkoilureittisuunnitelma (2 §)

Arviointia ja johtopäätöksiä

Ulkoilureittisuunnitelman käsitteelliseen määrittelyyn pätee sama, mitä edellä on todettu ulkoilun, ulkoilijan ja ulkoilureitin määrittelemisestä. Ulkoilureittisuunnitelman sisällöstä on säännös 3 §:ssä ja suunnitelman käsittelystä säädetään 3, 4, 5, 13, 14 ja 29 §:ssä.

Ei ole erityistä oikeudellista tarvetta erikseen määritellä ulkoilulain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ulkoilureittisuunnitelmaa, kun voidaan edelleen nojata ulkoilureitin yleiskieliseen merkitykseen ja kun suunnitelman sisällöstä ja käsittelystä on eri säännökset.

Kunta ulkoilureitin pitäjänä

Ulkoilureitin pitämiseen on säädetty kuuluvaksi reitin tekeminen ja kunnossapito. Tämä on sellaisenaan jo määritelmä. Ulkoilureitin tekeminen ja kunnossapito rinnastuvat käsitteenä soveltuvien osien tienpitoon ja katujen pitoon. Ulkoilureitin suunnittelusta ja pitämisestä on laadittu selvityksiä ja oppaita⁷⁰.

⁶⁷ PeVM 25/1994 vp.

⁶⁸ Ks. Lainkirjoittajan opas 4.2.12 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.

⁶⁹ PeVM 25/1994 vp.

⁷⁰ Esimerkiksi: Opetusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Latu ry:n opas Ulkoilureitti, opas ulkoilureittien suunnittelijoille, rakentajille ja hoitajille, Rakennusalan Kustantajat RAK, Helsinki 1995.

Ulkoilureitin pitämisen säätämistä nimenomaan kunnan tehtäväksi on perusteltu Ulkoilulakikomitean mietinnössä⁷¹ sillä, että etenkin asutuskeskusten läheisyyteen tarkoitetut ulkoilureitit palvelevat lähinnä kunnan omia asukkaita. Lisäksi todetaan tarve ylikunnallisiin ulkoilureitteihin ja kuntien väliseen yhteistyöhön.

Arviointia ja johtopäätöksiä

Ulkoilureitin pitäminen eli sen tekeminen ja kunnossapito ovat käsitteinä vakiintuneita ja selkeitä. Aiheesta on laadittu hyvää opasaineistoa. Tämän julkisen palvelutehtävän (hallintotehtävän) säätäminen ensisijaisesti kunnalle on luontevaa. Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lain säännöksellä kuntalain 2 §:n mukaisesti.

Ei ole tarvetta erikseen tarkemmin määritellä ulkoilulain 2 §:n 2 momentin mukaisen ulkoilureitin pitotehtävän sisältöä.

Ulkoilureitin pitämisen siirtäminen

Ulkoilulain 2 §:n 2 momentin säännös siitä, että *”Kunta voi uskoa tehtävän sopivaksi katsotulle yhteisölle”* on tullut lakiin laki- ja talousvaliokunnan ehdotuksesta⁷², jossa ei ole tarkempia perusteita. Käytännössä ulkoilureitin pitämisestä huolehtii yleensä kunta, joka voi hankkia pitämiseen liittyviä palveluja muilta toimijoilta.

Ulkoilureitin pitäminen on julkista palvelua ja sitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä, joka *”voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”*

Arviointia

On erotettava ulkoilureitin pitämisen ja siihen liittyvän ulkoilureitin pitäjän vastuun siirtäminen muulle yhteisölle siitä, että kunta reitin pitäjänä hankkii reitin rakentamista ja kunnossapitoa koskevia palveluja korvausta vastaan muilta tahoilta ja siitä, että kunta tekee muiden yhteisöjen kanssa yhteistyötä reitin pitämisessä muulla tavalla. Kaikista näistä tulisi tehdä kunnassa päätös ja solmia sopimus asianosaisen tahon kanssa.

Ulkoilureitin pitämisen siirtäminen muulle yhteisölle on tehtävän antamista *”sopivaksi katsotulle yhteisölle”*, mikä edellyttää hallintopäätöksen tekemistä. Kysymys ei ole palvelun hankinnasta. Tehtävän siirrosta tehdään päätöksen jälkeen sopimus. Ulkoilureitin pitämiseen liittyvien palvelujen hankkiminen on julkinen hankinta ja siihen sovelletaan julkista hankintaa koskevia säännöksiä. Tehtävään päätökseen haetaan muutosta hankintalainsäädännön mukaisesti. Hankinnasta tehdään hankintasopimus.

Ulkoilureitin pitämiseen voi liittyä myös eri yhteisöjen välistä yhteistyötä ilman, että kunta varsinaisesti hankkii palveluja. Tällaisiinkin järjestelyihin voi liittyä päätöksentekoa, mutta kyse ei ole reitin pitovastuun siirtämisestä, eikä pitämiseen liittyvän palvelun hankinnasta.

⁷¹ Komiteamietintö 1967:B 11.

⁷² M 8/1972 vp.

Ulkoilureitin pitäminen on julkinen hallintotehtävä ja sen hoitamiseen liittyy vastuu. Ulkoilureitin pitäminen on kuitenkin luonteeltaan operatiivista toimintaa ja täytäntöönpanoa, ei viranomaispääöksentekoa. Ulkoilureitin pitäminen ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Ulkoilureitin pitämistä edeltää ulkoilureittisuunnitelman laatiminen, käsittely ja hyväksyminen kunnassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Tämä on viranomaistoimintaa ja sitä voidaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska siinä voidaan kajota omistusoikeuden suojaan.

Ulkoilureitin pitäminen julkisena hallintotehtävänä edellyttää lain säännöstä, jos tehtävä halutaan antaa jollekin muulle kuin viranomaistaholle. Käytännössä ulkoilun ja liikunnan järjestöillä on hyvää asiantuntemusta ulkoilureittien pitämiseen. Kunnat myöntävät järjestöille avustuksia toimintaan. Ulkoilureitin pitämismääräyksen siirtämisellä muulle tehtävään soveltuvalla yhteisöllä voidaan tai voitaisiin eräissä tapauksissa hyödyntää yhteiskunnan voimavaroja paremmin, kuin jos kunnat itse hoitaisivat ulkoilureittien operatiivisen pitämisen.

Säännöksen sanamuoto ”*sopivaksi katsotulle yhteisölle*” rajoittaa sitä, minkälaiselle yhteisölle tehtävä voidaan antaa ja reitin pitämismääräys siirtää. Säännöksen valmisteluaineistossa ei ole tarkasteltu siirtämisen edellytyksiä. Käytännössä yhteistyötä ulkoilureittien pitämisessä on tehty alueellisten ympäristökeskusten, matkailuyhdistysten, metsäyhtiöiden, virkistysalueyhdistysten, liikuntajärjestöjen tai yksityisyritysten, kuten maanviljelijöiden kanssa⁷³.

Selkeää tietoa ei ole siitä, miltä osin käytännössä kunnat ovat siirtäneet ulkoilureitin ylläpitovuusvastuun ulkoilulain 2 §:n 2 momentin nojalla, miltä osin kyse on palvelujen hankkimisesta korvausta vastaan ja miltä osin kyse on muusta ulkoilureitin pitämiseen liittyvästä yhteistyöstä.

Johtopäätöksiä

On asianmukaisena, että kunta voi antaa ulkoilulain 2 §:n 2 momentin mukaisesti ulkoilureitin pitämisen muun sopivaksi katsotun yhteisön tehtäväksi. Säännöksen sanamuoto rajoittaa riittävästi siirtämismahdollisuutta, kun siirtäminen edellyttää muulta yhteisöltä soveltuvuutta. Yhteisöjen toimialan tai muodon tarkempi nimeäminen saattaisi tarpeettomasti rajoittaa joustavaa soveltamismahdollisuutta.

Tämän lisäksi kunta voi hankkia ulkoilureitin pitämiseen liittyviä palveluja ulkopuolisilta siirtämättä reitin pitäjän vastuuta.

Olisi syytä tarkemmin selvittää, minkälaisia järjestelyjä ulkoilureittien pitämiseen liittyy ja onko mahdolliset järjestelyt tehty asianmukaisella tavalla. Päätöksentekoon ja sopimuksiin liittyvää ohjeistusta on syytä tarvittaessa täsmentää. Tässä voivat olla toimijoina mm. Suomen Latu ja Suomen Kuntaliitto.

⁷³ s. 71, Opetusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Latu ry:n oppaassa Ulkoilureitti, opas ulkoilureittien suunnittelijoille, rakentajille ja hoitajille, Rakennusalan Kustantajat RAK, Helsinki 1995.

Ulkoilureittiasian valmistelu

Arviointia ja johtopäätöksiä

Pykälän mukaan kunta laatii ulkoilureittisuunnitelman. Pykälässä ei ole mainintaa kunnan toimivaltaisuudesta viranomaisesta tai kunnassa tapahtuvasta päätöksenteosta. Tehtävän hoitaminen järjestetään kunnan sisäisesti kuntalain nojalla.

Ulkoilureittisuunnitelman vahvistamisesta ja sitä ennen tapahtuvasta suunnitelman nähtävilläolosta, kuuluttamisesta ja muistutusmahdollisuuksien varaamisesta säädetään 4 §:ssä. Päätöksen luonne ja mahdollinen muutoksenhakukelpoisuus on saattanut herättää tulkintakysymyksiä. Ulkoilureittisuunnitelmaa koskevaa kunnan päätöstä on pidettävä kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuna valmisteluna, eikä siihen ole muutoksenhakuoikeutta. Näin on käytännössä meneteltykin.

Käytännössä nähtävilläolo, kuuluttaminen ja muistutusmahdollisuuksien varaaminen tapahtuvat ennen kun kunnan viranomainen päättää tehdä esityksen ELY-keskukselle ulkoilureittisuunnitelman vahvistamisesta.

Käytännössä kunnissa ei ole ollut epäselvyyttä ulkoilureittisuunnitelman käsittelystä. Ei ole kiireellistä tarvetta yksityiskohtaisempien säännösten säätämiseen. Ulkoilulain mahdollisen tarkistamisen yhteydessä voidaan harkita, tarvitaanko käsittelystä ulkoilulakiin lisää erityisiä säännöksiä.

Ulkoilureitti valtion maalla

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 2 §:n 3 momentin tarkoitus selvinnee säännöksestä, vaikka sen sanamuoto on jossain määrin epälooginen. Voitaneen katsoa, että sanamuodolla *”Valtion maalle, jolla ulkoilun kannalta on yleinen merkitys..”* on osapuilleen sama merkitys kuin 1 §:n sanamuodolla: *”.. yleisen ulkoilutoiminnan kannalta on tärkeitä saada johdetuksi ulkoilijain kulkeminen kiinteistön kautta..”*. Ulkoilulakia tarkistettaessa sanamuotoa lienee syytä tarkistaa.

Ulkoilureittisuunnitelman sisältö (3 §)

Arviointia

Säännöksessä ei ole yksityiskohtaisia luetteloja suunnitelman sisällöstä nykyisin yleisesti käytettyyn tapaan. Säännös edellyttää kuitenkin suunnitelmalta sellaista selkeyttä ja laatua, että reitin merkitseminen maastoon on mahdollista. Pykälään on lisätty laki- ja talousvaliokunnan käsittelyssä maininta kiinteistöistä, joiden kautta reitti tulisi kulkemaan.

Oikeudellisesti saattaa olla tarpeen selkiyttää mm. sitä, miten ulkoilureitin rakenteista ja niiden sijoittamisoikeudesta päätetään. Käytännössä lienee järkevintä, että niitä koskevat suunnitelmat sisällytetään riittävällä tarkkuudella ulkoilureittisuunnitelmaan. Käytännössä on ollut ongelmia mm. valaisinpylväiden sijoittamisesta reitin varrelle silloin, kun tästä ei ole ollut nimenomaisia määräyksiä reittisuunnitelmassa.

Ulkoilulain 3 § on vanhanaikaista lainsäädäntöä. Voidaan kuitenkin kysyä, toimiiko nykyinen tyhjentyvään kirjoittamiseen pyrkivä lainsäädäntö paremmin kuin aikaisempi, hyvään hallintoon perustuva nasevampi sääntely. Käytännössä ulkoilureittisuunnitelmien laatimista koskevasta oppaasta⁷⁴ saadaan hyvä tuki ulkoilureittisuunnitelman sisällölle.

Johtopäätöksiä

Ei ole kiireellistä tarvetta lisätä ulkoilulain 3 §:ään ulkoilureittisuunnitelman sisältöä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä. Tällaisten säännösten lisääminen ulkoilulakiin voinee tapahtua lähinnä ulkoilureittejä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaminen ja kuulemisjärjestelmä (4 §)

Arviointia

Pykälän sanamuodosta ”*vahvistaa*” seuraa, että ELY-keskus ei voine muuttaa olennaisesti suunnitelmaa ilman kunnan ehdotusta. Sanamuodon ei kuitenkaan enää voida katsoa tarkoittavan sellaista aikaisemmin sovellettua menettelyä, että kunta ensin hyväksyy suunnitelman omalla muutoksenhakukelpoisella päätöksellään ja sitten alistaa päätöksen vahvistettavaksi. Asian käsittely kunnassa on ulkoilureitin perustamisen valmistelua, josta ELY-keskus tekee varsinaisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Pykälän ajantasaisempi sanamuoto olisi ”*Ulkoilureittisuunnitelman hyväksyy...*”.

Osallistumisjärjestelmä eli suunnitelmasta tiedottaminen ja muistutusmenettely tapahtuvat kunnassa ennen kuin kunta tekee esityksen ELY-keskukselle. Menettely vastaa käytössä olevia osallistumisjärjestelmiä, joskaan pykälässä ei edellytetä ilmoitusta alueella leviävässä sanomalehdessä eikä tiedon pitämistä verkkosivuilla.

Johtopäätöksiä

Ulkoilureittisuunnitelman käsittelyä koskevaa ulkoilulain 4 §:n säännöstä on pidettävä riittävänä, mutta sitä olisi syytä selkiyttää siinä yhteydessä kuin lakia muutenkin muutetaan.

Ulkoilureittitoimituksen hakeminen (5 §)

Arviointia ja johtopäätöksiä

Ulkoilureitin hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella. Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan hallintovalituksen alainen päätös pannaan pääsääntöisesti voimaan vasta kun se on lainvoimainen. Ulkoilureitin rakentamisen osalta ei voitane katsoa olevan kysymys sellaisesta toimenpiteestä, joka ”*on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä*”. Ei myöskään voitane pitää tarkoituksenmukaisena, että ulkoilulaissa säädettäisiin siitä, että ulkoilureittitoimitukseen voisi ryhtyä ennen reittisuunnitelman lainvoimaisuutta. Ulkoilureittitoimitus on päätöksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

Määräajan säätämisellä reittitoimituksen hakemiselle varmistetaan, etteivät olosuhteet ole muuttuneet olennaisesti reittisuunnitelman laatimisesta ja hyväksymismenettelystä.

⁷⁴ Opetusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Latu ry:n oppaassa Ulkoilureitti, opas ulkoilureittien suunnittelijoille, rakentajille ja hoitajille, Rakennusalan Kustantajat RAK, Helsinki 1995.

Ulkoilulain 5 §:n säännös ulkoilureittitoimituksen hakemisesta lienee asianmukainen.

Ulkoilureittitoimituksen toimitusmiehet (6 §)

Yksityistielain 40 §:n mukaan tietoimituksen suorittavat toimitusinsinööri ja kaksi kiinteistönmuodostamislain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua uskottua miestä (toimitusmiehet). Toimitusinsinööri voi suorittaa toimituksen ilman uskottuja miehiä, jos uskottujen miesten käyttäminen ei ole tarpeellista eikä kukaan asianosainen uskottujen miesten käyttämistä vaadi.

Yksityistielain uudistus on valmisteilla⁷⁵. Tietoimitusta koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi mm. siirtämällä kaikki toimitukset Maanmittauslaitokselle ja keventämällä tarpeen mukaan yksityistietoimituksia.

Arviointia

Ulkoilulain viittaukset yksityistielakiin, jossa puolestaan on viittauksia kiinteistönmuodostamislakiin saattavat tehdä laista vaikeaselkoisen.

Ulkoilureittejä koskevat säännökset eivät ole vastaavalla tavalla ”kansalaislainsäädäntöä” kuin esim. yksityistielain säännökset. Peräkkäisten viittausten aiheuttama vaikeaselkoisuus ei siten haitanne soveltamista, kun soveltaminen kuuluu hallinnolle. Muissa toimituksissa sovellettavien toimitussäännösten noudattaminen on tarkoituksenmukaista, eikä voida pitää tarkoituksenmukaisena toimitusta koskevien säännösten kirjoittamista tyhjentyvästi ulkoilulakiin. On syytä käyttää vakiintuneita ja yhdenmukaisia menettelyjä.

Johtopäätöksiä

Ulkoilulain 6 §:n toimitusmiehiä koskevat viittaukset lakiin yksityisistä teistä on kirjoitettu Lainkirjoittajan oppaassa⁷⁶ suositellulla sanamuodolla.

Ulkoilureittitoimitusten osalta voidaan edelleenkin käyttää viittauksia lakiin yksityisistä teistä, jonka uudistamisen yhteydessä viittaukset on syytä ajantasaistaa.

On syytä erikseen selvittää, ovatko peräkkäiset viittaukset aiheuttaneet käytännössä hankaluutta hallinnolle.

Ulkoilureittitoimitus (7 §)

Arviointia ja johtopäätöksiä

Ulkoilulain 7 § on reitin merkitsemisen osalta varsin joustava. Ilmeisestikään säännöksen joustavuudesta ei ole yleisesti kielteisiä kokemuksia.

Ulkoilulain 7 § ulkoilureittitoimituksista lienee asianmukainen, mutta oikeudellisesti tulisi selkiyttää sitä, miten ulkoilureitin rakenteista ja laitteiden sijoittamisoikeudesta päätetään. Käytännössä lienee järkevintä, että niitä koskevat suunnitelmat sisällytetään riittävällä tarkkuudella ulkoilureittisuunnitelmaan

⁷⁵ Yksityistielain uudistamistarpeet. Selvitysmiehen arviot ja ehdotukset, Esko Hämäläinen, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 30/2014.

⁷⁶ Lainkirjoittajan opas kohta 19.1.

Korvauksia koskevat 7 §:n 2 ja 3 momentin säännökset ovat tarpeellisia omaisuuden suojan johdosta, mitä tarkastellaan erikseen. Ulkoilulakia tarkistettaessa voitaneen harkita korvaussäännösten kirjoittamista omaksi kokonaisuudekseen.

Korvaussäännös ja perustuslain omaisuuden suoja (8 §)

Korvaussäännös on merkityksellinen perustuslain 15 §:n mukaisen omistuksensuojan kannalta⁷⁷. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Arviointia:

Pakkolunastusta koskeva yleislaki on kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki (603/1977), joka täyttää vaatimuksen, että pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Lunastuslain mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta tai erityinen oikeus, rajoittaa oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta ja erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Perustuslaissa säädetty täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia. Lunastusmenettelystä ja täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislailla⁷⁸.

Yksityistielain 4 luvussa on erityiset säännökset korvauksen määräämisestä ja suorittamisesta silloin kun korvausta maksetaan vahingosta, haitasta tai kustannuksista, jotka yksityistielakiin perustuvasta toimenpiteestä aiheutuvat kiinteistön omistajalle. Ulkoilureitti rinnastuu käytännössä pitämisen eli rakentamisen ja kunnossapidon sekä käytön osalta luonteeltaan yksityiseen tiehen, joten yksityistielain mukainen korvausmenettely soveltuu asianmukaisesti myös ulkoilulain nojalla ulkoilureiteistä maksettaviin korvauksiin.

Ulkoilulaissa ei ole säädetty mitään reitin pitäjän vastuusta korvata reitin käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle reitin käyttämisestä aiheutuva vahinko. Maastoliikennelain 21 §:n 1 momentissa rajoitetaan reitin pitäjän vastuuta seuraavasti: *”Reitin pitäjä ei ole velvollinen korvaamaan reitin käyttäjälle tai kolmannelle osapuolelle reitin käyttämisestä aiheutuvaa vahinkoa, jollei vahinko ole johtunut reitin pitäjän huolimattomuudesta tai tahallisuudesta. Korvaus vahingosta määrätään noudattaen soveltuvin osin vahingonkorvauslain (412/74) säännöksiä.”* Säännöksellä lienee pyritty korostamaan moottorikelkkailijan omaa vastuuta turvallisesta liikkumisestaan. Vastaavanlaisen säännöksen lisäämistä ulkoilulakiin voitaisiin harkita.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 8 §:n viittaus yksityistielain säännöksiin korvausmenettelyn osalta on riittävä eikä ole tarvetta esimerkiksi kirjoittaa ulkoilulakiin yksityiskohtaisia tyhjentyviä säännöksiä maanomistajalle ulkoilureitin johdosta maksettavista korvauksista. Ulkoilureitin pitäjän vastuuta rajoittavaa säännöstä voitaneen harkita siltä osin kuin on kyse reitin käyttäjälle aiheutuneesta vahingosta, joka ei ole johtunut reitin pitäjän huolimattomuudesta tai tahallisuudesta⁷⁹.

⁷⁷ Sekä porotalouden osalta myös kulttuurioikeuksien osalta, mitä on tarkasteltu edellä.

⁷⁸ Lainkirjoittajan opas, 4.2.10, Pakkolunastus.

⁷⁹ Vrt. MaastoLL 21 §.

Haltuunotto sekä reitin pitäjän oikeudet ja velvollisuudet (9 §)

Arviointia:

Pykälän mukaan ulkoilureittiin kuuluvan alueen haltuunotto eli reitin pitämiseen ryhtyminen edellyttää, että reittitoimitus on lainvoimainen ja korvaukset suoritettu. Tätä lienee pidettävä omaisuuden suojan kannalta asianmukaisena. Haltuun ottamisesta ei ole muita säännöksiä kuin oikeus poistaa puut ja pensaat sekä muut reitin pitämistä haittaavat luonnonesteet sekä velvoite rakentaa tarvittaessa portti tms. Säännöksen ilmeinen tarkoitus on säännellä reitin pitäjän ja maanomistajan välisiä suhteita, eikä kuvata reitin rakentamiseen ja pitämiseen liittyviä toimenpiteitä tyhjentävästi. Rakenteiden ja laitteiden rakentamisoikeuden tulisi ilmetä riittävästi jo ulkoilureittisuunnitelmasta, vaikka tästä ei ole nimenomaista säännöstä.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 9 § ulkoilureittialueen haltuunotosta ja reitin pitäjän oikeuksista on sinänsä asiallinen, mutta edellyttäneen ulkoilulakia tarkistettaessa tarkempaa sääntelyä siitä, missä vaiheessa reitin pitäjän oikeuksista ja velvollisuuksista määrätään.

Ulkoilureitin käyttämistä koskevat kunnalliset määräykset (10 §)

Arviointia:

Kysymys on lakiin perustuvista kunnallisista yleisistä määräyksistä ja ohjeista. Kuntien määrästenantovallan osalta perustuslakivaliokunta on perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon liittyvien näkökohtien vuoksi katsonut, että lailla voidaan osoittaa kunnille määrästenantovaltaa jossain määrin laajemmalti, kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille. Kunnalliset määräykset voivat vain tarkentaa lakia eikä niillä voida ohittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin lailla säätämisen vaatimusta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan⁸⁰.

Ulkoilulain 10 §:n säännös on rajattu koskemaan ulkoilureitin käyttämistä koskevia määräyksiä ja ohjeita. Tämä sulkee ulkopuolelle reitin perustamiseen ja pitämiseen liittyvät seikat, joiden tuleekin ilmetä reittisuunnitelmasta ja tarkentua reittitoimituksessa. Määräykset voivat siis kohdistua vain reitin käyttäjiin ja käyttämiseen. Tällaisten määräysten ei voitane katsoa kohdistuvan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin sillä tavalla kuin edellä on todettu, eikä määräyksillä kohdistettaisi rajoituksia perustuslaissa tarkoitettuihin seikkoihin. Tältä osin 10 §:n sanamuoto on oikeansuuntainen.

Pykälän sanamuoto on kuitenkin varsin yleinen eikä siinä mainita mitään siitä, millä perusteella ulkoilureitin käyttämisestä voidaan antaa määräyksiä ja ohjeita.

⁸⁰ Ks. Lainkirjoittajan opas 13.8.4.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 10 §:n täydentäminen määräysten antamisen perusteilla on tarpeen. Pykälän sanamuoto on nykyisen lainkirjoittamistavan kannalta liian yleinen. Tämän säännöksen mukaiset kunnalliset määräykset kohdistuvat yleisesti määrittämättömään joukkoon liikkuja. Säännöksessä tulisi tarkemmin säätää määräysten antamisen perusteista. Perusteet voinevat olla melko yleisessä muodossa, esim. *”reitillä liikkujien turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta tarpeellisia määräyksiä, kuten määräykset siitä, mihin liikkumistapaan reittiä saa käyttää”*.

Laintasoista tarkempaa valtuutusta ei tarvita ohjeiden antamiseen jokamiehen oikeuden käytöstä. Esimerkiksi ohjeiden antamiseen siitä, että tulenteko on sallittua vain osoitetuilla paikoilla. Laintasoista valtuutusta ei myöskään tarvita ohjeiden antamiseen muihin lakeihin perustuvista seikoista, kuten esimerkiksi jätelain roskaamiskieltoon.

Ulkoilureitin siirtäminen (11 §)**Arviointia:**

Säännöksessä ei ole mainittu siirtämisperusteista mitään. Myös kolmannelle osapuolelle tai ympäristölle aiheutuvien haittojen näkökulma puuttuu.

Maanomistajalle on säädetty nimenomainen vireillepano-oikeus niissä tilanteissa, joissa kunta ei halua ryhtyä siirtämistä koskeviin toimiin.

Siirtämisperusteiden puuttuminen saattaa aiheuttaa reitin pitämisestä vastaavan kunnan näkökulmasta kielteiseltä vaikuttavia seuraamuksia maanomistajan vireille panemassa asiassa.

Säännöksen kirjoittamistapaa ”soveltuvien osien” ei nykyään suositella⁸¹. Säännöksen on katsottava kohdistuvan ulkoilureitin perustamismenettelyä koskeviin säännöksiin⁸², korvauksiin ja reitin rakentamiseen.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 11 §:stä puuttuvat reitin siirtämisen edellytykset. Tällaiset on syytä lisätä lakiin siinä yhteydessä kun ulkoilureitin perustamisen edellytyksiä täydennetään. Edellytysten lisääminen on niin iso muutos, että se lienee mahdollinen vain ulkoilureittejä koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä. Samassa yhteydessä on syytä ajantasaistaa pykälän kirjoittamistapaa⁸³.

Ulkoilureitin lakkauttaminen (12 §)**Arviointia:**

⁸¹ Lainkirjoittajan opas 12.2.3.

⁸² Reittisuunnitelman laatimiseen, käsittelyyn ja vahvistamiseen sekä ulkoilureittitoimitukseen.

⁸³ Esim. reitin siirtämisessä noudatetaan, mitä edellä 3 – 9 §:ssä on säädetty.

Säännöksessä mainitaan lakkauttamisperusteeksi tarpeettomuuden ohella muu erityinen syy. Tällainen erityinen syy voinee olla lähinnä ympäristöhaitta tai haitta maanomistajalle. Nykyisessä lainkirjoittamistavassa nämä seikat mitä ilmeisimmin kirjoitettaisiin näkyviin. Nimenomainen kirjoittaminen ei kuitenkaan ole kiireellisesti tarpeen, kun säännöstä sovellettaessa punnitaan hallinnon oikeusperiaatteiden nojalla sitä, mikä on muu erityinen syy tässä yhteydessä.

Alueen hallinnan palautetaan maanomistajalle korvauksetta, mutta valtionapusäännöksistä joutuessa kunta voi joutua palauttamaan valtiolle reitin perustamiseen saatua valtionavustusta. Valtionavustuslaki edellyttää tai mahdollistaa enintään 30 vuoden sitoutumista hankkeeseen. Avustuksen myöntökirjeessä on tästä vaatimuksesta voitu joustaa 15 – 20 vuoden käyttöaikaan reittihankkeissa. Reittien käyttöelinikä katsotaan rakennuksia lyhyemmäksi. Jos reitti lakkautetaan syystä tai toisesta tätä aiemmin, peritään valtionavustusta takaisin tietyn laskentakaavan mukaan.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilureitin lakkauttamisperusteet on kirjoitettu 12 §:ään varsin yleisesti ja niitä olisi syytä täsmentää. Perusteita koskevaa luonnehdintaa voidaan lisätä lähinnä siinä yhteydessä kun kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin lisätään nimenomaiset maininnat ulkoilureitin perustamisedellytyksistä.

Valtionavustuksen mahdollinen palauttaminen on syytä ottaa huomioon lakkauttamisasiassa, mutta se ei ole ulkoilulakiin kuuluvaa asiaa. Tällaisesta voitaisiin ottaa jatkossa mainintaa soveltamisohjeisiin.

Kaavaan tai sopimukseen perustuva ulkoilureitti (13 §)

Hallituksen esityksen (21/1972) 13 §:ssä ei ollut mainintaa kaavaan otetusta ulkoilureitistä. Siinä ei myöskään suljettu pois suunnitelman laatimista ja vahvistamista (ja reittitoimitusta) silloinkaan, kun alueiden luovutuksesta on sovittu. Pykälästä jätettiin kuitenkin eduskuntakäsittelyn aikana nämä pois ”tarpeettomien menettelyvaiheiden välttämiseksi”⁸⁴. Pykälään lisättiin myös viittaus kaavaan otettuun ulkoilureittiin.

Ulkoilulain mukainen ulkoilureitin perustamismenettely reittitoimituksineen on käytössä lähinnä silloin kun vapaaehtoiisiin sopimuksiin ei ole päästy sekä Pohjois-Suomessa myös sovittujen reittien osalta. Käytännössä ulkoilureittitoimituksia ei välttämättä pidetä niissä tapauksissa, joissa maanomistajien kanssa on tehty vapaaehtoiset sopimukset. Ulkoilulaki ei näissä tapauksissa siis tule olleenkaan sovellettavaksi. Tällainen vaihtoehto on nimenomaisesti mainittu Ulkoilureittioppaassa⁸⁵. Nämä reitit eivät ole ulkoilulain tarkoittamia ulkoilureittejä.

Ulkoilureittitoimituksissa ei käsitellä reitin perustamisen edellytyksiä eikä tarkastella kolmannen tahon eli esim. haitankärsijän asemaa taikka ympäristövaikutuksia. Ulkoilureittien perustaminen ilman ulkoilureittitoimitusta johtaa siihen, että reittiä ei merkitä kiinteistörekisteriin. Silloin reitistä ei tule välttämättä tarpeellista tietoa, kun alueeseen suunnitellaan kohdistettavaksi toimia. Tällaisen reitin pysyvyys on riippuvainen sopimusten voimassaolosta ja mahdollisesta irtisanomisesta.

⁸⁴ LTVm 21/1973 vp.

⁸⁵ s. 81-82.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 13 §:ssä tarkoitetulla tavalla kaavaan otettujen ulkoilureittien määrästä tai perustamismenettelyistä ei ole tässä vaiheessa tietoa, asiaa olisi syytä selvittää erikseen.

Vapaaehtoisilla sopimuksilla ilman ulkoilureittitoimitusta perustettujen reittien merkitsemismahdollisuutta kiinteistörekisteriin saattaa olla tarpeen selvittää erikseen. Tämä ei välttämättä ole ulkoilulaissa säädettävää asiaa, jollei lakiin lisätä yleisiä säännöksiä ja sen soveltamisalaa laajenneta.

Kuntien yhteistyö (14 §)**Arviointia:**

Perustuslain 121 §:n ja kuntalain (365/1995) 1 – 3 §:n mukainen kuntien itsehallinto ja alueellinen toimivalta edellyttävät, että toisen kunnan toiminta taikka toimiminen toisen kunnan alueella perustuvat asianomaisten kuntien yhteistyöhön ja sopimukseen. Pykälästä ei näy nimenomaisesti kummankin kunnan suostumuksen tarve, mutta tarkoitus lienee tämä.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 14 §:n säännös kuntien yhteistyöstä ulkoilureitin pitämisessä on sinänsä tarkoitukseltaan asianmukainen. Se on tarkoitettu sellaista tilannetta varten, jossa ulkoilureitti kulkee useamman kuin yhden kunnan alueella ja kunnat ovat tähän suostuneet. Tällöin on tarkoituksenmukaista, että ulkoilureitin perustaminen tapahtuu yhdessä menettelyssä eikä ole tarpeen tehdä useissa kunnissa eri suunnitelmia, käsittelyjä ja ehdotuksia.

Soveltamistilanne ja se, että se edellyttää kummankin kunnan suostumusta, voitaisiin ehkä mainita säännöksessä nimenomaisesti, mutta tarvetta säännöksen kiireelliseen täydentämiseen ei liene.

Ulkoilureittitoimitus ja viittaus yksityistielakiin (15 §)

Pykälän sanamuotoa on ajanmukaistettu yleisemmäksi maanmittaushallintoa koskevan 1.10.2011 voimaan tulleen lain (919/2011) muutoksen yhteydessä.⁸⁶ Sanamuoto vastaa pääosin Lainkirjoittajan oppaassa⁸⁷ suositeltua kirjoitustapaa. Säännöksen alku osa *”jos tästä laista ei muuta johdu”* kertoo, että ulkoilulaissa olevat erityiset ulkoilureittitoimitusta koskevia säännökset, kuten 7 §, tulevat sovellettavaksi niiden tarkoittamissa asioissa. Muuten sovelletaan yksityistielain tietoimitussäännöksiä.

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 15 §:n ulkoilureittitoimitusta koskeva, vuonna 2011 tarkistettu viittaus yksityistielakiin on sanamuodoltaan asianmukainen.

⁸⁶ Ks. myös HE 265/2009.

⁸⁷ OM 37/2013.

6.2. Valtion retkeilyalueiden perustaminen (16 ja 17 §)

Arviointia:

Valtion retkeilyalue perustetaan ulkoilulain 16 §:n 1 momentin nojalla ensisijaisesti valtion maalle eikä perustaminen vaikuta siten maanomistajan asemaan omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin ml. poronhoidon harjoittamista ja 18 §:n mukaista elinkeinovapautta tulee kuitenkin tarkastella. Ulkoilulain 16 §:n 1 momentissa on porotalouden harjoittamisen suojasta erityinen säännös, joka on samansuuntainen kuin saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin ja porotalouteen suojaava perustuslain 17 §:n 3 momentti ja se antaa suojaa myös muiden harjoittamalle porotaloudelle. Säännös on kuitenkin varsin yleinen eikä valtion retkeilyalueen perustamiselle ole säädetty tarkempia edellytyksiä, joissa poronhoidon vaikutuksista retkeilyalueen perustamiseen ja pitämiseen olisi säädetty tarkemmin.

Metsätalouden, metsästyksen ja kalastuksen järjestäminen valtion omistamalla alueella on valtion vastuulla. Ulkoilulain 16 §:n 1 momentilla on tarkoitus rajata valtion toimia retkeilyalueella siten, että ulkoilutarpeet tulevat riittävästi otetuiksi huomioon. Haastatteluissa on ilmaistu ulkoilutarpeiden parempaa huomioonottamista kuin mitä käytännössä on tapahtunut. Tämän kirjoittaminen saattaa olla haasteellista, mutta ehkä mahdollista, jos tarkemmin yksilöidään sallitut tai kielletyt toimenpiteet. Kysymys on kuitenkin retkeilyalueen perustamisen oikeusvaikutusten sisällöllisestä muutoksesta eikä oikeudellisesta tarpeesta.

Retkeilyalueen ulottamista yksityisen maalle koskeva ulkoilulain 16 §:n 2 momentti kohdistuu perustuslain 15 §:ssä suojattuun omaisuuden suojaan. Säännös täyttäneen perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta ja oikeusturvajärjestelyjen riittävästä. Alueen pakkolunastukseen on 17 §:ssä säädetty sovellettavan mitä laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta säädetään. Tätä on pidetty riittävänä omistajan oikeusturvan kannalta lainkirjoittajan oppaan mukaan.

Valtion retkeilyalueen perustaminen valtioneuvoston päätöksellä lienee sinänsä oikeudellisesti asianmukaista, kun kyse on alueesta, jolla on ulkoilun kannalta huomattava merkitys ja kun retkeilyalueella rajoitetaan valtion toimintaa. Voitaisiin kuitenkin selvittää, olisiko mahdollista, että muu valtionviranomaisen tekisi päätöksen. Toisaalta jos halutaan korostaa ulkoilun asemaa alueella muiden toimintojen edellä, mahdollisimman arvovaltainen päätöksentekotasolienee hyvä.

Järjestyssäännön antamisessa on kyse perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetystä viranomaisen toimivallasta antaa määräyksiä, oikeussääntöjä. Tulee tarkastella, onko valtuus täsmällisesti rajattu.

”Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.”

Valtion retkeilyalueen järjestyssääntöjä koskeva ulkoilulain 17 §:n 2 momentin säännös on melko yleinen eikä sitä voitane pitää riittävänä nykyisen lainkirjoittamiskäytännön ja perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta.

Johtopäätöksiä:

Valtion retkeilyalueiden perustamista koskevat 16 ja 17 §:n säännökset eivät vaatine tarkistuksia perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan johdosta.

Saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin (ml. porohoidon harjoittaminen) koskevan perustuslain 17 §:n sekä elinkeinovapautta koskevan 18 §:n johdosta lieenee tarpeen täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että *”Poronhoitoalueella on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.”*

Järjestyssääntöä koskeva ulkoilulain 17 §:n 2 momentin säännös ei ole riittävän täsmällisesti rajattu ja vaatii täsmentämistä perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti.

6.3. Leirintäaluesäännökset

Leirintäalueen määritelmä (18 §)

Leirintäalueen määritelmää tarkistettiin 1.1.1995. Sääntelyn piiriin tulivat myös muut kuin kaupalliset yleiset leirintäalueet ja myös muut kuin leirintäalue-nimitystä käyttävät alueet, jotka täyttivät määritelmän. Eduskunnan ympäristövaliokunta edellytti ympäristöministeriön seuraavan, onko lakiehdotuksen sisältämä 25 mökin, teltan tai matkailuajoneuvon raja riittävän alhainen.

Arviointia:

Käytännössä leirintäalueen määritelmä on herättänyt jonkin verran tulkintaongelmia monisanaisuuden johdosta, mutta mm. Ympäristöministeriön ympäristöopas⁸⁸ on helpottanut tulkintaa samoin kuin Suomen Kuntaliiton ohjaus. Määritelmä on oikeudellisesti tyhjentävä eikä sitä pystytäne selkeämmin ilmaisemaan.

Haastattelujen perusteella käytännössä tuntuu olevan tulkintaongelmaa siitä, onko matkailuajoneuvoille tarkoitettu alue, jolla on 25 sähköpistokepaikkaa leirintäalue. Ulkoilulain 18 §:n mukaisesti leirintäalue on sellainen alue, jolla on vähintään 25 paikkaa, johon voi sijoittaa teltan, matkailuperävaunun tai matkailuajoneuvon. Asiaa on tulkittava säännöksen mukaan niin, että jos vähintään 25 sähköpistokepaikkaa on edellä mainitunlaisia, alue on leirintäalue. Tämä tulkinta ei vaatine säännöksen tarkistamista.

Kun leirintäalueen määritelmä vaikuttaa ilmoituksenvaraisuuteen ja valvontaviranomaisen tehtäviin, on siinä olevien lukumäärien muuttaminen tarpeen, jos halutaan rajata tai lisätä menettelyissä mukana olevia toimintoja. Tämä edellyttäne kuitenkin erillistä sisällöllistä selvitystä. Ilmoituksenvaraisuuden rajan alentamista ovat käytännössä puoltaneet yrittäjät lähinnä kilpailuneutraalisista syistä, jotta ennakovalvonnan piiriin saataisiin myös pienempiä yrittäjiä. On kuitenkin

⁸⁸Ympäristöministeriön ympäristöopas 7/1996, Ulkoilulain leirintäaluesäännökset, Säännösten sisältö ja tavoitteet.

huomattava, että leirintäalue toimintaan kohdistuu useiden eri lakien mukaisia edellytyksiä ja epäkohtiin on mahdollista puuttua valvonnallisin keinoin mm. terveydensuojelulain, ympäristönsuojelulain, jätelain, maankäyttö- ja rakennuslain ja pelastuslain nojalla.

Johtopäätöksiä:

Leirintäalueen määritelmä ulkoilulain 18 §:ssä on oikeudellisesti yksiselitteinen eikä sen tarkistaminen ole tarpeen, jollei haluta muuttaa määritelmän ja ilmoitusmenettelyn ja valvonnan piirissä olevia toimintoja. Kilpailuneutraalisuus ja valvonta eivät edellyttäne leirintäalueen määritelmän ja ilmoitusvelvollisuuden rajan madaltamista. Viimeaikaisessa lainvalmistelussa on pyritty pikemminkin nostamaan ennakkovalvonnan piirissä olevien toimintojen rajaa.

Leirintäalueen perustamisedellytykset (19 §)

Arviointia:

Leirintäalueen perustamisen edellytyksiin 19 §:n 1 – 3 momentissa on otettu varsin laaja joukko asioita. Mukana on ympäristöasioiden lisäksi liikenneturvallisuus ja muu yleinen etu. Lisäksi on viittaukset kaavoitukseen ja palo- ja henkilöturvallisuuteen. Edellytysten selvittäminen ja arviointi vaatii toiminnan harjoittajalta ja kunnan leirintäalueviranomaiselta usean alan asiantuntemuksen hankkimista. Käytännössä tämä on hämmentänyt jossain määrin kunnan leirintäalueviranomaisena toimivaa tahoa. Edellytysten asianmukainen tarkastelu hoituu riittävällä yhteistyöllä rakennusvalvonnan, poliisin, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon viranomaisten kanssa. Tämä on tavanomaista elinkeino- ja kunnallisessa toiminnassa eikä ole tarpeen säätää nimenomaisesti yhteistyöstä tai pyydettävistä lausunnoista.

Edellytyksiin ei ole kirjattu leirintäalueen varustelutasoon tai vähimmäisvaatimuksiin liittyviä asioita. Näiden osalta on pykälän 4 momentissa ympäristöministeriölle säädetty valtuus antaa tarvittaessa määräyksiä vähimmäistasosta, mitä tarkastellaan erikseen.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 19 §:ssä on säädetty leirintäalueen perustamisen edellytyksistä yksityiskohtaisesti ja vastaavalla tavalla kuin muussa ympäristönsuojelulainsäädännössä. Perustamisedellytysten tarkistaminen ei liene tarpeen. Eriksen voidaan harkita leirintäalueiden vähimmäistasoa koskevan lain tasoisen säännöksen lisäämistä, mikä saattaa kuitenkin olla varsin työlästä. Leirintäalueiden vapaaehtoinen, kaupallinen luokittelu on käytössä ja toimii hyvin.

Leirintäalueen perustamisedellytysten suhdetta perusoikeuksiin tarkastellaan erikseen.

Leirintäalueen pitämisen edellytysten suhde elinkeinovapauteen

Siltä osin kuin on kyse elinkeinotoimintana harjoitettavasta leirintäalueen pitämisestä, tulee tarkastella perustuslaissa säädetyn elinkeinovapauden vaikutuksia. Tämä koskee paitsi niin sanottuja varsinaisia leirintäalueita myös ulkoilulain 25 §:n mukaisia tilapäisiä leirintäalueita. Perustuslain suojaamien perusoikeuksien rajoittaminen lailla on mahdollista vain jos rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset⁸⁹.

”Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.” Leirintäaluesääntely täyttää tämän yleisen edellytyksen, kun leirintäalueen perustamis- ja pitämisedellytyksistä ja menettelyistä on säädetty laissa.

”Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.” Leirintäalueen käsite on säädetty täsmällisesti 19 §:ssä ja leirintäalueen perustamis- ja pitämisedellytyksistä on säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

”Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.” Leirintäalueen perustamista ja pitämistä rajoitetaan 19 §:ssä siten, ettei saa aiheutua haittaa tai vaaraa terveydelle, luontovahinkoja, ympäristön pilaantumista tai roskaantumista, ympäristön merkittävää vähentymistä, liikenneturvallisuuden vaarantumista tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla loukkaa yleistä etua. Nämä oikeushyvät ovat nykyisen yhteiskunnallisen käsityksen mukaan suojattavia ja niitä suojataan myös muussa ympäristönsuojelulainsäädännössä vastaavalla tavalla. Suojaamista on pidettävä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Perustuslain 20 §:ssä on säädetty ympäristöperusoikeuksista ja - vastuusta.

”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.” Leirintäaluesäännöksillä ei rajoiteta asianmukaisen leirintätoiminnan harjoittamista elinkeinona. Rajoitukset kohdistuvat haittojen ehkäisyyn, eivätkä ne kohdistu elinkeinovapauden ytimeen.

”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” Leirintäalueen perustamiselle ja pitämiselle 19 §:ssä säädettyt rajoitukset ovat edellä 3 kohdassa todetulla tavalla tarpeen haittojen ehkäisemiseksi ja yleisen edun kannalta. Rajoitukset ovat suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja vakiintuneita myös muussa ympäristönsuojelulainsäädännössä.

”Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.” Leirintäalueen pitäjällä on muutoksenhakuoikeus, jos leirintäalueilmoitusmenettelyssä katsotaan, ettei leirintäalue täytä 19 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, missä yhteydessä punnitaan, onko edellytyksiä tullut oikein.

”Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.....” Ulkoilulain mukaisiin leirintäalueasioihin ei liity ristiriitaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

⁸⁹ PeVM 25/1994 vp, Lainkirjoittajan opas, kohta 4.1.13.

Johtopäätöksiä:

Elinkeinotoimintana harjoitettavalle leirintäalueen pitämiseksi ulkoilulain 19 §:ssä asetetut edellytykset täyttävät perusoikeuksien kuten 18 §:n elinkeinovapauden rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset perustuslakivaliokunnan⁹⁰ määrittelemällä tavalla. Tämä koskee myös tilapäisen leirintäalueen pitämiseen kohdistuvia edellytyksiä.

Ympäristöministeriön määräykset (19 § 3 mom.)

Säännöksessä ei ole tarkemmin määritelty, mistä seikoista ympäristöministeriö voi antaa määräyksiä. Ympäristöministeriölle säädetty valtuus antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset leirintäalueen ja tilapäisen leirintäalueen vähimmäistasosta on tarkoitettu alun perin varmistamaan leirintäalueen käyttäjien asianmukaiset palvelut. Tätä ja leirintäalueiden tason varmistamista on pyritty lisäksi edistämään leirintäalueiden vapaaehtoisella luokituksella, joka ei kuitenkaan enää ole ollut käytössä.

Kysymys on perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetystä viranomaisen toimivallasta antaa määräyksiä, oikeussääntöjä.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Tulee tarkastella, onko valtuus täsmällisesti rajattu. Siltä osin kuin on kyse elinkeinotoimintana harjoitettavasta leirintäalueen pitämisestä, tulee lisäksi tarkastella, täyttääkö ministeriön määräys-tenantovaltuus perusoikeuksien, kuten 18 §:n elinkeinovapauden rajoittamisen yleiset edellytykset.⁹¹

Arviointia:

Leirintäalueiden asianmukaisuuden varmistamista alueiden käyttäjien kannalta voidaan pitää hyväksyttävänä erityisenä syynä vähimmäisvaatimusten määrittämiselle. Määräysvaltuus on kuitenkin hyvin yleinen eikä vastaa nykyisiä vaatimuksia. Ympäristöministeriön vanha päätös vähimmäisvaatimuksista ei ole voimassa eikä uutta ole annettu. Käytännössä ei tunnu olleen tarvetta määräyksille käyttäjien suojaamiseksi. Määräyksiä ovat toivoneet lähinnä leirintäalueyrittäjät kilpailuneutraalisuussyistä. Leirintäalueiden vapaaehtoinen, kaupallinen luokittelu on käytössä ja toimii hyvin.

Vaihtoehto ympäristöministeriön määräyksille voisi olla vähimmäistasoa koskevien säännösten liittäminen lakiin. Tämä on kuitenkin varsin vaikeasti kirjoitettavissa, kun leirintäalueita on monenluonteisia. Kirjoittamiseen liittyisi myös elinkeinovapauden suojan ja perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten huomioon ottaminen, mikä rajoittaa sääntelyä.

⁹⁰ PeVM 25/1994 vp.

⁹¹ PeVM 25/1994 vp.

Leirintäalueen vähimmäisvaatimuksia koskeva ympäristöministeriön määräysvaltuus on kirjoitettu hyvin yleiseen muotoon. Laissa ei ole muutenkaan säännöksiä leirintäalueiden varustuksia koskevista vaatimuksista. Säännös ei ole täsmällisesti rajattu eikä täytä perusoikeuksien rajoittamisen yleisiä edellytyksiä. Säännös ei myöskään täytä perustuslain 80 §:n vaatimuksia täsmällisyydestä.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 21 §:n 4 momentin säännöksen kirjoittamistapa ympäristöministeriön valtuudesta antaa määräyksiä leirintäalueen tai tilapäisen leirintäalueen vähimmäisvaatimuksista ei vastaa nykyisiä vaatimuksia.

Säännös on syytä kirjoittaa uudelleen perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällisesti rajatuksi ja perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset täyttäväksi, jos määräyksien antamisvaltuutta pidetään tarpeellisenä. Muussa tapauksessa se on syytä kumota.

Leirintäalueilmoitusmenettelyä koskevat säännökset (20 ja 21 §)

Arviointia:

Ilmoitusta koskeva sääntely vastaa muussa ympäristölainsäädännössä olevaa tapaa, joskin määräaika kolme kuukautta on pidempi kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulain 118 §:ssä tarkoitetun meluilmoituksen osalta, joka on 30 päivää. Pidempi määräaika on perusteltu, kun kyse on pysyväisluonteisesta toiminnasta ja ilmoitus joudutaan viranomaisessa tarkastamaan sen varalta, että jouduttaisiin antamaan määräyksiä.

Viranomaistoimivallasta ja leirintäviranomaisen toiminnan järjestämisestä on säädetty samassa momentissa ja lauseessa. Asia on oikeudellisesti selvä eikä eri pykälässä, momentissa tai lauseessa säätäminen tekisi asiaa sen selkeämmäksi.

Rajoitus siitä, ettei kunnanhallitus voi toimia kunnan leirintäalueviranomaisena, vastaa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa olevaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien järjestämisen rajoitusta. Rajoitusta on siten pidettävä asianmukaisena, kun otetaan huomioon laillisuusharkintaa suorittavan erityisviranomaisen ja kunnan etua edistävän kunnanhallituksen erilaiset roolit, joissa voi tulla ristiriitaa.

Ilmoituksen sisältöä koskeva säännös on varsin yleinen ja lyhyt. Uudemmassa lainsäädännössä on taipumusta numeroituihin, tyhjentäviksi tarkoitettuihin luetteloihin. Ulkoilulaki on myös tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä. Myös tässä voidaan kysyä, toimiiko nykyinen tyhjentävään kirjoittamiseen pyrkivä lainsäädäntö paremmin hallinnossa kuin aikaisempi, hyvään hallintoon perustuva nasevampi sääntely.

Ilmoitusta varten on Suomen Kuntaliitossa aikanaan laadittu mallilomake, jota on voitu käyttää avuksi ja joka on ollut liitettynä myös leirintäaluesäännöksiä koskevaan ympäristöministeriön op-paaseen⁹². Lomaketta on voinut tilata maksullisesti Printel Oy:stä. Nykyään kunnan leirintäalueviranomaisena toimivalla toimielimellä on usein nettisivuillaan ladattavissa oma ilmoituslomake,

⁹² Ympäristöopas 7/1996.

joka sisällöltään perustuu Kuntaliiton vanhaan malliin, mutta jota on täydennetty mm. vesi- ja jätevesihuoltoa, käymälöitä, jätehuoltoa, palontorjuntaa, tupakoinnin järjestämistä, pysäköintiä sekä valvontaa ja vartiointia koskevien tietojen pyytämällä.⁹³

Ilmoituksen käsittelystä ei ole nimenomaisia säännöksiä. Kunnan leirintäalueviranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä ilmoituksen johdosta päätöstä. Päätös on tarpeen vain jos annetaan määräyksiä tai kielletään leirintäalue. Ilmoituksen tekijän kuulemisesta näissä tapauksissa on säännös 21 §:ssä. Ei ole syytä säätää päätöksentekovelvollisuudesta niissä tapauksissa, joissa ei ole tarpeen antaa määräyksiä. Tämä olisi turhaa byrokratiaa ja omiaan hämmentämään asioita. Viranomaisen on asiallista lähettää ilmoitus ilmoituksen tekijälle. Ilmoituksesta selviäisi, että ilmoitus on käsitelty ja merkitty tiedoksi. Tällainen ilmoitus ei ole valituskelpoinen.

Leirintäaluesäännösten soveltamisohjeessa⁹⁴ on ohjeistettu viivytyksettömään käsittelyyn ja todettu, että ilmoitus on perusluonteeltaan valvonnan väline. Ohjeessa on myös todettu se yleinen menettelyjä koskeva lainsäädäntö, joka tulee asiassa tarpeen mukaan sovellettavaksi. Käytännössä on toivottu, että viranomaiset tekisivät asiassa päätöksen ja lähettäisivät sen ilmoittajalle tiedoksi. Osassa kuntia, kuten esimerkiksi Oulussa ilmoittajalle lähetetään tieto siitä, että ilmoitus on merkitty tiedoksi silloin, kun määräyksien antaminen ja päätöksen tekeminen ei ole tarpeen.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 20 §:ssä on säädetty leirintäalueilmoituksen tekemisvelvollisuudesta ja toimivaltaisesta viranomaisesta riittävän täsmällisesti. Ilmoituksen luonne ei edellytä tarkempaa sääntelyä. Kunnissa on vakiintunut tällaisten ilmoitusten käsittely.

Ilmoitusmenettelyn ja leirintäalueviranomaisen määräystenantovaltuuden (21 §) suhdetta elinkeinovapauten tarkastellaan erikseen.

Leirintäalueilmoitus, määräysvalta (21 §) ja elinkeinovapaus

Pelkästä ilmoitusvelvollisuudesta säätämistä ei ole pidetty elinkeinovapauden kannalta ongelmallisenä, jos viranomaisen ei edellytetä tekävän ilmoituksen johdosta päätöstä tai jos ilmoituksen tekemättä jättäminen ei ole merkinnyt kieltoa harjoittaa toimintaa⁹⁵.

Leirintäalueilmoitus ei kuitenkaan ole luonteeltaan pelkkä valvontailmoitus, vaan siinä on lupahakemuksen kaltaisia piirteitä. Ilmoituksen johdosta voidaan antaa määräyksiä, jos leirintäalue ei täytä lain vaatimuksia (21 §). Ilmoituksen laiminlyöminen voi johtaa huomautukseen ja laiminlyönnin jatkuminen määräaikaan sulkemiseen.

Tästä johtuen joudutaan tarkastelemaan menettelyä koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta. Tämä liittyy erityisesti ilmoituksen johdosta annettaviin määräyksiin tai kieltoihin, joita tarkastellaan erikseen.

⁹³ Liite Riihimäen kaupungin lomake.

⁹⁴ Ympäristöopas 7/1996.

⁹⁵ Lainkirjoittajan opas 4.2.13. Ilmoitusvelvollisuus.

Ulkoilulain 21 §:n säännös leirintäalueilmoituksen johdosta annettavista määräyksistä on kirjoitettu yleiseen muotoon eikä määräysvaltaa ole konkreettisesti määritelty. Kysymys on toiminnanharjoittajaan kohdistuvilta osin, lupamenettelyn kaltaisessa ilmoitusmenettelyssä annettavista erityisistä määräyksistä, jotka ovat tarpeen ulkoilulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Tällaiset määräykset kohdistuvat elinkeinonharjoittajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan viranomaisen toimivaltaan liittyy toimilupaan ehtoja, tulee perustua riittävän täsmällisiin lainsäädännöksiin. Olennaista on mm. se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla⁹⁶.

Pykälässä ei kuvata, mistä asioista määräyksiä voi antaa. Ilmeistä kuitenkin on säännöksen toisen lauseen perusteella, että määräyksiä voidaan antaa 19 §:ssä säädettyjen seuraamusten ehkäisemiseksi.

Arviointia:

Määräysten antamisvaltuus on sinänsä tarpeellinen, kun on kyse luvankaltaisesta ennakkovalvontajärjestelmästä. Pykälän tarkoitus on hyväksyttävä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta, mutta täsmällinen ja rajattu sääntely puuttuu. Pykälässä ei ole riittävän yksityiskohtaista sääntelyä elinkeinovapauden suojan kannalta.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 21 §:n sanamuoto kunnan leirintäalueviranomaiselle säädetystä valtuudesta antaa erityisiä määräyksiä leirintäalueilmoituksen johdosta on nykyisen lainkirjoittamistavan ja perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinonharjoittamisen suojan kannalta liian yleinen. Pykälää on tarpeen täydentää mainitsemalla nimenomaisesti, mikä voi olla ilmoituksen johdosta annettavien erityisten määräysten syy ja kohde.

Järjestystä koskevat säännökset (22 §)

Arviointia:

Järjestystä koskeviin säännöksiin liittyy perustuslainmukaisuuden tarkastelua. On selvitettävä sisältääkö leirintäalueelle pääsyn kieltäminen 22 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuuden perustuslain 6 §:ssä kiellettyyn syrjintään ja saman momentin mukainen leirintäalueelta poistaminen kajoamisen asianomaisen henkilön koskemattomuuteen, josta on säädetty perustuslain 7 §:n 3 momentissa.

Ulkoilulain 22 §:n 2 momentin valtuus kieltää leirintäalueelle pyrkivältä henkilöltä pääsy alueelle perustuu säännöksen mukaan leirintäalueen järjestyksenpitoon tai käyttötarkoitukseen. Säännöksessä on siten määritelty perusteet kiellolle eikä kieltoa voitaisi perustaa perustuslain 6 §:n mukaisessa syrjintäkiellossa kiellettyihin seikkoihin. Tältä osin säännös lienee asianmukainen eikä edellyttäne muutoksia.

⁹⁶ s.135, Lainkirjoittajan opas, OM 37/2013.

Samassa momentissa säädettyä leirintäalueen pitäjällä ja leirintäalueen henkilökuntaan kuuluvan oikeutta poistaa henkilö alueelta ei ole erityisesti perusteltu muuten kuin tarpeella. Säännöksen perusteella voidaan olettaa, että poistamiseen voi liittyä myös voimakeinoja eli henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kajoamista, vaikka tästä ei ole säädettykään. Lisäksi leirintäalueiden pitäjien oikeutta poistaa asiakkaita alueelta vaikeuttaa myös se, että majoitusyksiköt (vaunut, teltat, mökit) nauttivat kotirauhansuojaa.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan⁹⁷ perustuslain 7 §:n 3 momentin voimakeinojen käytöstä seuraavaa (viittaukset poistettu):

”Voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa. Laissa tulee olla säännökset ainakin siitä, kenellä on oikeus käyttää voimaa, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja saa käyttää, että voimakeinoja käytettäessä on noudatettava suhteellisuuden vaatimuksia ja että voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslaissa (39/1889). Lisäksi lakiin on aiheellista ottaa säännökset siitä, mitä voimankäyttövälineitä saa käyttää tai että voimankäyttövälineitä ei saa käyttää.

Voimankäyttöoikeuksia voidaan lähtökohtaisesti antaa vain siihen asianmukaisen koulutuksen saaneille virkamiehille, lähinnä poliisin ja muiden yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien viranomaisten palveluksessa oleville. Muille voimankäyttövaltuuksia voidaan antaa vain rajoitetusti. Yksityisille voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa vain poikkeuksellisesti ja vain tarkoin rajattuja tilanteita varten.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että voimankäyttöoikeuksia uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Koulutuksen tarve korostuu, jos valtuuksiin sisältyy oikeus käyttää voimankäyttövälineitä.

Ulkoilulain 22 §:n 2 momentissa ei ole määritelty valtuutettujen tahojen kelpoisuutta järjestyksenpitoon eikä yksilöity voimakeinojen käytön edellytyksiä. Säännös ei ole perustuslain mukainen siltä osin, kuin on kyse leirintäalueen pitäjän ja leirintäalueen henkilökunnan oikeudesta poistaa henkilö alueelta. Jos ylipäänsä katsotaan mahdolliseksi säätää leirintäalueen pitäjälle ja henkilökunnalle tällainen oikeus, sen tulisi täyttää edellä todetut edellytykset.⁹⁸

⁹⁷ Kohta 4.2.2 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

⁹⁸ Vrt. lukiolain (478/2003) 26 b §. Häiritsevän tai turvallisuutta vaarantavan opiskelijan poistaminen:

”Rehtorilla ja opettajalla on oikeus poistaa luokkahuoneesta tai muusta opetustilasta taikka koulun tilaisuudesta opiskelija, joka ei noudata 26 §:n 2 momentissa tarkoitettua poistumismääräystä. Rehtorilla ja opettajalla on myös oikeus poistaa oppilaitoksen alueelta opiskelija, joka ei poistu saatuaan tiedon 26 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua opetuksen epäämisestä.

Jos poistettava opiskelija koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen, rehtorilla ja opettajalla on oikeus käyttää sellaisia opiskelijan poistamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina opiskelijan ikä ja tilanteen uhmaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen.

Rehtori ja opettaja voivat 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa toimia yhdessä tai kumpikin erikseen. Oppilaan poistamisessa ei saa käyttää voimankäyttövälineitä. Voimakeinojen käyttöön turvautuneen opettajan tai rehtorin tulee antaa kirjallinen selvitys tapahtuneesta opetuksen järjestäjälle.

Ulkoilulain 22 §:n 1 momentti täyttäneen perustuslain edellytykset, kun sen mukainen järjestyksenpito osoitetaan järjestyksenvalvojalle, jonka kelpoisuusvaatimuksista, koulutuksesta, valtuuksista ja velvollisuuksista säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

Johtopäätöksiä:

Leirintäalueen järjestyksenpitoa koskeva 22 § lienee muilta osin asianmukainen, mutta sen 2 momentin mukainen leirintäalueelta poistamisvaltuus tulee kirjoittaa kokonaan uudelleen perustuslain 7 §:n edellyttämällä tavalla niin, ettei perusteettomasti loukata henkilökohtaista koskemattomuutta. Lisäksi sääntelyssä tulee ottaa huomioon, että leirintäalueiden pitäjien oikeuteen poistaa asiakkaita alueelta vaikuttaa myös se, että majoitusyksiköt (vaunut, teltat, mökit) nauttivat kotirauhansuojaa.

Leirintäalueviranomaisen valvontatehtävä (23 §)

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Leirintäalueviranomaisen valvontatehtävää ja tarkastusoikeutta koskevat säännökset on kirjoitettu osapuilleen vastaavalla tavalla kuin muussakin ympäristölainsäädännössä, esimerkiksi jätelain 24 ja 123 §. Valvonnan ja tarkastusoikeuden käsitteet ovat varsin vakiintuneita eikä liene tarvetta säätää leirintäalueiden osalta esimerkiksi valvontasuunnitelmaa koskevia säännöksiä. Tarkastuksien tekemisestä on säädetty hallintolain 39 §:ssä. Lainkirjoittajan oppaassa⁹⁹ pidetään lähtökohtana, ettei yleensä ole tarvetta viitata yleislakien, kuten hallintolain soveltamiseen.

Pykälä on sisällöltään ja sanamuodoltaan asianmukainen.

Leirintäalueviranomaisen valvontakeinot (24 §)

Arviointia:

Leirintäalueviranomaisella on valvontakeinoinaan pykälän mukaisesti huomautuksen antaminen ja leirintäalueen määräaikainen sulkeminen. Valvontakeinot poikkeavat jossain määrin muussa lainsäädännössä käytetyistä keinoista, mutta tarkemmin tarkasteltuna pitävät sisällään samoja elementtejä. Huomautuksen antaminen on luonteeltaan määräyksen antamista ja leirintäalueen sulkeminen määräajaksi vastaa keskeyttämisuhan täytäntöönpanoa.

Valvontakeinot kohdistuvat perustuslain 18 §:n suojaamaan elinkeinovapauden perusoikeuteen siltä osin kuin on kyse elinkeinona harjoitettavasta leirintäaluetoiminnasta. Tästä syystä tulee tarkastella, täyttääkö valtuussäännös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.¹⁰⁰ Siltä osin kuin kielto- tai määräystenantovaltuus kohdistuu elinkeinotoimintaan liittyvään leirintäalueen pitämiseen, se on perustuslain mukainen vain jos rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Nyt tarkasteltavana olevan säännöksen osalta on erityisesti selvitettävä 2. valtuuksien

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.”

⁹⁹ Lainkirjoittajan opas 12.2.1.

¹⁰⁰ Ks. Lainkirjoittajan opas 4.1.13.

tarkkarajaisuus ja riittävän täsmällinen määrittely, missä olennaisen sisällön tulee ilmetä laista, 3. perusteiden hyväksyttävyyden, rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, 4. tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5. rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, 6. perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Huomautuksen antamiselle on lailla säädetty yksilöidyt ja melko tarkkarajaiset perusteet. Perusteet ovat hyväksyttäviä myös siltä osin kuin on kyse elinkeinona harjoitettavasta leirintäalueoiminnasta. Kun otetaan huomioon mahdollisesti seuraava määräaikainen sulkeminen, sääntely ei kuitenkaan kokonaisuutena vastanne täysin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Huomautuksen ja mahdollisen sulkemisen suhteellisuudesta ei ole erityisesti säädetty. Oikeusturvajärjestelyt lienevät riittävät, kun säännöksen tarkoituksena ilmeisestikin on, että huomautuksessa todetaan sen perusteet ja korjattavat asiat ja että leirintäalueviranomaisen valituskelpoisella päätöksellä määrätään oikaisemaan epäkohdat määräaikaisen sulkemisen uhalla. Tästä ei ole kuitenkaan nimenomaista säännöstä.

Huomautuksen antamista ja leirintäalueen määräaikaiseksi sulkemisesta päättämistä koskevissa menettelyissä tulevat sovellettavaksi hallintolain säännökset mm. 34 §:n kuulemisesta, mistä ei ole tarpeen eikä syytäkään olla nimenomaista viittausta ulkoilulaissa.¹⁰¹

Haastattelujen perusteella huomautuksen antamista on pidetty liian heikkona keinona vaikuttaa laiminlyönteihin. Oikeudellisesti tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, kun huomautuksen tehosteena on käytössä varsin voimakas valvontakeino eli leirintäalueen määräaikainen sulkeminen.

Pykälän 2 momentin mukainen leirintäalueen määräaikainen sulkeminen vastanne valvontakeinona lähinnä maa-aineslain 15 §:n mukaista maa-aineksen ottamistoiminnan keskeyttämistä siltä osin, että sille ei ole säädetty seuraamuksiin kuten vakaviin ympäristö- tai terveyshaittoihin liittyviä edellytyksiä.

Vaihtoehtona säännökselle määräaikaisesta sulkemisesta voisi olla säännös määräyksiin liitettävästä hallintopakon uhasta, joka voi olla uhkasakko, keskeyttämisuhka tai teettämisuhka. Keskeyttäminen on kuitenkin luonteeltaan vastaava ja myös sen käyttäminen edellyttää huomautuksen jälkeisen laiminlyönnin toteamista lähinnä tarkastuksin, kuulemista ja valituskelpoista päätöstä. Mahdollisuus panna keskeyttäminen täytäntöön valituksesta huolimatta on vastaava kuin päätökseen sisältyvä määräys keskeyttämisuhkaan täytäntöönpanosta valituksesta huolimatta¹⁰².

Oikeusturvasyys ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset saattavat kuitenkin vaatia tarkempaa sääntelyä huomautuksesta/määräyksistä tehtävästä päätöksestä, joka on valituskelpoinen. Sekä siitä, voidaanko määräaikaisesta sulkemisesta päättää ennen kuin em. päätös on lainvoimainen. Lisäksi keskeyttämisuhka tehosteena olisi ehkä uhkasakkolaissa säädettyine menettelyineen selkeämmin hahmotettavissa kuin erillinen yksittäinen säännös leirintäalueen määräaikaisesta sulkemisesta.

¹⁰¹ Lainkirjoittajan opas 12.2.1 Yleislakiin ei yleensä viitata.

¹⁰² UhkasakkoL (1113/1990) 15 §:n 2 momentti.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 24 §:n mukaiset valvontakeinot poikkeavat jossain määrin muussa lainsäädännössä käytetyistä keinoista, mutta tarkemmin tarkasteltuna pitävät sisällään samoja elementtejä. Huomautuksen antaminen on luonteeltaan määräyksen antamista ja leirintäalueen sulkeminen määräajaksi vastaa keskeyttämisuhan täytäntöönpanoa.

Valvontakeinot kohdistuvat perustuslain 18 §:n suojaamaan elinkeinovapauden perusoikeuteen siltä osin kuin on kyse elinkeinona harjoitettavasta leirintäalue toiminnasta. Niitä koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Huomautuksen anto valtuus ja leirintäalueen määräaikainen sulkeminen on säännelty melko täsmällisesti, mutta se ei vastanne täysin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. On syytä harkita pykälän tarkistamista määräyksen antamisen suuntaan yksilöidymmäksi ja tarkkarajaisemmaksi ja lisäksi harkita, olisiko syytä korvata määräaikainen sulkeminen keskeyttämisuhan käyttämisellä uhkasakkolain tarkoittamalla tavalla. Tällöin menettelyyn sovelletaan ensisijaisesti uhkasakkolain säännöksiä hallintolain säännösten lisäksi.

Edellä todettu koskee myös tilapäisiin leirintäalueisiin ulkoilulain 25 §:n 1 momentin viittauksen johdosta mahdollisesti kohdistettavia huomautuksia ja määräaikaista sulkemista.

Tilapäistä leirintäaluetta koskeva sääntely (25 §)

Tilapäistä leirintäaluetta koskeva säännös on tarpeen lähinnä yksittäisiin tapahtumiin liittyvän leiriytymisen johdosta. Sen mukaiset velvoitteet 19 §:n mukaisten edellytysten täyttämisestä kohdistuvat ensisijaisesti tapahtuman ja leirinnän järjestäjään eikä siihen liity ilmoitusvelvollisuutta tai muuta ennakkovalvontajärjestelmää. Valvontakeinona on 2 momentin mukainen kieltäminen tai muut määräykset. Lisäksi valvontakeinona on käytettävissä 24 §:ään viittauksen johdosta sama kuin varsinaisten leirintäalueiden osalta eli huomautus sekä laiminlyöntien jatkuessa määräaikainen sulkeminen. Leirintäalueviranomaisen valvontavaltuuksista on siten säädetty ikään kuin kahteen kertaan.

Käytännössä on saattanut ilmetä epäselvyyttä kieltojen ja määräysten antamisen lähtökohdista, kun tilapäisestä leirintäalueesta ei tehdä ilmoitusta. Oikeudellisesti tarkastellen menettelyyn sovelletaan vastaavia säännöksiä kuin varsinaisia leirintäalueita koskevan valvonnan osalta eli esim. hallintolain kuulemissäännöksiä.

Arviointia:

Ulkoilulain 25 §:n mukainen tilapäisen leirintäalueen määritelmä lienee oikeudellisesti riittävän yksiselitteinen.

Tilapäistä leirintäaluetta koskee valvontakeinona 25 §:n 1 momentin viittauksen johdosta 24 §:n mukainen huomautuksen antamisen ja tilapäinen sulkeminen. Tätä on tarkasteltu edellä.

Lisäksi 25 §:n 2 momentissa on säädetty leirintäalueviranomaiselle valtuudet *”kieltää tilapäisen leirintäalueen pitäminen ja antaa muita määräyksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain ja sen nojalla*

annettujen säännösten ja määräysten täytäntöön panemiseksi tilapäisellä leirintäalueella, jolle määräysten antaminen kuulu jonkin muun viranomaisen toimivaltaan.”

Leirintäalueviranomaisen määräystenantovaltuuksista on 25 §:ssä säädetty ikään kuin kahteen kertaan, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä.

Siltä osin kuin kiello- tai määräystenantovaltuus kohdistuu elinkeinotoimintaan liittyvään tilapäisen leirintäalueen pitämiseen, se on perustuslain mukainen vain jos rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät¹⁰³.

Ulkoilulain 25 §:n 2 momentti ei ole tarkkarajainen eikä riittävän täsmällinen, kieltämisen tai määräysten perusteista ei ole yksilöityjä säännöksiä eikä siten pystytä arvioimaan yhteiskunnallista tarvetta. Kiellolle tai määräyksille on sinänsä säädetty ulkoilulain mukaisten oikeushyvien suojaamisen perusteet, mutta ei ole mahdollista arvioida hyväksyttävyyttä eikä sitä ulottuisiko valvontakeino perusoikeuden ytimeen tai olisiko se suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Oikeusturvajärjestelyistä ei ole nimenomaisia säännöksiä ulkoilulaissa, mutta hallintolaki tulee sovellettavaksi mm. kuulemista ja päätöksentekoa koskevilta osin, sekä hallintolainkäyttölaki muutoksenhakuoikeutta koskevilta osin. Oikeusturvajärjestelyt ovat siten asianmukaiset.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 25 §:n 2 momentti tilapäisen leirintäalueen kieltämisestä ja määräysten antamisesta sille ei täytä perustuslain edellytyksiä, joten sitä on syytä tarkistaa tai se on syytä kumota ja jättää valvontakeinot 1 momentin viittauksen mukaisesti 24 §:n varaan (jota kuitenkin lienee syytä tarkistaa).

Leirintäalueviranomaisen toimivallan siirtäminen (26 §)

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Tehtävien delegointia ja muutoksenhakua koskeva säännös on vastaava kuin useissa kunnan viranomaistehtäviä koskevissa ympäristönsuojelun säädöksissä, mm. jätelaissa (646/211) ja laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986). Säännöstä voidaan pitää asianmukaisena.

¹⁰³ Ks. edellä 24 §:n kohdalta.

6.4. Ulkoilulain erinäiset säännökset

Ulkoilureittejä koskevien päätösten tiedoksiantaminen (29 §)

Arviointia:

Kysymyksessä on hallintovalitus alueelliseen hallinto-oikeuteen (hallintolainkäyttölaki 586/1996). Valitusoikeus on asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Julkipanoa käytetään vakiintuneesti tiedoksiantotapana useissa ympäristöasioissa, mm. ympäristöluvat, maa-ainesluvat ja rakennusluvat annetaan tiedoksi julkipanomenettelyllä. Julkipanomenettely soveltuu tiedoksiantotavaksi ympäristön käyttöön liittyvissä lupa- ja ilmoitusasioissa. Julkipanosta on säädetty ympäristönsuojelulain (524/2014) 84 §:n 1 momentissa, maa-aineslain (555/1981) 19 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 142 §:ssä.

Ulkoilulaista kuitenkin puuttuu kuvaus siitä, mitä julkipanomenettely tarkoittaa. Kun julkipanosta on käytännössä ilmennyt epäselvyyttä, ulkoilulakiin on syytä harkita lisättäväksi sitä mahdollisesti tarkistettaessa julkipanomenettelyä kuvaava säännös esimerkiksi vastaavasti kuin ympäristönsuojelulain 84 §:n 2 momentissa:

”Päätöksen antamisesta 1 momentin mukaisesti ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Julkipanoilmoituksessa on mainittava viranomainen, asian laatu, päätöksen antamispäivä ja valitusaika sekä missä ja mihin ajankohtaan asti päätös pidetään yleisön nähtävillä. Ilmoitus on pidettävä päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Päätöksen on oltava saatavana ilmoituksessa mainittuna antamispäivänä.”

Valitusoikeudesta ei ole tarpeen säätää ulkoilulaissa, jollei ulkoilulakia muutenkin tarkistettaessa harkita tarpeelliseksi laajentaa valitusoikeutettujen piiriä esimerkiksi alan järjestöihin.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 29 §:n säännös ulkoilureittisuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tai ulkoilureitin lakkauttamista koskevan päätöksen tiedoksiantamisesta julkipanomenettelyllä on asianmukainen.

Leirintäaluerikkomus (30 §)

Arviointia:

Rikoslaissa on säännökset niistä lainvastaisista teoista, joista voi seurata ankarampi rangaistus kuin sakkoa. Tätä lievennystä rangaistuksista säädetään laissa asianomaisten aineellisoikeudellisten säännösten yhteydessä. Leirintäaluetta koskevien säännösten rikkomisesta seuraavasta sakkorangaistuksesta säättäminen ulkoilulaissa on sinänsä asianmukaista. Tältä osin ulkoilulain 30 § on asianmukainen. Säännöstä tulee kuitenkin tarkastella myös perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraa, että rangaistavuuden tulee olla säädetty laissa riittävän yksilöidyksi siten, että on tiedossa etukäteen mistä teosta rangaistuksen voi saada. Nykyisen lainkirjoittamistavan mukaan tämä tarkoittaa yksityiskohtaista teon kuvaamista ja mahdollista viittausta asianomaiseen pykälänkohtaan.¹⁰⁴ Ulkoilulain 30 §:n 1 momentissa viitataan yleisesti lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaiseen tekoon. Säännös on nykyisen lainkirjoittamisen periaatteiden kannalta liian yleinen ja sitä on syytä yksilöidä ulkoilulakia tarkistettaessa.¹⁰⁵ Pykälän 2 momentin säännös lienee tarpeeksi yksilöity.

Johtopäätöksiä:

Leirintäaluetta koskevien säännösten rikkomisesta seuraavasta sakkorangaistuksesta säättäminen ulkoilulaissa on sinänsä asianmukaista. Tältä osin ulkoilulain 30 § on asianmukainen. Ulkoilulain 30 §:n 1 momentissa viitataan kuitenkin varsin yleisesti lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaiseen tekoon. Säännös on perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta liian yleinen ja sitä on syytä yksilöidä ulkoilulakia tarkistettaessa.

Pykälän 2 momentin säännös lienee tarpeeksi yksilöity.

Muutoksenhaku (30 a §)

Arviointia:

Kysymyksessä on hallintovalitus alueelliseen hallinto-oikeuteen, joka on tullut lääninoikeuden tilalle. Hallintovalitus, jossa valitusoikeus on asianosaisella eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, soveltuu hyvin muutoksenhakukeinoksi tällaisissa asioissa. Muutoksenhausta säädetään nykyään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Johtopäätöksiä:

Leirintäalueviranomaisen päätöksestä tapahtuvaa muutoksenhakua koskevan ulkoilulain 30 a §:n pykälän sanamuodot ja viittaukset on syytä tarkistaa ajan tasalle ulkoilulakia muutenkin tarkistettaessa. Valitustapaa tai – tietä ei ole syytä muuttaa.

Poliisin virka-apu (30 b §)

Arviointia:

Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan:

¹⁰⁴ Näin on asianlaita, vaikka rangaistussäännökset pitenevät huomattavasti ja saattavat näyttää hankalilta.

¹⁰⁵ Ks. ja vrt. jätelain 147 § rangaistussäännökset ja ympäristönsuojelulain 116 §:n rangaistussäännökset.

”Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.”

Ulkoilulain 30 b §:n mukainen säännös on tarpeen, jos halutaan poliisille velvollisuus antaa muuta-kin virka-apua kuin ulkoilulain mukaisiin valvontatehtäviin. Valvontatehtävä on lähinnä 23 §:n mukainen leirintäalueviranomaisen tarkastusoikeus, muita valvontaa koskevia säännöksiä ulkoilu-laissa ei ole, kun ulkoilureittien ja retkeilyalueiden tai niitä koskevien järjestyssääntöjen ja määräysten valvonnasta ei ole säännöksiä.

Käytännössä ulkoilureittien ja retkeilyalueiden asianmukaisen käytön seuranta kuuluu ylläpitäjälle. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseen ei ole säädetty nimenomaisia työvälineitä, mutta ulkoilureitin tai retkeilyalueen pitäjällä saattaa olla tarve pyytää poliisin virka-apua akuuttien lainrikkomusten ja järjestysongelmien ilmetessä.

Johtopäätöksiä:

Poliisin virka-apua koskeva 30 b §:n säännös lienee edelleen tarpeellinen, joskin ulkoilulain valvontasäännösten täsmentämisellä voitaisiin selkiyttää virka-avun antamisen perusteita ja jättää virka-avun antaminen poliisilain varaan kuten esim. jätelain 135 §:n viittaussäännöksessä. Laajempi virka-avun antamisvelvollisuus voitaneen ilmaista myös sanamuodolla: *”Poliisi on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseksi.”* Ulkoilulain mahdollisen tarkistamisen yhteydessä voidaan harkita sanamuodon tarkistusta.

Ahvenanmaan maakuntaa koskeva raja (31 §)

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 ja 28 §:ssä, joissa määritellään valtakunnalle kuuluva lainsäädäntövalta, ei ole mainittu ulkoilua tai leirintäalueita tai niihin liittyviä tehtäviä. Nämä kuuluvat siten Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin.

Lainkirjoittajan oppaassa¹⁰⁶ on todettu seuraavaa:

”Koska Ahvenanmaan erityisasemasta sekä valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivallan jaosta on jo voimassa perustuslain ja itsehallintolain säännökset, näistä asioista ei ole aiheellista mainita lain tasolla. Pääsääntöisesti eduskunnan säätämään lakiin ei myöskään ole tarpeen sisällyttää erityissäännöksiä maakunnasta, eikä maakunnan itsehallinnosta johtuvista asioista yleensä tarvitse mainita hallituksen esityksen perusteluissa.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kysymyksissä saattaa erinäisissä tapauksissa kuitenkin olla aiheellista ottaa eduskunnan säätämiin lakeihin Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä tai poikkeussäännöksiä. Näin on esimerkiksi silloin, kun Ahvenanmaasta maakunnan itsehallinnon tai erityisolosuhteiden takia tarvitaan erilaisia säännöksiä kuin muusta Suomesta. Erityis- tai poik-

¹⁰⁶ Lainkirjoittajan opas kohta 5.4.

keussäännösten tarve on arvioitava tapauskohtaisesti. Tällaisia erityis- tai poikkeussäännöksiä saatetaan tarvita esimerkiksi elinkeino- tai verolainsäädännössä taikka valtion aluehallintoa koskevassa lainsäädännössä.”

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Ahvenanmaan maakunnan poissulkeva 31 §:n säännös ei liene ulkoilulaissa tarpeen ja se voitaneen poistaa ulkoilulakia tarkistettaessa.

Asetuksenantovaltuus (32 §)

Arviointia:

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti torjunut käsityksen, että tällaisen valtuutuksen nojalla voitaisiin antaa asetussäännöksiä mistä tahansa asianomaisen lain piiriin kuuluvasta asiasta¹⁰⁷. Asia on sama, vaikka käytettäisiin sanamuotoa *”tämän lain soveltamisesta”*. Jos halutaan antaa asetuksenantovaltuus lain tarkemmasta soveltamisesta, tämän tulee tapahtua lain säännöksen mukaisesti yksilöidysti ja tarkkarajaisesti sekä mieluiten asianomaista asiaa koskevan lain säännöksen yhteydessä.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain 32 §:n mukainen tapa säätää asetuksenantovaltuus ei vastaa nykyisiä vaatimuksia. Pykälä on syytä kumota ulkoilulain tarkistamisen yhteydessä. Erikseen voidaan selvittää, ovatko joissain asioissa tarpeen yksilöidyt ja tarkkarajaiset asetuksenantovaltuudet.

7. Ulkoilulaki ja vastuu ympäristöstä (PerustusL 20 §)

Perustuslain 20 §:n mukaan:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Arviointia:

Ulkoilulain keinot on säädetty ympäristöön ja luonnonalueisiin kohdistuvan kulumisen ja muiden käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Laissa on ulkoilureittien osalta lähinnä maanomistajan asemaa koskevia säännöksiä, laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä ympäristöhaittojen ehkäisystä, poikkeuksena myöhemmin metsästyslain uudistamisen yhteydessä lisätty riistan suoje- luun liittyvä 3 a § ulkoilureittisuunnitelman laatimiseen liittyen. Riistan suojaa koskevaa säännöstä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi perustamisedellytykseksi.

¹⁰⁷ Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 13.5.5.

Ulkoilua koskevien selvitysten perusteella on ilmeistä, että ulkoilun edistäminen ja ohjaaminen tietyille reiteille ja alueille on edelleenkin tarpeellista ihmisten liikunnan edistämiseksi kansanterveydellisistä syistä sekä ympäristöhaittojen ja omaisuusvahinkojen ehkäisemiseksi.

Ulkoilulain säätämisen aikaan ei koettu niinkään tarpeelliseksi säätää muista rajoituksista kuin omistusoikeutta suojaavasta kiinteistönhaltijan suojasta. Vanhemmassa hallintomenettelyjä ja hallinnollista päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä on perinteisesti nojattu hallinnon oikeusperiaatteisiin, eikä ole pidetty tarpeellisena säätää kaikesta mahdollisesta. Hallinnon tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus- ja kohtuullisuusperiaatteiden perusteella on käytetty harkintaa, jossa on otettu huomioon eri tosiseikat ja näkökulmat ilman nimenomaisia säännöksiäkin. Ulkoilureittisuunnitelman käsittelyyn liittyvä nähtävilläolo, kuuluttaminen ja muistutusmahdollisuuden varaaaminen on säädetty välineeksi, jolla päätöksentekijä saa tietoonsa päätösharkintaan vaikuttavia tosiseikkoja. Se toimii siis käytännössä myös osallistumisjärjestelmänä.

Leirintäalueiden pitämisedellytykset sisältävät myös ympäristöhaittojen ehkäisyn sekä liikenneturvallisuuden ja muun yleisen edun näkökulman. Leirintäalueiden osalta tulevat hallintolain kuulemis- ja vaikuttamismenettelyt sovellettavaksi lähinnä silloin, kun leirintäalueilmoituksen johdosta annetaan määräyksiä tai epäkohtien johdosta annetaan huomautuksia.

Johtopäätöksiä:

Ulkoilulain keinoilla on tarkoitus ehkäistä ympäristöhaittoja. Leirintäalueen perustamisedellytyksissä tämä on nimenomaisesti todettu. Ulkoilureittien osalta nimenomaisesti säädetyt perustamisedellytykset liittyvät lähinnä vain maanomistajan etujen suojeluun. Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä ja siihen on syytä sitä muutettaessa lisätä ympäristöhaittojen ehkäisyyn liittyvä yleinen näkökulma sekä tarvittavat säännökset osallistumisjärjestelmistä.

8. Ulkoilulaki ja oikeusturva (PerustusL 21 §)

Perustuslain 21 §:n mukaan:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Arviointia ja johtopäätöksiä:

Ulkoilulaissa on maanomistajan kannalta riittävät osallistumis- ja muutoksenhakujärjestelmät ulkoilureitti- ja leirintäaluesäännöksissä ja niiden mukaisiin menettelyihin sovellettavissa yleislaisissa¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki.

Ympäristöhaittojen yleisen ehkäisemisen kannalta ei ole ulkoilureittien osalta säädetty nimenomaisia edellytyksiä päätöksenteolle eikä osallistumissäännöksiä. Ulkoilulaki on tältä osin vanhanaikaista lainsäädäntöä ja siihen on syytä sitä muutettaessa lisätä ympäristöhaittojen ehkäisyyn liittyvä yleinen näkökulma sekä tarvittavat säännökset osallistumis- ja muutoksenhakujärjestelmistä.

Liite 2 lähteet

Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Edita Prima Oy, Helsinki 2013; <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.)

Ulkoilulakikomitean mietintö (Komiteanmietintö 1967:B11)

Rauennut hallituksen esitys ulkoilulaiksi (HE 209/1969 vp)

Hallituksen esityksessä ulkoilulaiksi (HE 21/1972 vp).

Metsäntutkimuslaitoksen Luonnon virkistyskäyttö – Ulkoilutilastojen käsitteet (<http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/lvvi1/kasitteet-ja-lyhenteet.htm> ja http://www.metla.fi/metinfo/monikaytto/lvvi/esitelmät/heureka/Sievanen-Neuvonen-2011_Kuinka-suomalaiset-ulkoilevat.pdf)

Ulkoilureittiopas: Opetusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Latu ry:n opas Ulkoilureitti, opas ulkoilureittien suunnittelijoille, rakentajille ja hoitajille (Rakennusalan Kustantajat RAK, Helsinki 1995)

Ympäristöministeriön julkaisu Jokamiehen oikeudet ja toimiminen toisen alueella, lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä (Suomen Ympäristö 10/2012)

Liite 3: Ulkoilulaki (13.7.1973/606)

1 LUKU

Ulkoilureitit

1 §

Jos yleisen ulkoilutoiminnan kannalta on tärkeää saada johdetuksi ulkoilijain kulkeminen kiinteistön kautta eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistölle, on tästä luovutettava alue ulkoilureittinä käytettäväksi.

Ulkoilureittiin kuuluvaksi sen liitännäisalueena katsotaan ulkoilureitin käyttäjien lepoa ja virkistymistä varten tarvittavat alueet.

Mitä 1 momentissa on säädetty, sovelletaan vastaavasti alueen luovuttamiseen maalta käytettäväksi vesillä liikkujien lepo- ja virkistyspaikkana.

Mitä tässä laissa säädetään kiinteistöstä, sovelletaan myös kiinteistörekisteriin merkitsemättömään maa-alueeseen.

2 §

Ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ja vahvistettava ulkoilureittisuunnitelma sekä pidettävä paikalla ulkoilureittitoimitus.

Ulkoilureitin pitäminen, johon kuuluu reitin tekeminen ja kunnossapito, on kunnan asiana. Kunta voi uskoa tehtävän sopivaksi katsotulle yhteisölle.

Valtion maalle, jolla ulkoilun kannalta on yleinen merkitys, voidaan perustaa ulkoilureitti. Tällaisen ulkoilureitin pitäminen on valtion asiana, jollei valtion suostumuksella ole ulkoilureittitoimituksessa toisin määrätty.

3 §

Ulkoilureittisuunnitelma laaditaan kunnan toimesta ja on suunnitelmassa osoitettava reitin kulku ja 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut liitännäisalueet niin, että ne voidaan suunnitelman perusteella tarvittaessa merkitä maastoon. Suunnitelmassa on myös mainittava ne kiinteistöt, joiden alueen kautta reitti tulisi kulkemaan.

Ulkoilureittisuunnitelmassa on mainittava, mihin ulkoiluun liittyvään kulkemiseen reitti on tarkoitettu.

3 a §

Ulkoilureitti on suunniteltava siten, ettei sen tekemisestä ja käyttämisestä aiheudu merkittävää riistaeläinten elinolosuhteiden turmeltumista tai huomattavaa häiriötä riistan lisääntymiselle.

4 §

Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueella ulkoilureitti tai suurin osa siitä on. Ennen suunnitelman vahvistamista on niille, joiden oikeutta tai etua suunnitelma koskee, varattava tilaisuus muistutusten tekemiseen suunnitelman johdosta.

Kunnan on 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa pidettävä suunnitelma nähtävänä 14 päivän aikana. Muistutukset suunnitelmaa vastaan on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle osoitettuna toimitettava asianomaiselle kunnalliselle viranomaiselle 30 päivän kuluessa suunnitelman nähtävänä olon päättymisestä lukien. Suunnitelman nähtäväksi asettamisesta sekä muistutusten tekemistavasta ja -ajasta on kunnan kustannuksellaan kuulutettava siinä järjestyksessä kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa saatetaan tiedoksi. Lisäksi on, jos se hankaluudetta voi tapahtua, suunnitelman nähtäväksi panemisesta erikseen ilmoitettava maanomistajille ja poronhoitoalueella paikalliselle paliskunnalle, joiden alueen kautta reitti tulisi kulkemaan.

Kunnan on toimitettava jätetyt muistutuskirjelmät omine lausuntoineen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

5 §

Kun ulkoilureittisuunnitelma on vahvistettu lainvoimaisella päätöksellä, on kunnan haettava määräystä ulkoilureittitoimitukseen kirjallisesti Maanmittauslaitokselta vuoden kuluessa siitä lukien kun päätös on saanut lainvoiman. Hakemukseen on liitettävä ulkoilureittisuunnitelma.

Ulkoilureittitoimituksen kustannukset on ulkoilureitin pitäjän suoritettava.

6 §

Ulkoilureittitoimituksen toimitusmiehiin sovelletaan, mitä yksityisistä teistä annetun lain (358/1962) mukaisen tietotoimituksen toimitusmiehistä säädetään.

7 §

Ulkoilureittitoimituksessa on määrättävä ulkoilureittisuunnitelman perusteella ja tarvittaessa kunnan osoituksen mukaan alueen rajat, laadittava alueesta kartta ja selitelmä sekä merkittävät niiltä osin, kuin harkitaan tarpeelliseksi, ulkoilureitin kulku ja rajat maastoon. Alueella oleva kiinteä omaisuus jää kunnan haltuun, jollei toimituksessa toisin määrätä. Toimituksessa on myös määrättävä reitillä olevaan aitaan tehtävästä portista veräjästä tai muusta laitteesta.

Ulkoilureittitoimituksessa on määrättävä korvausten suorittamisesta.

Jos ulkoilureitin käytöstä aiheutuva haitta nousee oleellisesti suuremmaksi kuin ulkoilureittitoimituksessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella on voitu arvioida, voidaan uudessa ulkoilureittitoimituksessa määrätä maksettavaksi lisäkorvaus. Määräystä toimitukseen voi hakea myös alueen omistaja Maanmittauslaitokselta. Tässä tarkoitetun toimituksen kustannukset voidaan toimituksessa määrätä osittain tai kokonaan alueen omistajan maksettavaksi.

8 §

Maan käyttöoikeuden luovuttamisesta ulkoilureittiä varten sekä vahingosta tai haitasta, jota muutoin aiheutuu alueen omistajalle tai haltijalle tahi paikalliselle paliskunnalle ulkoilureitin pitämisestä ja käyttämisestä, suoritetaan korvaus. Korvaus suoritetaan kertakaikkisena tai määräaikaisena.

Korvauksen määrittämisestä ja suorittamisesta on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä yksityisistä teistä 15 päivänä kesäkuuta 1962 annetussa laissa tarkoitetuista korvauksista on säädetty.

9 §

Kun ulkoilureittitoimitus on saanut lainvoiman ja korvaus maanomistajalle tai haltijalle on suoritettu, ulkoilureitin pitäjällä on oikeus ottaa reittiin kuuluva alue haltuunsa. Haltuun otetulta alueelta saadaan tarvittaessa poistaa puita ja pensaita sekä muut ulkoilureitin pitämistä haittaavat luonnonesteet.

Tarvittaessa on ulkoilureitin pitäjän toimesta ja kustannuksella tehtävä ja pidettävä kunnossa reitillä olevaan aitaan sellainen portti, veräjä tai muu laite, ettei reitistä aiheudu haittaa kiinteistön tarkoituksenmukaiselle käytännölle.

10 §

Kunta voi antaa määräyksiä ja ohjeita ulkoilureitin käyttämisestä.

11 §

Ulkoilureitin siirtämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä ulkoilureitin tekemisestä säädetään. Siirtämisestä voi maan omistaja tehdä asianomaiselle kunnalle esityksen. Kunnan vastustaessa siirtämistä voi maanomistaja saattaa asian elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

12 §

Jollei ulkoilureitti tai sen osa olosuhteiden muututtua enää ole tarpeen yleistä ulkoilutoimintaa varten, voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus siitä tai muusta erityisestä syystä kunnan tai maan omistajan hakemuksesta lakkauttaa ulkoilureitin tai sen osan. Ulkoilureitin tai sen osan tultua lakkautetuksi siirtyy reittiin kuulunut alue korvauksetta omistajan hallintaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ulkoilureitin lakkauttamisesta ilmoitettava kiinteistörekisterin pitäjälle, jonka asiana on huolehtia siitä, että ulkoilureitin lakkauttamisesta tehdään tarpeelliset merkinnät kiinteistörekisteriin.

13 §

Milloin ulkoilureitti on otettu maankäyttö ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun kaavaan taikka asianomaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten, voidaan ulkoilureittitoimitus pitää noudattaen, mitä tässä luvussa säädetään, vaikei ulkoilureittisuunnitelmaa ole tehty.

14 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi määrätä kunnan huolehtimaan toisen kunnan aluetta koskevan ulkoilureittisuunnitelman laatimisesta, sen vahvistamisen hakemisesta, määräyksen hakemisesta ulkoilureittitoimitukseen ja ulkoilureitin pitämisestä, jos asianomainen kunta on tähän suostunut. Reitistä johtuvien kustannusten ja korvausten jakamisesta kuntien kesken määrää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jolleivät kunnat ole asiasta sopineet.

15 §

Jos tästä laista ei muuta johdu, sovelletaan ulkoilureittitoimitukseen, mitä yksityisistä teistä annetun lain mukaisesta tietöimituksesta säädetään.

2 LUKU

Valtion retkeilyalueet

16 §

Valtion maalle, jolla ulkoilun kannalta on huomattava yleinen merkitys, voidaan perustaa retkeilyalue. Tällaisella alueella on metsätalouden harjoittaminen, metsästys ja kalastus samoin kuin maa- ja vesialueen muukin käyttö järjestettävä niin että ulkoilutoiminnan tarpeet tulevat riittävästi otetuiksi huomioon. Poronhoitoalueella on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.

Milloin 1 momentissa tarkoitetun alueen sisällä tai muutoin sen yhteydessä on muulle kuin valtiolle kuuluva alue, joka on tarpeen riittävän laajan tai muutoin tarkoituksenmukaisen retkeilyalueen aikaansaamiseksi, alue voidaan sisällyttää perustettavaan retkeilyalueeseen.

17 §

Retkeilyalueen perustamisesta ja sen käytön perusteista päättää valtioneuvosto. Valtioneuvoston päätös sisältää luvan lunastaa 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen noudattaen, mitä heinäkuun 14 päivänä 1898 annetussa laissa kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen (27/1898) on säädetty.

Tarkemmat määräykset retkeilyalueen käytöstä annetaan järjestyssäännössä. Mikäli kulkuneuvolla liikkuminen voi aiheuttaa haittaa tai häiriötä ulkoilulle, voidaan kulkuneuvot, käyttäminen kieltää tai sitä rajoittaa järjestyssäännössä. Järjestyssäännössä annettavalla määräyksellä alkoon kuitenkin vaikeutettako paikkakunnalla vakinaisesti asuvan väestön elinmahdollisuuksia. Järjestyssäännön antaa se viranomainen, jonka hallinnassa alue on.

3 LUKU

Leirintäalueet

18 §

Leirintäalueella tarkoitetaan tässä laissa aluetta, jolla majoitutaan tilapäisesti ja yleensä vapaa-aikana leirintämökkiin, telttaan, matkailuperävaunuun tai matkailuajoneuvoon ja jolla on yhteensä vähintään 25 leirintämökkiä taikka teltalle, matkailuperävaunulle tai matkailuajoneuvolle varattua paikkaa. Alue, jolla on vähintään 10 leirintämökkiä, on kuitenkin aina leirintäalue.

Tämän lain säännökset leirintäalueista koskevat muutakin vastaavanlaiseen majoittumiseen tarkoitettua aluetta, jolla olevissa, enintään yhdelle ruokakunnalle tai pienryhmälle tarkoitetuissa rakennuksissa yhteensä on yli 40 vuodepaikkaa.

19 §

Leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei sen käyttö:

- 1) aiheuta haittaa tai vaaraa terveydelle;
- 2) vahingoita luontoa;
- 3) aiheuta ympäristön pilaantumista tai roskaantumista;
- 4) vähennä merkittävästi ympäristön viihtyisyyttä;
- 5) vaaranna liikenneturvallisuutta; eikä
- 6) loukkaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla yleistä etua.

Leirintäalue on sijoitettava siten, ettei se vaikeuta rakennuslaissa tarkoitettujen kaavojen toteuttamista.

Leirintäalueella on lisäksi noudatettava, mitä palo- ja henkilöturvallisuudesta sekä terveydellisten haittojen ehkäisemisestä erikseen säädetään ja määrätään.

Ympäristöministeriö antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset leirintäalueen ja tilapäisen leirintäalueen vähimmäisvaatimuksista.

20 §

Leirintäalueen perustamisesta ja alueen toiminnan olennaisesta muuttamisesta on viimeistään kolme kuukautta ennen toiminnan aloittamista tai muuttamista tehtävä kirjallinen ilmoitus alueen sijaintikunnan määräämälle viranomaiselle, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus (*kunnan leirintäalueviranomainen*).

Ilmoituksen tulee sisältää tarpeelliset tiedot leirintäalueen pitäjstä ja alueen sijainnista sekä toiminnan luonteesta ja laajuudesta.

21 §

Kunnan leirintäalueviranomainen voi antaa ilmoituksen johdosta leirintäalueen pitäjää kuultuaan määräyksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseksi. Jos 19 §:ssä mainittujen seurausten syntymistä ei voida määräyksin estää, kunnan leirintäalueviranomainen voi kieltää aiotun toiminnan kyseisessä paikassa.

22 §

Leirintäalueen pitäjä voi asettaa järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ja turvallisuutta leirintäalueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Leirintäalueen sijaintipaikan paikallispoliisi voi tarvittaessa antaa leirintäalueen pitäjälle määräyksiä järjestyksenvalvojen asettamisesta. Järjestyksenvalvojan kelpoisuusvaatimuksista, koulutuksesta, valtuuksista ja velvollisuuksista säädetään järjestyksenvalvoista annetussa laissa.

Leirintäalueen pitäjällä ja leirintäalueen henkilökuntaan kuuluvalla on leirintäalueen järjestyksenpidon tai leirintäalueen käyttötarkoituksen vuoksi oikeus kieltää leirintäalueelle pyrkivältä pääsy alueelle ja tarvittaessa poistaa henkilö alueelta.

23 §

Leirintäaluetta koskevien tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo kunnan leirintäalueviranomainen.

Kunnan leirintäalueviranomaisella ja sen alaisella viranhaltijalla on oikeus tarkastaa leirintäalue ja saada valvontaan tarvittavat tiedot alueesta.

24 §

Kunnan leirintäalueviranomainen voi antaa leirintäalueen pitäjälle huomautuksen, jos

- 1) leirintäalue ei täytä 19 §:ssä säädettyjä vaatimuksia;
- 2) 20 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekeminen on laiminlyöty tai leirintäalue ei ole ilmoituksen tai sen johdosta annettujen määräysten mukainen;
- 3) leirintäaluetta muuten hoidetaan tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti; tai
- 4) leirintäalueella ilmenee järjestyshäiriöitä.

Jos epäkohtia ei korjata huomautuksesta huolimatta tai jos ne korjaamisen jälkeen toistuvat, kunnan leirintäalueviranomainen voi päättää leirintäalueen sulkemisesta määräajaksi. Päätös sulkea leirintäalue määräajaksi voidaan panna valituksesta huolimatta heti täytäntöön.

25 §

Alue, jolle on tarkoitus enintään 14 vuorokauden ajaksi majoittaa telttoihin tai enintään tämän ajan siellä pidettäviin matkailuperävaunuihin tai matkailuajoneuvoihin yli 100 henkilöä, on tilapäinen leirintäalue. Tilapäiseen leirintäalueeseen sovelletaan 19 ja 24 §:n säännöksiä leirintäalueista.

Kunnan leirintäalueviranomainen voi kieltää tilapäisen leirintäalueen pitämisen ja antaa muita määräyksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöön panemiseksi tilapäisellä leirintäalueella, jollei määräysten antaminen kuulu jonkin muun viranomaisen toimivaltaan.

26 §

Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan leirintäalueviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä.

Viranhaltijaan, jonka hoidettavaksi on 1 momentin nojalla annettu tehtäviä, sovelletaan, mitä kunnan leirintäalueviranomaisesta ja muutoksenhausta sen päätöksiin säädetään.

Ympäristöhallinnon toimenpiteitä luonnon virkistyskäyttöön 1967–2014

1967

Ulkoilulakikomitean mietintö

1973

Ulkoilulaki

Virkistysaluekomitean mietintö

1975

Ulkoilukonferenssi

1977

Laki moottorikäyttöisten ajoneuvojen maastokäytön rajoittamisesta
Veneliikennelain muutos

1978

Valtakunnallinen ulkoilureittiseminaari

Sisäasianministeriön päätös luvan hakemisesta leirintäalueen ja pitämiseen sekä leirintäalueiden luokitusperusteista

Sisäasianministeriön yleiskirje asuntovaunun ja -laivan sekä muun liikuteltavan laitteen pitämisestä paikallaan asumista varten

Lääkintöhallituksen yleiskirje leirintäalueita koskevista terveydellisistä määräyksistä ja ohjeista

1979

(Johannes Koikkalainen)

Lapin läänin moottorikelkkailu- ja aluesuunnitelma

1980

(Johannes Koikkalainen)

Valtakunnallinen ulkoilututkimus

Valtionavustuksen kuntien ulkoilureittihankkeisiin

Vandringsleder på Nordkalotten (Pohjoismainen selvitys pohjoiskalotin vaellusreiteistä)

1981

(Johannes Koikkalainen)

Ulkoilureittityöryhmän mietintö

Ulkoilureittien suunnitteluopas

Moottorikelkkailureittityöryhmän mietintö

Loma-asutusselvitys

1982

(Matti Ahde)

Frilufsliv i Norden (Pohjoismainen ulkoilupolitiikka)

1983

(Matti Ahde)

Selvitys valtakunnallisesti merkittävistä virkistysalueista ja ulkoilureiteistä

- Suojelu- ja virkistysalueita koskevat seutukaavat valmistuvat koko Suomen alueelta (yhteenvedoraportti)
 Virkistysaluekisteri
 Pohjoismaiden ulkoilupolitiikan tavoitteet (Ympäristöalan pohjoismainen yhteistyöohjelma 1983-87)
 Friluftsliv i Norden (pohjoismainen ulkoilututkimusseminaari)
- 1984** (Matti Ahde)
 Jokamiehen oikeus 1. Painos
- 1985** (Matti Ahde)
 Seudullisten virkistysalueiden toteuttamistyöryhmä
 Ulkoilututkimusohjelma
 Friluftsliv i Norden (ulkoilujärjestöjen seminaari)
 Ympäristönsuojeluneuvoston aloite ulkoilumahdollisuuksien kehittämisestä ja ulkoilupoliittisen ohjelman laatimisesta
 Maastoliikennetoimikunta
- 1986** (Matti Ahde)
 Jokamiehen oikeuksia koskeva valistusprojekti (filmi, video, tietoisuus)
 Luonnonsuojelun ja luonnon virkistyskäytön voimavaratyöryhmä
 Ulkoilureittien viitoitustyöryhmä (SFS) ja standardi
- 1987** (Kaj Bärlund)
 Ulkoilulain leirintäsäännöksiä uudistava työryhmä
 Ulkoilureittien toteuttamisselvitys
 Friluftsliv i Norden (Ulkoilua ja kaavoitusta koskeva selvitys, lähivirkistys)
 Ulkoilututkimusluettelo
 Selvitys virkistysalueisiin liittyvistä arvostuksista
 Veneilyn jätehuoltoa koskevat ohjeet ja esite
 Friluftsliv i Norden (Ulkoilun merkitys ja mahdollisuudet luonto-opastuksessa)
- 1988** (Kaj Bärlund)
 Virkistysalueavustukset YM:lle
 Seudullisten virkistysalueiden toteuttamisselvitys
 Ulkoiluhallintotyöryhmä
 Uudenmaan virkistysalueyhdistys
- 1989** (Kaj Bärlund)
 Ulkoilureittien avustaminen opetusministeriön hallinnonalalle
- 1990** (Kaj Bärlund)
 Laki rikoslain muuttamisesta (Hallinnanloukkaussäännös, jokamiehen oikeussäännös)
 Suomi liittyy Euroopan Sinilippukampanjaan
 Venesatamien luokitus
 Kaupunkien ja kuntien metsien hoitoselvitys
 Nordiske friluftsområder (aktiviteter, national arealplanläggning)

- 1991** (Sirpa Pietikäinen)
Maastoliikennelaki
Maastoliikennelain täytäntöönpano-ohjeet
- 1992** (Sirpa Pietikäinen)
Veneliikennetoimikunnan mietintö
Pohjoismainen talvilomailu ja luontokonferenssi Jyväskylässä
Liikunta- ja luontoprojekti (Jyväskylän yliopisto)
Taajaman viheralueet
Viheralueiden käsitteistöt
Katualueiden viheralueet
Naturvågledning i Norden
- 1993** (Sirpa Pietikäinen)
Veneily ja ympäristö -esite
Uudet venesatamien luokitusohjeet
Maastoliikennelakityöryhmä
Ympäristöä säästävän matkailun periaatteet
- 1994** (Sirpa Pietikäinen)
Esteettä luontoon projekti
EU:n huvivenedirektiivi
Motor i natur på fritid (Pohjoismainen raportti TN 1994:604)
- 1995** (Pekka Haavisto)
Ulkoilulain leirintäsäännösten muutos
Ulkoilulain leirintäsäännösten soveltamisohjeet
Leirintäalueiden matkailullinen tasoluokitus
III Ulkoilukonferenssi, Ulkoilupolitiikka 2000
Ysmek 1. Raportti. Suomi ympäristöä säästäväksi matkailumaaksi
- 1996** (Pekka Haavisto)
Uusi maastoliikennelaki
Telamattotunnisteseelvitys
Uusi vesiliikennelaki
- 1997** (Pekka Haavisto)
Uusi kalastuslaki
Uusi vesiliikenneasetus
Uusi jokamiehen oikeusvideo
Ysmek 2. Raportti. Majoitus- ja ravitsemisalan ympäristöjärjestelmä.
Matkailuyrityksen ympäristöopas
Luonto-opastuksen käsikirja
Liikuntalakityöryhmän mietintö
Allemansrätten i Norden (Pohjoismainen raportti TN 1997:501)
4. Pohjoismainen moottorikelkkakonferenssi (Rovaniemi)

Pohjoismainen jokamiehenoikeuseminaari (Hanasaari)

- 1998** (Pekka Haavisto)
Virkistysalueiden suunnittelu- ja hoito-opas
Valtakunnallinen luonnon virkistyskäytön tarjonta- ja kysyntäselvitys (LVVI). Esitutkimus
Uusi jokamiehenoikeusopas (16. Uudistettu painos)
- 1999** (Satu Hassi)
Moottorikelkkailureittien perustamisohjeet. Maanmittauslaitos.
Moottorikelkkailureittien toteuttamisselvitys
Maasto- ja vesiliikennerajoitusrekisteri. Syke.
Matkailutapahtumien järjestäjän käsikirja (ysmek 3.)
Vesiliikenteen ympäristöhäiriöt -selvitys
Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi käynnistyi.
- 2000** (Satu Hassi)
Ohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi. Valmistelu
Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointikysely valmistui.
- 2001** (Satu Hassi)
Ohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi. Valmistelutyöryhmä.
Suomen Matkailuliitto ry konkurssiin (1887 – 2001).
- 2002** (Jouni Backman)
Ohjelma luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi.
- 2003** (Jan-Erik Enestam)
Valtioneuvoston periaatepäättös toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi (VILMAT).
Suomen leirintämatkailun nykytila ja kehittämisnäkymät selvitys.
Järjestyslaki.
- 2004** (Jan-Erik Enestam)
Metsähallituksen selvitykset virkistyskäytön edistämisestä valtion mailla.
Moottorikelkkaliikenteen melu. Esiselvitys.
- 2005** (Jan-Erik Enestam)
Maastoliikennemaksutyöryhmän mietintö.
Ulkoilukonferenssi.
Metsähallituksen hallinnonuudistus.
Moottorikelkkaliikenteen melumittaukset
Ulkoilureittien luokitus käyttöön (OPM/Suomen Latu ry)
- 2006** (Jan-Erik Enestam)
Moottorikelkkojen käyttöselvitys.

Liikunnan tietopankki (www.liikuntapaikat.fi)
Matkailustrategia ja VNp matkailusta (KTM)

- 2007** (Stefan Wallin)
Jokamiehen oikeuksien toimivuus –selvitys
Moottorikelkkojen melu –selvitys
Metsämarjanpoimijat selvitys (SM)
- 2008** (Paula Lehtomäki)
Maastoliikennelain osittaisuudistussyhteyssryhmä
Luonnon virkistyskäytön valtakunnallisen inventoinnin pilot-selvitys.
Kalastuslain osittaisuudistus (MMM)
- 2009** (Kimmo Tiilikainen)
Moottorikelkkaväylien tavoiteverkkoselvitys.
Luonnon virkistyskäytön valtakunnallinen inventointi (LVVI 2.)
Maastoliikennelain osittaisuudistustyöryhmän asettaminen
- 2010** (Paula Lehtomäki)
HE maastoliikennelain uudistamiseksi osittain
- 2011** (Ville Niinistö)
HE maastoliikennelain uudistamiseksi osittain raukesi eduskunnassa
Uusi vesilaki (OM)
Jokamiehen oikeuskäsikirjan laajapohjainen valmistelu
- 2012** (Ville Niinistö)
Ammattilaisen käsikirja jokamiehen oikeuksista
Uusi esite jokamiehen oikeuksista
Selvitys maa- ja vesiliikennerajoituksista
Kalastuslain valmistelu jatkuu (MMM)
- 2013** (Ville Niinistö)
Maastoliikennelakia koskeva joukkoistamiskokeilu
Kalastuslain valmistelu
Liikuntalain valmistelu
VILMAT seurantaselvitys
Jokamiehen oikeuksia koskeva valtakunnallinen tiedotushanke
- 2014** (Ville Niinistö)
Selvitys ulkoilulain toimivuudesta
Maastoliikennelakia koskeva joukkoistamiskokeilu päättyy
Maastoliikennetutkimuksen esivalmistelu
Maastoharjoittelurataohjeen esivalmistelu
Tieliikennelain uudistaminen käynnistyy



SUOMEN LATU