

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkoilulaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ulkoilulaki, jolloin nykyinen vuodelta 1973 oleva ulkoilulaki kumottaisiin.

Voimassa olevaan ulkoilulakiin verrattuna uuden ehdotetun ulkoilulain rakenne ja suurin osa pykälistä säilyisivät sisällöllisesti ennallaan, mutta niihin tehtäisiin käytännössä huomattujen muutostarpeiden ja perustuslain edellyttämiä tarkistuksia. Uudessa ulkoilulaissa säädettäisiin sen soveltamisalasta ja tavoitteesta. Lakia sovellettaisiin jatkossakin ulkoilureittitoimituksessa perustettaviin ulkoilureitteihin, valtion retkeilyalueisiin ja leirintäalueisiin. Lain tavoitteena olisi edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön. Lisäksi tavoitteena olisi vetovoimaisten ja riittävien valtion retkeilyalueiden, ulkoilureittien ja leirintäalueiden edistäminen ja toteuttaminen sekä leirintäalueista yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen vähentäminen.

Ulkoilureitin perustamismenettelyä kevennettäisiin nykyisestä luopumalla erillisestä Lupa- ja valvontaviraston ulkoilureittisuunnitelman vahvistamismenettelystä. Ulkoilureiteistä suoritettavien korvausten määräämiseen sovellettaisiin jatkossa yksityistielain sijaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia. Valtion retkeilyalueiden perustamismenettelyä nykyaikaistettaisiin ja niillä sovellettavia rajoituksia tarkennettaisiin vastaamaan käytännön tarpeita. Lakiin lisättäisiin säännös päätösten maksullisuudesta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö	4
2.1.1 Ulkoilulaki	4
2.1.2 Yksityistielaki	6
2.1.3 Liikuntalaki	6
2.1.4 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista	7
2.1.5 Terveysturvallisuuslaki	7
2.2 Käytäntö.....	8
2.2.1 Ulkoilulain soveltamiskäytäntö.....	8
2.2.2 Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia 2030	9
2.2.3 Jokaisenoikeudet	9
2.2.4 Ulkoiluun liittyvät viranomaiset ja muut keskeiset toimijat	10
2.2.5 Valtion retkeilyalueiden kehittäminen	11
2.3 Nykytilan arviointi	12
2.3.1 Yleistä	12
2.3.2 Ulkoilureitit.....	13
2.3.3 Valtion retkeilyalueet.....	13
2.3.4 Leirintäalueet	14
3 Tavoitteet	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
4.2.1 Ympäristövaikutukset	16
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	16
4.2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1 Ulkoilulaki	18
7.2 Luonnonsuojelulaki.....	27
7.3 Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta	27
7.4 Laki Metsähallituksesta.....	27
7.5 Maastoliikennelaki	27
7.6 Terveysturvallisuuslaki	27
7.7 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista	27
8 Voimaantulo	27
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
9.1 Yhdenvertaisuus.....	28
9.2 Omaisuuden suoja	29

9.3 Vastuu ympäristöstä.....	30
9.4 Saamelaisten oikeudet.....	30
9.5 Perustuslain 2 §:n 3 momentista, 80 §:stä ja 119 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset	31
LAKIEHDOTUKSET	33
Ulkoilulaki	33
Laki luonnonsuojelulain 41 §:n muuttamisesta.....	41
Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta.....	41
Laki Metsähallituksesta annetun lain 5 §:n muuttamisesta	42
Laki maastoliikennelain 17 §:n muuttamisesta	42
Laki terveydensuojelulain 3 §:n muuttamisesta	43
Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 §:n muuttamisesta.....	44
LIITE	45
RINNAKKAISTEKSTIT	45
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ulkoilulaki (606/1973) on ollut voimassa vuodesta 1973 asti. Sen leirintäalueita koskeva luku on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 1995 voimaan tulleella muutoksella (1343/1994). Muilta osin lain säännökset ovat valtaosin alkuperäisessä muodossaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kohdassa 7.5 (Suomi vaalii arvokasta luontoaan: Suomalaisia luontoarvoja turvataan) todetaan, että valtion retkeilyalueet kootaan selkeäksi kokonaisuudeksi Metsähallituksen Luontopalveluiden alle, jolloin niitä voidaan kehittää kansallispuistojen kaltaisena brändinä. Lisäksi todetaan, että samassa yhteydessä päivitetään ulkoilulakia. Hallitusohjelman kohdan 11 (Suomi liikkeelle ohjelma) toimenpiteen 13 mukaan edistetään luonnon virkistyskäyttöä sekä luontomatkailua sekä uudistetaan ulkoilulaki huomioiden omaisuuden suoja sekä tunnistetaan muun muassa metsästyksen, erätoiminnan sekä lemmikkieläinten merkitys liikunnan lisäämisessä.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty ympäristöministeriön vuonna 2015 Suomen Latu ry:ltä tilaamaa selvitystä ulkoilulain toimivuudesta, soveltamisesta ja muutostarpeista (jäljempänä ulkoilulain toimivuusarviointi). Toimivuusarvioinnissa selvitettiin ulkoilulain toimivuutta ja kehittämistarpeita. Arviointi painottui lain soveltamisen asiasisältöön ja säännösten muotoihin ja menettelyihin. Sen valmistelussa hyödynnettiin oikeudellisen tarkastelun lisäksi ulkoilulakia soveltavien asiantuntijoiden haastatteluja sekä liikunnan ammattilaisille ja ulkoiluolosuhteiden kanssa työskenteleville suunnattua sähköistä kyselyä. Sähköiseen kyselyyn ja sitä vastaavaan suulliseen haastatteluun vastasi 30 henkilöä.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu kohdennetusti seuraavia sidosryhmiä: sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Metsähallitus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen latu ry, Kuntaliitto ry, Suomen leirintäalueyhdistys ry, SF Caravan ry, Suomen pelastusalan keskusjärjestö sekä, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Ulkoilulaki

Nykyisen ulkoilulain keskeinen tehtävä on mahdollistaa alueiden varaaminen ulkoilua varten valtion retkeilyalueiden ja ulkoilureittien muodossa. Lisäksi sen tehtävänä on leirintäalueista aiheutuvien haittojen hillitseminen. Laki koostuu kolmesta pääluvusta, joissa säädetään ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, valtion retkeilyalueiden perustamisesta sekä leirintäalueista ja niiden pitämisestä.

Voimassa olevan lain 1 luvussa, 1–15 §:ssä, säädetään ulkoilureittien perustamisesta erityisessä ulkoilureittitoimituksessa. Luvun säännökset mahdollistavat ulkoilureitin perustamisen kiinteistölle, jos reitin perustaminen on yleisen ulkoilutoiminnan järjestämisen kannalta tärkeää, eikä

siitä aiheudu kohtuutonta haittaa kiinteistölle. Reitti perustetaan ulkoilureittitoimituksessa, minkä seurauksena ulkoilureitti rasittaa kiinteistörekisterissä niitä kiinteistöjä, joiden alueella reitti sijaitsee.

Ulkoilureittisäännöksiin lisättiin vuonna 1993 uusi 3 a §, jonka mukaan ulkoilureitti on suunniteltava siten, ettei sen tekemisestä aiheudu merkittävää riistaeläinten elinolosuhteiden turmeltumista tai huomattavaa häiriötä riistan lisääntymiselle. Lisäyksen taustalla oli huoli esimerkiksi lintujen soidin- tai pesimäpaikan läheisyydessä sijaitsevan vilkkaassa käytössä olevan ulkoilureitin aiheuttamasta häiriöstä lintujen lisääntymiselle sekä riistaeläinten suosiman suojapaikan läpi johdetun ulkoilureitin aiheuttamasta paikallisen eläinkannan elinolosuhteiden huonontumisesta.

Ulkoilureitin perustamiseksi tulee lain 3 ja 4 §:n mukaan laatia kunnan toimesta ulkoilureittisuunnitelma, jonka Lupa- ja valvontavirasto vahvistaa. Kunnan tulee lain 5 §:n mukaan vuoden kuluessa suunnitelman vahvistamisesta hakea Maanmittauslaitokselta ulkoilureittitoimitusta. Lain 13 §:n mukaan ulkoilureittitoimitus voidaan pitää ilman ulkoilureittisuunnitelman tekemistä silloin, kun ulkoilureitti on otettu alueidenkäyttölaisissa ([132/1999](#)) tarkoitettuun kaavaan tai kun asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittia varten.

Ulkoilureittien pitäminen, reitin tekeminen ja kunnossapito mukaan luettuna, on lain 2 §:n mukaan kunnan vastuulla. Valtion maalle perustettavan ulkoilureitin pitäminen on kuitenkin valtion vastuulla. Lain 8 §:n mukaan ulkoilureittia varten luovuttavasta maasta suoritettavaan korvaukseen sovelletaan, mitä yksityistielaisissa ([560/2018](#)) tarkoitetuista korvauksista säädetään.

Ulkoilulain 2 luvussa säädetään retkeilyalueiden perustamisesta. Valtion retkeilyalue voidaan 16 §:n mukaan perustaa sellaiselle valtion maalle, jolla on ulkoilulain kannalta huomattavan yleinen merkitys. Ulkoilun katsottiin ulkoilulain säättämisen yhteydessä olevan muun muassa paloturvallisuussyistä ja ulkoilua palvelevien järjestelyjen tehostamiseksi tarkoituksenmukaista keskittää valtion maille. Erityisten valtion retkeilyalueiden perustamisen katsottiin olevan tarpeellista siksi, että vaikka luonnon- ja kansallispuistot muuten soveltuivat hyvin ulkoiluun, luonnonsuojelunäkökohdat asettivat niissä rajoitteita esimerkiksi ulkoilussa suosittujen ja tarvittavien rakennelmien ja laitteiden rakentamiselle. Koska ulkoilutoiminnan ei katsottu edellyttävän ehdottomasti luonnonvaraisia, kokonaan hakkaamattomia metsiä, pyrkimyksenä oli se, että metsätalouden harjoittaminen ja ulkoilutoiminta nivellettäisiin valtion retkeilyalueilla sopivin järjestelyin toisiinsa. Ulkoilutoiminnan tarpeet tuli kuitenkin riittävästi ottaa näiden alueiden metsätalouden harjoittamisen, metsästyksen ja kalastuksen samoin kuin maa- ja vesialueen muun käytön järjestämisessä huomioon.

Kolmannesta ulkoiluun liittyvästä aluetyypistä, leirintäalueista, säädetään ulkoilulain 3 luvussa. Yöpymistä erikseen varatuilla leirintäalueilla pidettiin ulkoilulain esitöissä yhtenä ulkoilun muotona. Alkuperäinen ulkoilulaki lähti siitä, että matkailijoiden ja retkeilijöiden käyttöön pysyväksi ja yleiseksi tarkoitettuun leirintäalueen perustamiseen olisi aina saatava lääninhallituksen lupa. Alueet, joita ei oltu tarkoitettu yleisiksi ja jotka olivat vain määrätyn, rajoitetun henkilöryhmän leirinnän käytössä, jäivät leirintäalueen käsitteen ulkopuolelle. Laissa säädettiin lisäksi leirintäalueiden luokituksesta sekä leirintäalueen käyttöön ottamista edeltävästä menettelystä. Leirintäalueita koskeva luku uudistettiin 1 päivänä tammikuuta 1995 voimaa tulleella lailla ulkoilulain muuttamisesta (1343/1994). Uudistuksen tarkoituksena oli vähentää leirinnän aiheuttamia ympäristö- ja terveyshaittoja, lisätä leirintäalueiden turvallisuutta ja parantaa niiden viihtyisyyttä. Leirintäalueen määritelmän soveltamisalaa laajennettiin uudistuksessa aiempaan verrattuna kattamaan myös muun muassa kuntien telttailualueet ja erilaisten järjestöjen matkailuvaunualueet. Leirintäalueiden valvonta siirrettiin uudistuksessa lääninhallituksilta kunnille ja aiempi lupajärjestelmä korvattiin ilmoitusmenettelyllä.

2.1.2 Yksityistielaki

Yksityistielain (590/2018) tarkoituksena on turvata asutuksen, elinkeinoelämän ja muiden yhteiskunnallisten tarpeiden edellyttämät kulkuyhteydet kiinteistöille, jotka eivät sijaitse maantietäi katuverkolla, sekä turvata yksityistieverkon ylläpito ja kehittäminen osana liikennejärjestelmää. Lain tarkoituksena on lisäksi taata yksityisteitä koskeissa asioissa asianosaisten oikeusturva ja tieosakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Ulkoilulain 1 luvussa tarkoitettussa ulkoilureittitoimituksessa sovelletaan ulkoilulain 8 ja 15 §:n mukaan yksityistielakia. Tämä soveltuu ulkoilureittistä maksettaviin korvauksiin ja niitä koskevaan muutoksenhakuun.

Yksityistielain 2 luvussa säädetään tieoikeuksista ja muista tiehen liittyvistä oikeuksista. Sen 15 §:n mukaan kiinteistön omistajalla, erityisen oikeuden haltijalla ja tieosakkaalla on oikeus saada korvaus laissa tarkoitettun oikeuden perustamisesta, muuttamisesta tai lakkauttamisesta taikka muusta lukuun perustuvasta toimenpiteestä aiheutuneesta vahingosta, haitasta tai kustannuksesta. Lain 17 §:n mukaan asianosaiset, joita korvaus koskee, saavat sopia korvauksen määrästä ja muista korvaukseen liittyvistä kysymyksistä. Sopimuksella ei sen mukaan saa kuitenkaan loukata kenenkään oikeutta. Jos korvauksesta ei sovita, siitä määrätään pykälän mukaan yksityistietoimituksessa. Muilta osin korvauksen arvioimisessa ja maksettavaksi määrittämisessä noudatetaan 17 §:n 2 momentin mukaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) korvauksista säädettyä. Kiinteistönmuodostamislain korvauksista säädetään sen 199–206 a §:ssä.

Muutoksenhausta säädetään yksityistielain 81 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan muutoksenhausta yksityistietoimituksessa tehtyyn ratkaisuun sovelletaan muissa kuin 1 momentissa mainituissa tilanteissa kiinteistönmuodostamislakia. Kiinteistönmuodostamislain muutoksenhausta säädetään lain 19 luvussa.

2.1.3 Liikuntalaki

Liikuntalaissa (390/2015) säädetään liikunnan ja huippu-urheilun edistämisestä, valtionhallinnon ja kunnan vastuusta ja yhteistyöstä, valtion hallintoelimistä sekä valtionrahoituksesta liikunnan toimialalla. 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, huippu-urheilua, liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita, eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa, sekä kestävää kehitystä liikunnassa ja huippu-urheilussa.

Liikunnalla tarkoitetaan lain 3 §:n 1 momentin mukaan kaikkea omatoimista ja järjestettyä liikunta- ja urheilutoimintaa paitsi huippu-urheilua. Pykälän 3 kohdan mukaan terveyttä ja hyvinvointia edistävällä liikunnalla tarkoitetaan elämänkulun eri vaiheissa tapahtuvaa kaikkea fyysistä aktiivisuutta, jonka tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitäminen ja parantaminen ja jota edistetään kehittämällä alan toimintaa, koordinaatiota ja rahoitusta.

Lain 4 ja 5 §:ssä säädetään valtion ja kunnan vastuista liikuntaan liittyen. Yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on lain 5 §:n 1 momentin mukaan kuntien tehtävä. Kunnan tulee 5 §:n 2 momentin mukaan luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen (1 kohta), tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta (2 kohta) sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja (3 kohta). Säännöksen esitöiden (HE 190/2014, yksityiskohtaiset perustelut) mukaan kunnan tulee huolehtia väestön omatoimisen liikunnan olosuhteiden edistämisestä. Rakennettuja liikuntaolosuhteita tarvitaan esitöiden mukaan erityisesti sisäliikuntalajeille, eri lajien tarpeisiin sekä ulkokennille ja ulkoilureiteille.

Lain 8–15 §:ssä säädetään liikuntaan liittyvästä valtionrahoituksesta. Lain 13 § koskee liikuntapaikkojen valtionavustuksia. Valtion talousarvioon otetaan sen mukaan vuosittain määräraha avustusten myöntämiseksi kunnalle, kuntayhtymälle tai niiden määräämisvallassa olevalle yhteisölle liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeisiin. Liikuntapaikkojen valtionavustuksia myönnetään sen mukaan laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentamiseen, hankkimiseen, perusparannukseen ja näihin liittyvään varustamiseen. Lisäksi avustusta voidaan myöntää erityisestä syystä muuhun liikuntapaikkarakentamiseen.

Lain esitöistä voidaan vetää johtopäätös, että ulkoilua on liikuntalakea säädettyä pidetty osana liikuntaa ja että esimerkiksi ulkoilureittejä on pidetty liikuntapaikkoina (kts. esim. HE 190/2014 jakson 2.4 Liikuntapaikkarakentaminen ja 5 §:n säännöskohtaiset perustelut). Ulkoilun voidaan näin ollen katsoa sisältyvän liikuntalain säännösten soveltamisalaan.

2.1.4 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) tavoitteena on yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen. Sitä sovelletaan vartioimisliiketoimintaan, järjestyksenvalvojatoimintaan ja turvasuojaustoimintaan (yksityiset turvallisuuspalvelut).

Lain 3 luvussa säädetään järjestyksenvalvojatoiminnasta. Järjestyksenvalvojalla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan henkilöä, jonka tehtävänä on turvallisuusalan elinkeinolon haltijan palveluksessa tai muutoin suorittaa järjestyksenvalvontatehtäviä. Lain 25 §:n mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä on suorittaa järjestyksenvalvontatehtävää 26 tai 28 §:ssä tarkoitettua toimialueella. Toimialueena voi toimia 26 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkoilulaissa tarkoitettu leirintäalue.

Lain 3 luvussa säädetään tarkemmin järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä, järjestyksenvalvojen velvollisuuksista sekä esimerkiksi oikeudesta tietyissä tilanteissa poistaa toimialueeltaan henkilö. Luvun säännökset soveltuvat myös leirintäalueille asetettuihin järjestyksenvalvojiin.

2.1.5 Terveysuojelulaki

Terveysuojelulain (763/1994) tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveysuojelu). Terveyshaitalla tarkoitetaan lain 1 §:n mukaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Lain 3 §:ssä säädetään lain suhteesta eräisiin säädöksiin. Sen mukaan terveysuojelusta säädetään lisäksi muun muassa ulkoilulaissa.

Lain 2 luvussa säädetään terveysuojelun viranomaisista ja 4 luvussa ilmoituksenvaraisesta toiminnasta. Sen 13 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä kunnan terveysuojeluviranomaiselle ilmoitus liitteessä lueteltujen toimipaikkojen tai toimintojen käyttöönnotosta. Liitteen 1 kohdan toisessa alakohdassa mainitaan lomakeskuksen ja leirintäalueen majoitusuoneisto.

Lain 7 luvussa säädetään asunnon ja muun oleskelutilan sekä yleisten alueiden terveydellisistä vaatimuksista. Sen 28 §:n mukaan leirintäalue ja muu vastaava majoittumiseen varattu alue sekä yleiseen käyttöön tarkoitettu uimala, uimahalli, uimaranta, kylpylä, sauna tai muu vastaava alue

tai laitos on suunniteltava, varustettava sekä sitä on kunnossapidettävä ja hoidettava siten, ettei siellä oleskeleville aiheudu terveystahaitta.

2.2 Käytäntö

2.2.1 Ulkoilulain soveltamiskäytäntö

Ulkoilureittejä on perustettu ulkoilulain mukaisessa menettelyssä verrattain vähän. Ulkoilureittisuunnitelmia on tarkastelujaksolla vuosina 2010–2023 vahvistettu alueellisissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY-keskus¹) vain 54 kpl. Näistä yli puolet (29 kpl) on vahvistettu Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella. Maanmittauslaitoksessa päätökseen saatettuja ulkoilureittitoimituksia on ollut vuosina 2010–2023 69 kpl. Ulkoilureittitoimituksista 15 kappaleen oletetaan perustuvat ulkoilulain 13 §:ään, joka mahdollistaa ulkoilureittitoimituksen pitämisen ilman vahvistettua ulkoilureittisuunnitelmaa silloin, kun ulkoilureitti on otettu alueidenkäyttölaisissa tarkoitettuun kaavaan tai kun asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten.

Ulkoilulain mukainen ulkoilureittien perustamiseen liittyvä menettely liittyy maan käyttöoikeuden hankkimiseen ulkoilureittiä varten. Valtaosassa olemassa olevissa ulkoiluun tarkoitetuissa reiteissä oikeus reitin pitämiseen on saatu joko ostamalla ulkoilureitin kattama alue kunnan omistukseen tai tekemällä ulkoilureitistä sopimus maanomistajien kanssa. Tällaiset reitit eivät ole ulkoilulain tarkoittamia ulkoilureittejä, joissa maan käyttöoikeus perustuu maanmittauslaitoksen määrämuotoiseen ulkoilureittitoimitukseen.

Ulkoilureittien ja -paikkojen suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito on kunnissa monen hallintokunnan, esimerkiksi liikunta-, ympäristö-, puisto-, kiinteistö- ja rakennustoimen vastuulla.

Valtion retkeilyalueita on perustettu ulkoilulain voimassaolon aikana kahdeksan kappaletta: Evon, Iso-Syötteen, Kylmäluoman, Oulujärven, Ruunaan, Teijon, Hossan ja Napapiirin retkeilyalueet. Teijon ja Hossan retkeilyalueet ovat nykyään kansallispuistoja. Retkeilyalueiden nykyinen yhteispinta-ala on 281 km². Evon retkeilyalue sijaitsee Hämeessä Hämeenlinnan kaupungissa ja Padasjoen kunnassa, se on perustettu vuonna 1994 ja on kooltaan 47 km². Iso-Syötteen retkeilyalue sijaitsee Pudasjärvellä, se on perustettu vuonna 1985 ja on kooltaan 11.5 km². Kylmäluoman retkeilyalue sijaitsee Taivalkoskella, se on perustettu vuonna 1979 ja on kooltaan 73 km². Oulujärven retkeilyalue sijaitsee Vaalassa, se on perustettu vuonna 1993 ja on kooltaan 80 km². Ruunaan retkeilyalue sijaitsee Pohjois-Karjalassa Lieksan kaupungissa, se on perustettu vuonna 1987 ja on kooltaan 31 km². Viimeisimpänä on perustettu Napapiirin retkeilyalue vuonna 2024, joka on kooltaan 36 km².

Retkeilyalueilla voi yleensä kalastaa ja metsästää. Valtion retkeilyalueet kuuluvat pääosin myös Natura 2000 -verkostoon, mistä huolimatta niistä ei kuitenkaan ole perustettu luonnonsuojelualueita. Valtion retkeilyalueet mahdollistavat suojelualueita laajemman keinovalikoiman luontomatkailun kehittämiseen myös alueen rajojen sisäpuolella. Retkeilyalueilla voi olla myös esi-

¹ Valtion aluehallinnon uudistuksen myötä ELY-keskusten toiminta päättyi vuoden 2025 lopussa. Niiden tehtävät ovat vuoden siirtyneet 1.1.2026 toimintansa aloittaneisiin elinvoimakkeuksiin ja Lupa- ja valvontavirastoon.

merkiksi luontomatkailun tarpeisiin kaavoitettuja alueita ja matkailupalveluihin liittyvää yritysten omistamaa rakennuskantaa. Suojelualueista poikkeava tavoite ja keinovalikoima johtaa painotuseroihin retkeilyalueiden hoidon ja käytön suunnittelussa.

Suomessa on yhteensä yli 300 ulkoilulain mukaista leirintäaluetta. Niin sanotut matkaparkit, joissa yövytään markettien parkkialueilla ja muissa vastaavissa paikoissa, ovat yleistyneet Suomessa. Suurin osa leirintämatkailusta tapahtuu nykyisin matkailuautoilla ja matkailuperävau- nuilla, ja ainoastaan pieni osa leirintämatkailusta on telttailua.

Leirintäalueiden sesonki kestää kesäkuusta elokuuhun, mutta myös kesäsesongin ulkopuolella alueilla liikkuu leirintämatkailijoita mm. kalastuksen tai muiden luontoharrastusten vuoksi. Sesongin ulkopuolella suurin osa leirintäalueista on kuitenkin kiinni ja leiriytymisen on tapahduttava jokaisenoikeudella tai matkailuajoneuvoille soveltuvilla pysähdyspaikoilla. Laskettelukes- kusten matkailuautoalueet palvelevat myös talvisin.

2.2.2 Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia 2030

Suomen ensimmäinen kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia annettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 19 päivänä toukokuuta 2022. Se valmisteltiin laajapohjaisesti ja osallista- vasti valtionhallinnon, viranomaisten, tutkimuslaitosten, järjestökentän ja muiden sidosryhmien yhteistyönä, kansalaisia kuullen. Strategiassa määriteltiin viisi päätavoitetta: lähiluonnon saa- vutettavuus, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, luonnon kestävyuden vaaliminen virkis- tuskäytössä, voimavarojen tunnistaminen ja yhteistyö sekä luonnon virkistyskäytön monimuo- toisuus. Strategia antaa kattavan kuvan luonnon virkistyskäytön nykytilasta, tulevaisuudenku- vasta, toimijakentästä ja virkistyskäyttöön vaikuttavasta lainsäädännöstä, joihin osaltaan kuuluu myös ulkoilulaki. Strategian toimikausi ulottuu vuoteen 2030 saakka. Ensimmäinen strategian toteutusta ohjaava toimintaohjelma ulottuu vuoden 2023 marraskuusta vuoden 2025 loppuun. Toinen toimintaohjelma on valmistelussa ja se tulee kattamaan toimenpiteet strategian loppu- kaudeksi 2026–2030.

2.2.3 Jokaisenoikeudet

Ulkoilua edistävän lainsäädännön tarpeisiin ja edellytyksiin vaikuttavat Suomessa keskeisesti kansainvälisestäkin vertailtuna laajat ja kattavat jokaisenoikeudet (ns. jokamiehenoikeudet). Suomessa voi jokaisenoikeuksin muun muassa liikkua, oleskella, leirytyä tilapäisesti sekä hyö- dyntää eräitä luonnontuotteita toisen maalla ilman maanomistajan tai haltijan suostumusta eräin rajoituksin. Jokaisenoikeutta ei ole laissa määritelty varsinaisena oikeutena eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Rikoslaisissa (39/1889) jokamiehenoikeus mainitaan eräiden luonnontuottei- den keräämisen yhteydessä (28 luku, 14 §). Vesilaisissa (587/2011) taas säädetään vesialueiden yleiskäyttöoikeudesta (2 luku, 2 §), joka voidaan katsoa lähtökohtaisesti jokaisenoikeuksiin rin- nastuvaksi oikeudeksi.

Jokaisenoikeuksien hyödyntämisen yleisenä reunaehtona on ns. häiriöttömyysvaatimus. Jokai- senoikeuksin toimimisesta ei saa aiheutua maanomistajalle, maankäytölle tai luonnolle vähäistä suurempaa haittaa. Jokaisenoikeuksilla toimiminen on joko kokonaan kiellettyä tai rajoitettua erityiseen käyttöön otetuilla alueilla, kuten esimerkiksi pihamailla ja viljely- tai tuotantokäyt- töön otetuilla alueilla.

Rakennetut reitit, ml. ulkoilureitit ovat erityiseen käyttöön otettuja alueita, jolla voi olla reitin käyttötarkoituksesta johtuvia kieltoja ja rajoituksia. Reittiä ei saa vahingoittaa eikä reitin käy- tölle aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa. Mahdollisia haittoja ja vahinkoja voidaan ennalta estää käytön rajoituksilla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ratsastuksen ja pyöräilyn rajoitukset.

Sillä, että reitillä rajoitetaan jollain toisella jokaisenoikeuteen sisältyvällä liikkumistavalla toimimista, turvataan tällaisen reitin ensisijainen käyttötarkoitus sekä ylipäänsä mielekkyys perustaa reittejä erilaisia ulkoilun tarpeita varten. Reitien käyttöä voidaan rajoittaa myös reitinkäyttäjien turvallisuuteen liittyvin perustein. Rajoitusten tulee olla perusteltuja mm. reitin käyttötarkoituksella. Mahdollinen haitan tai vahingon aiheuttaja ei voi vedota tietämättömyyteen, jos käyttörajoitukset on selvästi merkitty reitille.

Edellä mainituista maankäytöstä johtuvista rajoituksista huolimatta Suomessa on erinomaiset edellytykset ulkoiluun jokaisenoikeuksien mahdollistamana. Valtaosa, joidenkin arvioiden mukaan jopa 90 % Suomen maapinta-alasta on jokaisenoikeudella käytettävissä ulkoiluun². Voidaan arvioida, että laajat jokaisenoikeuksin saavutettavat metsä- ja vesistöalueet vähentävät tarvetta ja painetta erilaisten ulkoiluun erikseen varattujen ja perustettujen reittien ja alueiden perustamiseen. Erilaiset ulkoilun tarpeisiin perustettavat alueet ja reitit kuitenkin täydentävät ja lisäävät ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön edellytyksiä erityisesti asutusten ja matkailukeskusten läheisyydessä. Osaltaan myös se, että maanomistajan tosiasiallinen maankäyttö voi syrjäyttää jokaisenoikeudet, lisää tarvetta ulkoilulaissa säädetyille menettelyille perustaa pysyviä ulkoiluun ja retkeilyyn tarkoitettuja alueita.

2.2.4 Ulkoiluun liittyvät viranomaiset ja muut keskeiset toimijat

Ympäristöministeriö koordinoi luonnon virkistyskäyttöpolitiikan kokonaisuutta Suomessa. Ministeriö vastaa jokaisenoikeuksien soveltamisen oikeudellisesta tulkinnasta ja ohjeistuksesta. Lisäksi se tulostuu Metsähallitusta julkisten hallintotehtävien osalta toimialallaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Ministeriö tekee työtä liikuntaolosuhteiden esteettömyyden ja saavutettavuuden hyväksi sekä tukee kansalaisyhteiskuntaa ja sekä hallinnoi liikuntapaikkojen rakentamisen avustusta.

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa uusiutuvien luonnonvarojen kestävästä ja monipuolisesta käytöstä. Se vastaa talouskäytössä olevien valtionmetsien virkistyskäytöstä ja ohjaa omalla toimialallaan Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat valtion retkeilyalueet.

Metsähallitus hallinnoi valtion maita. Valtion mailla vastataan kansalaisten virkistyskäyttökyntään monipuolisella tarjontaverkostolla, joka koostuu kansallispuistoista, muista luonnon-suojelualueista, valtion retkeilyalueista, kulttuuriperintökohteista ja muista Metsähallituksen omalla päätöksellä virkistyskäyttöön varatuista alueista. Myös Metsähallituksen metsätalousskäytössä olevilla ns. monikäyttömetsillä on tärkeä rooli virkistyskäytön mahdollistajana.

Metsähallituksen tehtävät on jaettu liiketoimintaan ja pääosin budjettivaroin toteutettaviin julkisiin hallintotehtäviin. Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät, so. Luontopalvelut ja Eräpalvelut, vastaavat luonnon virkistyskäyttöön liittyvien luonto-, retkeily- ja eräpalvelujen tuottamisesta kestävästi valtion mailla. Metsähallituksen liiketoimintojen vastuulla on luonnon virkistyskäyttöön ja luontomatkailuun liittyvät luvat ja sopimukset sekä maankäytön suunnittelu monikäyttömetsissä.

Liikunnan alueellisesti hoidettavista valtionhallinnon tehtävistä vastaa Lupa- ja valvontavirasto. Kunnat ja yhteisöt voivat hakea Lupa- ja valvontavirastosta valtionavustusta hankkeisiin, joilla

² Esim. www.arktisetaromit.fi/fi/jokaisenoikeudet/

parannetaan eri väestöryhmien terveyttä ja hyvinvointia liikunnan avulla. Lupa- ja valvontavirasto myös tukee avustuksin ja ohjeistavat kuntia liikuntapaikkarakentamisessa. Lupa- ja valvontaviraston päätöksillä perustetaan yksityismaiden luonnonsuojelualueita, joilla on merkitystä paikalliselle luonnon virkistyskäytölle.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) valvoo, että kulutuspalvelujen tarjoajat noudattavat kulutuspalvelulakia (185/2025) ja että yleisten kulutustavaroiden (esim. liikunta- ja ulkoiluvälineiden) maahantuojat, myyjät ja jakelijat noudattavat kyseisiä tuotteita koskevaa lainsäädäntöä. Tukes valvoo esimerkiksi ulkoilureittien, ohjattujen ja omatoimisten luontopalveluiden, uimarantojen ja ulkoiluvälineiden turvallisuutta. Tukes ohjaa ja neuvoo palveluntarjoajia ja kuluttajia kuluttajaturvallisuuteen liittyvissä asioissa.

Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueillaan ja niiden toimivallassa olevalla kaavoituksella ratkaistaan muun muassa lähivirkistysalueiden perustaminen ja viheralueiden saavutettavuus. Liikunnan yleisten edellytysten luominen paikallistasolla on liikuntalain mukaan kuntien tehtävä. Kunnat ylläpitävät virkistysalueita, ulkoilu- ja luontoreittejä, ulkoliikuntapaikkoja sekä muita luonnon virkistyskäyttöpalveluita. Kuntien omistamilla luonnonsuojelualueilla on monissa kunnissa suuri merkitys erityisesti lähivirkistyskohteina.

Alueelliset virkistysalueyhdistykset tarjoavat kansalaisille virkistysmahdollisuuksia omistamallaan tai hallinnoimillaan virkistysalueilla. Seudullisen virkistyskäytön edistämisen toteuttamiseksi yhdistykset ostavat tai vuokraavat alueita tai hankkivat niihin käyttöoikeuksia, huolehtivat alueiden hoidosta, kehittävät niihin luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun olosuhteiden parvelevia rakenteita ja reittejä. Yhdistykset toimivat alueensa kuntien ohjauksessa.

Maakuntien liitot ovat alueidensa lakisääteisiä kuntayhtymiä, joissa jokaisen alueen kunnan on oltava jäsenenä. Maakuntien liitoilla on lakisääteinen alueidenkäytön suunnittelutehtävä, ja maakuntakaavoituksen kautta maakuntien liitot ohjaavat alueillaan luonnon virkistyskäytön sekä muiden maankäyttömuotojen yhteensovittamista. Maakuntakaavoissa on luonnon virkistyskäyttöön sekä virkistysalueisiin ja -reitteihin liittyviä suunnittelumääräyksiä. Maakuntakaavat merkintöineen ohjaavat puolestaan kuntien yleiskaavoitusta. Maakuntien liitot ovat merkittävä taho erityisesti ylikunnallisen ja ylimaakunnallisen virkistysalueverkoston ja ulkoilureittien kehittäjänä ja turvaajana. Maakuntaliitot vaikuttavat alueelliseen luonnon virkistyskäyttöön myös maakuntaohjelmien ja alueellisten rahoitusten kautta.

2.2.5 Valtion retkeilyalueiden kehittäminen

Kansallisen luonnon virkistyskäytön strategian keskeisenä tavoitteena on mm. saavutettavuuden ja lähivirkistysmahdollisuuksien parantaminen. Myös Suomen matkailustrategiassa ja Kansallisessa metsästrategiassa tavoitellaan luontomatkailemisen edellytysten vahvistamista ja virkistyskäytön toimintaympäristön vetovoimaisuuden parantamista alueilla, joilla on kysyntää ja liiketoimintapotentiaalia.

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien ja liiketoimintojen yhteisenä tulostavoitteena on ollut vuosina 2022 ja 2023 jatkaa valtion retkeilyalueiden kehittämistä maankäyttömuotona ja selvittää pitkän aikavälin mahdollisuudet uusien valtion retkeilyalueiden muodostamiseksi.

Metsähallituksessa on tähän tarpeeseen laadittu suunnitelma valtion retkeilyalueverkoston ja Metsähallituksen monikäyttömetsien virkistyskäyttökohteiden kehittämistä 2024–2030 koskien³. Suunnitelman tavoitteena on kuvata nykytila ja tunnistaa Metsähallituksen monikäyttömetsien potentiaali virkistyskäytön ja matkailun kehittämiseksi suunnitelmakaudella. Suunnitelmaan on koottu potentiaalisten uusien kehityskohteiden ja -toimenpiteiden lisäksi kuvaus jo voimassa olevista maankäyttöpäätöksistä ja alueellisista, toteutuksessa olevista suunnitelmista. Suunnitelmatyötä on koordinoitu ja raportin kokoamisesta vastattu Metsähallituksen Luontopalveluissa. Suunnitelman laatimiseen ovat osallistuneet edustajat Metsähallituksen Kiinteistökehityksestä, Metsätalous Oy:stä ja Eräpalveluista, maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä sekä Luonnonvarakeskuksesta.

Metsähallitus on suunnitelmassa kuvannut Metsähallituksen sisäisiä koordinoitavastuita valtion retkeilyalueilla. Suunnitelman mukaan Luontopalvelut vastaa Metsähallituksen sisäisestä koordinaatiosta sekä retkeilyalueverkoston kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvistä tehtävistä, mukaan lukien virkistyskäyttöstrategian toteutus, Retkeilyalue 2.0 -retkeilyalueverkoston kehittämisestä osana muuta luontomatkailemisen kohdeverkostoa, verkostobrändin kehittämistä, kansalaisasiakasviestinnästä sekä Metsähallituksen paikallisen yhteistyön varmistamisesta. Metsähallituksen Kiinteistökehitys vastaa puolestaan suunnitelman mukaan kaavoituksen, luonnonsuojelun, virkistyskäytön ja metsätalouden yhteensovittamisesta sisäisissä yhteistyöryhmissä sekä kaavoituksen ja matkailun ns. masterplanien edistämisestä.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Yleistä

Nykyisen ulkoilulain voidaan katsoa toimineen pääosin hyvin. Sääntelyn suurimpana ongelmana voidaan pitää sen pitkää ikää, jonka seurauksena se ei kaikilta osin vastaa voimassa olevaa perustuslakia, hallintomenettelyn yleislakeja tai ylipäättään nykyisin suosittavaa säädöskieltä. Samaan johtopäätökseen päädyttiin Suomen Latu ry:n vuonna 2015 ympäristöministeriölle laatimassa ulkoilulain toimivuusarvioinnissa.

Ulkoilulain soveltamisalaa voidaan toimivuusarvioinnissakin tunnistetulla tavalla pitää lain nimien nähdessä kapeana, koska laissa säädetään ainoastaan kolmesta erillisestä ulkoilutoimintaan liittyvästä hallinnollisesta menettelystä: ulkoilureittien perustamisesta reittitoimituksella, valtion retkeilyalueiden perustamisesta ja leirintäalueista ja niiden pitämisestä. Ulkoilulaki ei näin ollen koske ulkoilua yleensä eikä se sisällä säännöksiä ulkoilun ja luonnon virkistyskäytön yleisestä edistämisestä. Se ei sisällä säännöksiä ulkoilun edistämisen rahoituksesta eikä valtion hallinnon tai viranomaisten ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämiseen liittyvistä tehtävistä tai vastuista. Siinä ei myöskään esimerkiksi säädetä yleisesti ulkoilureiteistä niin, että säännökset koskisivat muita kuin ulkoilureittitoimituksessa perustettuja ulkoilureittejä.

Ulkoilulain soveltamisalaa voidaan edellä mainitusta huolimatta pitää jatkossakin tarkoituksenmukaisena nykyisessä laajuudessaan. Ulkoilun yleinen edistäminen tapahtuu jo nykyisin käytännössä muiden säädösten, esimerkiksi alueidenkäyttölain ja liikuntalain piirissä. Ulkoilulain soveltamisalan laajentaminen yleiseen ulkoilun edistämiseen johtaisi voimassa olevien säädösten kanssa päällekkäiseen ja pahimmassa tapauksessa ristiriitaiseen lainsäädäntöön.

³ Valtion retkeilyalueverkoston ja Metsähallituksen monikäyttömetsien virkistyskäyttökohteiden kehittäminen 2024–2030, asianumero MH 6765/2024.

Nykyinen ulkoilulaki ei kaikilta osin jaksoissa 2.3.2–2.3.4 selostetulla tavalla täytä perustuslain vaatimuksia. Laki on myös säädöskieleltään ja muutoinkin ilmaisuiltaan osin vanhentunut. Näistä lähtökohdista olisi perusteltua säätää uusi, perustuslain vaatimukset täyttävä ulkoilulaki.

2.3.2 Ulkoilureitit

Ulkoilulain toimivuusarvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousi esille, että ulkoilulain mukainen reittitoimitus koetaan paikoin raskaaksi ja pakonomaiseksi menettelytavaksi, minkä takia useat kunnat ja maanomistajat pitävät vapaaehtoisiiin sopimuksiin perustuvia ulkoilureittejä parhaana reittien toteutustapana. Voimassa olevan ulkoilulain tavoitteena oli lain esitöiden (HE 21/1972 vp) mukaan mahdollistaa ulkoilutoiminnan joustava ja tarkoituksenmukainen järjestäminen. Ulkoilureittitoimituksen oli esitöiden mukaan tarkoituksin toimia ainoastaan yhtenä mahdollisena keinona maanomistajien kanssa tehtävien sopimusten ja maan ostamisen lisäksi. Tämän katsotaan vastaavan myös nykypäivän tarpeita; ulkoilureittien perustamisen olisi jatkossakin hyvä olla joustavaa ja pääasiassa vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Määrämuotoista, tarvittaessa kiinteistön omistajan tai -haltijan tahdon vastaisestikin tapahtuvaa ulkoilureittitoimitusta olisi jatkossakin tarkoitus käyttää vain niissä tilanteissa, joissa ulkoilureittiä ei voida perustaa vapaaehtoisin menetelmin tai joissa ulkoilureitti on sen pysyvyyden vuoksi tarkoituksenmukaista perustaa reittitoimituksessa.

Ulkoilureittien perustamismenettelyä voidaan kuitenkin pitää vahvistamismenettelyineen tarpeettoman raskaana. Lupa- ja valvontaviraston vahvistamisvaiheen ei nähdä tuovan lisäarvoa reittisuunnitteluun, sillä suunnitelma valmistellaan joka tapauksessa asianomaisessa kunnassa. Ulkoilureittisuunnitelman vahvistamismenettelystä voitaisiinkin näin ollen luopua. Reittisuunnitelman hyväksyminen ilman vahvistamismenettelyä vastaisi maastoliikennelain (1710/1995) moottorikelkkareittisuunnitelmien hyväksymistä koskevaa menettelyä.

Ulkoilulain toimivuusarvioinnissa nostettiin esille lisäksi se, että ulkoilulaisissa ei ole suoraan määritelty ulkoilureittiä ja esimerkiksi reittien käyttömuotoja. Sen katsottiin aiheuttavan hankaluuksia ja epäyhtenäisyyttä mm. tilastoinnissa, tiedottamisessa ja muiden lakien soveltamisessa. Ulkoiluun tarkoitettujen reittien tarkempaa määrittelyä ja niitä koskevista vähimmäisvaatimuksista säätämistä ei kuitenkaan pidetä tarkoituksenmukaisena, sillä se jättäisi osan olemassa olevista ulkoiluun käytettävistä reiteistä joka tapauksessa määritelmän ulkopuolelle, mikä olisi omiaan jatkamaan epäselvää tilaa. Vähimmäisvaatimuksista säätäminen todennäköisesti korottaisi ulkoilureitin perustamista koskevaa kynnystä, mikä ei vastaisi ulkoilun edistämisen tavoitetta. Lain soveltamisalan laajentamista muihin kuin ulkoilureittitoimituksessa perustettuihin ulkoilureitteihin ei näin ollen pidetä tarkoituksenmukaisena, eikä lakiin tulisi sisällyttää tarkempia säännöksiä esimerkiksi ulkoiluun käytettävien reittien vähimmäisvaatimuksista tai käyttö-tarkoituksesta.

2.3.3 Valtion retkeilyalueet

Ulkoilulain toimivuusarvioinnissa nousi esille se, että suurin osa olemassa olevista luonnon virkistyskäyttöön tarkoitetuista alueista ei ole lain soveltamisalassa (esim. kuntien virkistysalueet). Tätä voidaan kuitenkin pitää jatkossakin tarkoituksenmukaisena, sillä muiden kuin ulkoilulain soveltamisalassa olevien virkistysalueiden perustamisen kynnystä ei luonnon virkistyskäytön edistämisen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista korottaa. Näiden alueiden perustamisen edistäminen tapahtuu edellä todetulla tavalla käytännössä muiden säädösten puitteissa.

Metsähallituksen valtion retkeilyalueverkoston kehittämistä koskevassa suunnitelmassa vuodelta 2024 on eritelty ulkoilulain kehittämistarpeita valtion retkeilyalueiden osalta. Työssä tunnistettiin luontomatkailun yritystoiminnan merkityksen ja volyymin kasvaneen valtion mailla

merkittävästi viime vuosina. Ulkoilulain osalta suunnitelmassa nousee esille se, mahdollistaako lain määrittämä ulkoilutoiminta riittävästi nykymuotoisen ja kasvavan luontomatkailun yritys-toimintaa ja sen kehittämistarpeita. Uudessa ulkoilulaissa tulisikin suunnitelman mukaan varmistaa se, että luontomatkailu mahdollistetaan valtion retkeilyalueiden suunnittelussa mahdollisimman laajasti. Edelleen suunnitelmassa tunnistetaan se, että voimassa olevan ulkoilulain 16 §:n sanamuoto kohtelee metsästystä ja kalastusta ulkoilutoimintaa rajoittavana tekijänä, vaikka eräharrasteet ovat suunnitelman mukaan osa ulkoilutoimintaa. Sanamuotoa tulisi suunnitelman mukaan tältä osin tarkentaa.

Metsähallituksen suunnitelmassa todetaan lisäksi valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelman aseman edellyttävän vahvistamista. Voimassa oleva ulkoilulaki ei tunnista ollenkaan valtion retkeilyalueille laadittavaa hoito- ja käyttösuunnitelmaa, mutta valtion retkeilyalueille on siitä huolimatta käytännössä laadittu hoito- ja käyttösuunnitelmia. Valtion retkeilyalueille laadituissa hoito- ja käyttösuunnitelmissa on noudatettu suojelualueiden hoidon ja käytön suunnitteluohjeistusta. Retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa on määritetty alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteet siihen pääsemiseksi. Niissä on lisäksi arvioitu toimenpiteiden kiireellisyyttä ja kustannustasoa sekä vaikuttavuutta (mm. kysyntäkehitys). Lisäksi niissä on tunnistettu erillissuunnittelua vaativat teemat (esimerkiksi opastus, luontomatkailu). Voimassa olevan lain säännökset eivät vastaa retkeilyalueiden hoidon ja käytön suunnittelukäytäntöjä, minkä vuoksi ne edellyttävät uudistamista.

Metsähallituksen suunnitelmassa esitetään lisäksi selvittäväksi, voitaisiinko retkeilyalueita perustaa esimerkiksi kuntien ja valtion yhteistyöllä kansallisten kaupunkipuistojen tapaan siten, että niissä olisi usean maanomistajan alueita. Tältä osin voimassa olevan ulkoilulain perusratkaisuja ei nähdä tarkoituksenmukaisena muuttaa, sillä ulkoilulaki koskee nimenomaan valtion retkeilyalueiden perustamista, eikä ulkoilulain soveltamisalaa ole tässä uudistuksessa tarkoituksena laajentaa.

Ulkoilulain toimivuusarvioinnissa ja Metsähallituksen suunnitelmassa huomautetaan lisäksi valtion retkeilyalueen järjestyssääntöä koskevan säännöksen olevan puutteellisesti muotoiltu. Järjestyssäännön laatimista koskevaa säännöstä ei valtion retkeilyalueiden osalta pidetä jatkossa enää tarpeellisena, koska retkeilyalueilla ei ole tarvetta asettaa sellaisia liikkumista koskevia rajoituksia, joita ei voitaisi asettaa jo erityiseen käyttöön otettujen alueiden käyttöä rajoittamisen nojalla (kts. tarkemmin edellä jakso 2.2.3). Luonnonsuojelulain mukaisilla luonnonsuojelualueilla järjestysäännöllä annettavien liikkumisrajoitusten edellytyksenä on se, että niiden antaminen on välttämätöntä alueen eliölajien tai luontotyyppien säilymiselle. Valtion retkeilyalueilla tällaisia edellytyksiä ei lähtökohtaisesti katsota olevan käsillä retkeilyalueiden luonnonsuojelualueista poikkeavan luonteen vuoksi.

2.3.4 Leirintäalueet

Ulkoilulain toimivuusarvioinnissa katsottiin voimassa olevien leirintäaluesäännösten olleen pääasiassa toimivia. Erityisesti järjestystä ja turvallisuutta koskevia säännöksiä pidettiin onnistuneina. Toimivuusarvioinnin laadinnassa nousi kuitenkin niiden osalta esiin tarve tarkentaa kunnan leirintäaluevaikaromaisen ja esimerkiksi paloturvallisuudesta vastaavien viranomaisten vastuunjako. Ulkoilulaissa ei ole tarkoitus säätää muiden kuin leirintäaluevaikaromaisen tehtävistä ja vastuista, eikä siinä voida näin ollen säätää esimerkiksi paloturvallisuudesta vastaavien viranomaisten tehtävistä.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä käydyissä sidosryhmäkeskusteluissa nousi lisäksi esille se, että lain mahdollistama leirintäalueen tilapäinen sulkeminen on toimenpiteenä elinkei-

nonvapauteen turhan vahvasti puuttuva ja tämän seurauksena käytännön soveltamiseen huonosti sopiva. Tämän osalta uhkasakkolain (1113/1990) mukaista menettelyä pidetään tarkoituksenmukaisempana leirintäalueen pitäjään kohdistuvana pakkokeinona.

Edelleen hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä käydyissä sidosryhmäkeskusteluissa on noussut leirintäalueyrittäjien kilpailunäkökohtiin perustuen esille toiveita laajentaa leirintäalue-säännösten soveltamisalaa kattamaan nykyistä pienempiä leirintäalueita. Soveltamisalan laajentaminen toisi käytännössä kunnan leirintäalueviranomaiselle tehtävän ilmoituksen piiriin aiempaa pienempiä leirintäalueita. Voimassa olevien leirintäalue-säännösten soveltamisalaa pidetään kuitenkin lain tarkoitus ja tavoite huomioiden tarkoituksenmukaisena, erityisesti ottaen huomioon se, että uudistuksella ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus lisätä kuntien hallinnollista taakkaa.

3 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on uudistaa ulkoilulaki vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Lisäksi tavoitteena on päivittää ulkoilulakia säädösteknisesti sekä tehdä lakiin eräitä sisältömuutoksia. Uuden ulkoilulain tavoitteellisuutta pyritään edistämään, välttämällä kuitenkin uusista viranomaistehtävistä säätämistä tai päällekkäisyyttä muiden ulkoiluun ja luonnon virkistyskäyttöön sovellettavien säädösten kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Uuden ulkoilulain rakennetta esitetään selkeytettäväksi aikaisempaan lakiin nähden lisäämällä kaksi uutta lukua yleisiä säännöksiä. Laissa olisivat myös nykyisten säädöstekstien laatimisen ohjeistuksen mukaiset pykälät ja pykälien otsikot. Säännösten uusi kirjoitusmuoto vastaisi paremmin nykyisen säädöskielen vaatimuksia. Ne olisivat voimassa olevaan ulkoilulakiin nähden selventäviä ja modernisoivia teknisiä korjauksia ja tarkennuksia.

Laissa säädettäisiin jatkossa sen soveltamisalasta ja tavoitteesta. Tavoitteena olisi edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön. Lisäksi tavoitteena olisi vetovoimaisten ja riittävien valtion retkeilyalueiden, ulkoilureittien ja leirintäalueiden edistäminen ja toteuttaminen sekä leirintäalueista yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen vähentäminen. Laissa ei säädettäisi viranomaisille uusia tehtäviä.

Ulkoilureittien perustamisen edellytyksiä esitetään nykyisestä tarkennettavaksi niin, että ne olisivat johdonmukaisempia esimerkiksi leirintäalueita koskevien edellytysten kanssa. Ulkoilureittien perustamismenettelyä esitetään kevennettäväksi ja nykyaikaistettavaksi luopumalla Lupa- ja valvontaviraston toimesta tapahtuvasta ulkoilureittien vahvistamismenettelystä. Ratkaisu vastaisi vuonna 1996 voimaan tulleen maastoliikennelain moottorikelkkareittien perustamisessa sovellettavaa ratkaisua. Kunnan rajat ylittävien reittisuunnitelmien yhteensovittaminen jäisi jatkossa kuntien väliseksi asiaksi. Tarkoituksena on osaltaan lisätä kuntien vastuuta luonnon virkistyskäytön edistämisessä.

Omaisuuksien suojaamista esitetään vahvistettavaksi niin, että ulkoilureiteistä maksettavien korvauksien määräämiseen ja suorittamiseen sovellettaisiin jatkossa yksityistielain sijaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977, jäljempänä *lunastuslaki*). Tämän seurauksena ulkoilureiteistä maksettaviin korvauksiin muun muassa soveltuisi lunastuslain velvoite määrätä kohteenkorvaukselle ja haitankorvaukselle suoritettavaksi 25 prosentin korotus.

Valtion retkeilyalueita koskevia säännöksiä muutettaisiin kumottavaan ulkoilulakiin verrattuna vastaamaan nykykäytäntöjä ja niissä säädettäisiin esimerkiksi hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisesta. Valtion retkeilyalueen järjestyssääntöä koskevaa säännöstä ei tarpeettomana sisällytettäisi enää ulkoilulakiin. Valtion retkeilyalueilla soveltuvia rajoituksia koskevia säännöksiä tarkennettaisiin ja uudistettaisiin nykypäivän tarpeisiin soveltuviksi.

Omaisuuksensuojaa esitetään lisäksi vahvennettavaksi ulkoilureittien perustamisen ja valtion retkeilyalueiden perustamisen yhteydessä tapahtuvan perustamisen osalta lisäämällä velvoitteet neuvotella asiasta maanomistajan tai -haltijan kanssa.

Leirintäalueita koskeviin säännöksiin esitetään nykyiseen ulkoilulakiin verrattuna tarkennuksia pääasiassa perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi. Lakiin esitetään selkeyden vuoksi lisättäväksi omat säännöksensä päätösten maksullisuudesta ja muutoksenhausta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esitettävät muutokset ovat pääasiassa teknisiä, ja niillä arvioidaan olevan korkeintaan vähäisiä käytännön vaikutuksia.

4.2.1 Ympäristövaikutukset

Lain soveltamisalassa olevien ulkoilureittien edellytyksenä olisi jatkossa muun muassa se, että reitistä ei aiheudu huomattavaa haittaa luonnolle tai muulle ympäristölle. Ulkoilureittien luonteesta johtuen niiden suunnittelussa arvioidaan otettavan nykyisinkin ympäristö hyvin huomioon. Edellytyksen mainitsemisella eksplisiittisesti säännöksessä saattaa kuitenkin ainakin yksittäistapauksissa olla myönteisiä ympäristövaikutuksia esimerkiksi reitin sijoitteluun ympäristön ja luonnon kannalta suotuisalla tavalla.

Myös valtion retkeilyalueilla soveltuvilla metsienkäsittelyä koskevilla rajoituksilla voi joissain yksittäistapauksissa olla ainakin välillisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia. Vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan nykytilaan nähden vähäinen, sillä Metsähallituksen valtion retkeilyalueverkoston kehittämistä koskevan julkaisun mukaan retkeilyalueet ovat jo nykytilanteessa virkistyskäytön ja luonnon monimuotoisuuden korostetusti huomioivan metsänkäsittelyn esimerkkialueita niin, että niillä tehtävissä hakkuissa painottuu maisemametsänhoito siten, että metsienkäsittely lisää tai ylläpitää luonnon monimuotoisuutta tai parantaa ja ylläpitää virkistyskäyttö- ja maisema-arvoja.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ulkoilulaki koskee ulkoilureittien ja valtion retkeilyalueiden perustamiseen sekä leirintäalueisiin liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Lain soveltuessa ainoastaan hallinnollisiin menettelyihin sillä katsotaan olevan vain vähäisiä kotitalouksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Ulkoilureitin perustamisella yksityisessä omistuksessa olevalle kiinteistölle on vaikutusta yksittäistapauksessa kyseiselle kiinteistölle. Koska esityksellä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan lain ulkoilureitin perustamisesta yksityiselle kiinteistölle maksettaviin korvauksiin, esityksellä ei katsota olevan asiaan vaikutusta. Arvioitaessa vaikutusta kotitalouksiin tulee huomioida lain mukaisessa menettelyssä perustettujen ulkoilureittien vähäinen määrä (70 kpl vuosina 2010–2023).

Ulkoilulain säännöksistä ainoastaan leirintäaluesäännöksillä katsotaan olevan yrityksiin liittyviä välittömiä vaikutuksia. Niihin esitetään tällä esityksellä kuitenkin ainoastaan teknisiä muutoksia, joten esityksellä ei katsota olevan yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Ulkoilulain säännökset ovat merkityksellisiä lähinnä viranomaistehtävien kautta toteutuvilla vaikutuksilla valtiontalouteen. Esityksellä ei ehdoteta uusia viranomaistehtäviä. Ulkoilureittien perustamismenettelyssä esitetään luovuttavaksi Lupa- ja valvontaviraston ulkoilureitin vahvistamismenettelystä. Tällä on osaltaan Lupa- ja valvontaviraston tehtäviä vähentävä vaikutus. Tämänkin arvioidaan jäävän käytännössä vuositasona vähäiseksi vahvistettujen ulkoilureittisuunnitelmien vähäisen lukumäärän vuoksi (70 kpl vuosina 2010–2023).

Ulkoilureitin vahvistamismenettelystä luopumisella arvioidaan olevan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten työtä vähäisesti vähentävä vaikutus, sillä kunnan viranomaisen ei enää tarvitsi hakea reittisuunnitelman vahvistamista erikseen Lupa- ja valvontavirastolta ja jäädä odotamaan vahvistamista ennen reittitoimituksen hakemista. Toisaalta ulkoilureittien perustamis-edellytyksiä ja sen myötä ulkoilureittisuunnitelman sisältövaatimuksia esitetään laajennettavaksi, millä arvioidaan olevan kunnan viranomaisen työtä lisääviä vaikutuksia. Reittitoimituksen hakemiseen varattua aikaa esitetään pidennettäväksi vuodesta kahteen vuoteen, millä voi joissain tilanteissa olla kunnan viranomaisen taakkaa vähentävä vaikutus, kun se voi hakea reittitoimitusta joustavammin. Lisäksi ulkoilureittien ja muulle kuin valtion alueelle sijoittuvan valtion retkeilyalueen perustamiseen liittyvä neuvotteluelvoite lisäisi valmistelevien viranomaisten työmäärää.

4.2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Esityksessä ehdotetaan useita sellaisia tarkennuksia, joilla on vaikutusta yksityisten henkilöiden oikeuteen osallistua ympäristöään koskevaan päätöksentekoon (esim. kuulemista koskevat säännökset). Lisäksi ulkoilulakiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus yhdenvertaisuuslakiin, millä voi olla vaikutusta yhdenvertaisuuden sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden toteutumiseen leirintäalueiden asiakasvalinnoissa.

Ulkoilulakiin ehdotetaan lisättäväksi myös velvoite neuvotella maanomistajan kanssa ennen maanomistajan tai -haltijan tahdon vastaisesti tapahtuvaa ulkoilureitin perustamista tai kiinteistön lunastamista valtion retkeilyalueeseen liitettäväksi. Tällä voi olla joissain yksittäisissä tapauksissa vähäisiä myönteisiä vaikutuksia omaisuudensuojan toteutumiseen. Omaisuudensuojaan saattaa yksittäisissä tapauksissa olla myös myönteisiä vaikutuksia sillä, että kaavaan perustuvaan ulkoilureittitoimitukseen esitetään lisättäväksi edellytys siitä, että kiinteistön omistajalle tai -hallitsijalle ilmoitetaan ulkoilureitin suunnittelusta ennen reitin sisältämän kaavan hyväksymistä.

Saamelaisten oikeuksien huomioonottamista esitetään modernisoitavaksi kumottavaan ulkoilulakiin verrattuna niin, että ulkoilureittien perustamisessa ja valtion retkeilyalueiden käytössä huomioitaisiin aiemman porotalouden sijaan laajemmin saamelaisten oikeuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen valmistelun yhteydessä on tarkasteltu useita eri mahdollisuuksia lain soveltamisalan laajentamiseen.

Yksi tarkasteltu vaihtoehto koski mahdollisuutta kehittää ulkoilulakia ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämisen yleislaiksi. Muutos edellyttäisi lain soveltamisalan mittavaa laajentamista niin, että se koskisi kaikkea ulkoilutoimintaa voimassa olevan lain ainoastaan tiettyihin

harvoin hallinnollisiin menettelyihin ulottumisen sijaan. Tämä johtaisi osaltaan päällekkäisyyksiin muiden säädösten kanssa ja saattaisi edellyttää myös esimerkiksi liikuntalain muuttamista. Liikunnaksi katsotaan liikuntalain mukaan kaikki omatoiminen ja järjestetty liikunta- ja urheilutoiminta, minkä seurauksena ulkoilutoiminta useissa tapauksissa täyttää liikunnan tunnusmerkit, jolloin se kuuluu liikuntalain ja sen mukaisten valtionavustussäännösten soveltamisalaan.

Ulkoilua edistävän roolin vahvistaminen edellyttäisi lisäksi uusien ulkoilun tai luonnon virkistyskäytön edistämistä koskevien tehtävien sääntämisestä viranomaisille, millä olisi viranomaisten tehtävien lisäämisen kautta vaikutuksia julkiseen talouteen.

Esityksen yhteydessä on tarkasteltu lisäksi vaihtoehtoa, jossa ulkoilulain soveltamisala laajennettaisiin kattamaan myös muut ulkoilureitit kuin ulkoilureittitoimituksessa perustettavat ulkoilureitit. Vaikka tällä toisaalta voisi olla yleisesti ulkoilureitteihin liittyviä vastuita ja vaatimuksia selkeyttäviä vaikutuksia, saattaisi se toisaalta johtaa ulkoilureittien perustamisen kynnyksen koroittumiseen. Muiden kuin ulkoilureittitoimituksessa perustettavien ulkoilureittien perustamisen kynnyksen pitämistä mahdollisimman matalana pidetään ulkoilun yleisen edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisempuna.

Esityksen valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös mahdollisuutta laajentaa lain leirintäalueita koskevien säännösten soveltamisalaa niin, että soveltamisalaan tulisivat myös nykyistä pienemmät leirintäalueet. Näiden osalta on tarkasteltu sekä sellaista vaihtoehtoa, jossa nykyistä pienemmät leirintäalueet tulisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja vaihtoehtoa, jossa ne tulisivat ainoastaan ulkoilulain leirintäalueita koskien muiden vaatimusten piiriin ilman ilmoitusvelvollisuutta. Tällaisessa muutoksella olisi voinut olla myönteisiä ympäristövaikutuksia leirintäalueita koskevien vaatimusten laajetessa koskemaan nykyistä useampia leirintäalueita. Muutoksella olisi arvion mukaan toisaalta kielteisiä taloudellisia vaikutuksia soveltamisalaan tuleviin uusiin yrityksiin uusien velvoitteiden myötä. Lisäksi sillä olisi kielteisiä vaikutuksia kuntien julkiseen talouteen leirintäalueisiin liittyvien viranomaistehtävien lisääntymisen myötä.

6 Lausuntopalaute

[Täydentyy]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkoilulaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Lain soveltamisala. Laissa säädettäisiin pykälän mukaan voimassa olevan lain tavalla ulkoilureittitoimituksessa perustettavien ulkoilureittien ja valtion retkeilyalueiden perustamisesta sekä leirintäalueita koskevista vaatimuksista.

2 §. Lain tavoite. Lain tavoitteena olisi edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön sekä edistää ja toteuttaa vetovoimaisia ja riittäviä valtion retkeilyalueita, ulkoilureittejä ja leirintäalueita. Lisäksi tavoitteena olisi leirintäalueista yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen vähentäminen.

Luonnon virkistyskäytöllä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä vapaa-aikana virkistäytymistarkoituksessa tapahtuvaa liikkumista ja oleskelua luonnonympäristössä. Sillä tarkoitettaisiin kaikkea

vapaa-ajan viettämistarkoituksessa luonnonympäristössä tapahtuvaa oleskelua ja liikkumista jalan, hiihtäen, pyöräillen tai moottoriajoneuvolla tarkoituksena liikunta, maisemien ihailu, luonnon harrastaminen, retkeily, telttailu, metsästys, virkistyskalastus, veneily, virkistysluonteinen kotitarvemarjastus ja -sienestys. Myös loma-asuminen ja matkailu kuuluvat luonnon virkistyskäytön piiriin siltä osin, kun niihin liittyy edellä mainittua virkistystoimintaa. Luonnon virkistyskäyttö sisältäisi täten kaikki jokaisenoikeudella luonnossa tapahtuvat ulkoilutoiminnot ja näiden lisäksi metsästyksen sekä osan jokaisenoikeuden ulkopuolelle jäävästä virkistyskalastuksesta. Myös motorisoitua liikkumista luonnossa kuten moottorikelkkailua tai moottoriveneilyä pidetään tässä yhteydessä virkistyskäyttömuotoina, samoin kuin esimerkiksi autosta, näköalatornista tai maisemaikkunasta tapahtuvaa maisemien katselua.

Ulkoilulla on perinteisesti ymmärretty ensisijaisesti lihasvoimin kuten jalan, hiihtäen, pyöräillen, soutaen tai näihin verrattavalla tavalla vapaa-aikana tapahtuvaa liikkumista sekä oleskelua, yleistä luonnonharrastusta sekä muuta näihin verrattavaa harrastustoimintaa ulkoilmassa. Luonnon virkistyskäyttö on näin ollen käsitteenä ulkoilua laajempi. Ulkoilu-käsitettä käytetään pääosin puhuttaessa väestön vapaa-ajan käytöstä luonnossa virkistäytymiseen sekä siihen liittyvästä harrastamisesta. Luonnon virkistyskäytön käsitettä käytetään perinteisesti silloin, kun painotetaan luonnonvarojen, kuten metsien ja vesistöjen käyttöä tai alueiden käyttämistä virkistykseen.

2 luku. Ulkoilureitit

3 §. *Ulkoilureittitoimituksessa vahvistettavat ulkoilureitit.* Säännöksessä säädettäisiin kunnan oikeudesta perustaa ulkoilureitti tai sen osa ilman kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta. Kunnalla olisi siihen oikeus silloin, kun ulkoilureitin perustaminen on tarpeen ulkoilun tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Säännös vastaisi kumottavan ulkoilulain 1 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kunnan oikeus perustuu siihen, että ulkoilijoiden kulkemisen johtaminen kiinteistön kautta on yleisen ulkoilutoiminnan kannalta tärkeää. Tärkeyttä koskeva kriteeri esitetään muutettavaksi uudessa 3 §:ssä tarkoituksenmukaisuutta koskevaksi kriteeriksi. Momenttiin lisättäisiin kumottavan lain vastaavaan säännökseen nähden uusi velvollisuus neuvotella kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa mahdollisuudesta perustaa reitti vapaaehtoisin keinoin. Tämän tarkoituksena on kannustaa ulkoilureittien perustamiseen yhteisymmärryksessä kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista edellytyksistä luvussa tarkoitettulle ulkoilureitin perustamiselle. Momentin 1 kohdan mukaan edellytyksenä ulkoilureitin perustamiselle olisi se, että reitistä ei aiheudu huomattavaa haittaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle. Säännös vastaisi kumottavan ulkoilulain 1 §:n 1 momentin vaatimusta sillä erolla, että haitankärsijänä olisi kiinteistön sijaan kiinteistön omistaja tai haltija. Momentin 2 kohdan mukaan reitistä ei lisäksi saisi aiheutua huomattavaa haittaa luonnolle tai muulle ympäristölle. Edelleen reitin perustaminen ei saisi 3 kohdan mukaan aiheuttaa huomattavaa haittaa luontaiselinkeinolle ja 4 kohdan mukaan maa- ja metsätaloudelle. Luontoa ja muuta ympäristöä, luontaiselinkeinoa sekä maa- ja metsätaloutta koskevat säännökset olisivat kumottavaan lakiin nähden uusia, mutta ne on esityksen valmistelun yhteydessä katsottu tarpeelliseksi, jotta ulkoilureittien perustamisessa otettaisiin riittävästi huomioon kaikki asianmukaiset tekijät kumottavan lain 3 a §:ssä säädetyn riista-eläimien huomioimista koskevan säännöksen lisäksi. Momentin 5 kohtaan siirrettäisiin mainittu riista-eläinten huomioimista koskeva vaatimus ulkoilureitin suunnittelemisesta hieman virtaviivaistettummin siten, että reitin tekemisestä ja käyttämisestä ei saisi aiheutua merkittävää riista-eläinten elinolosuhteiden turmeltumista tai huomattavaa häiriötä riistan lisääntymiselle. Jatkossa riista-eläinten elinolosuhteille tai lisääntymiselle aiheutuva haitta ei saisi olla huomattavaa kumottavassa laissa säädetyn merkittävän sijaan.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoilureittiin voisivat kuulua myös käyttäjien lepoa sekä ulkoilureitin huoltoa ja ylläpitoa varten tarvittavat välttämättömät alueet. Tämä koskisi myös vesillä liikkujien lepoa varten tarvittavia alueita. Säännös vastaisi kumottavan lain 1 §:n 2 ja 3 momenttia kuitenkin sillä erolla, että se ei jatkossa kattaisi käyttäjien virkistäytymistä varten tarvittavia alueita. Lisäksi näiden alueiden perustamisen kynnys korotettaisiin siihen, että alueiden tulisi olla välttämättömiä. Tällä muutoksella pyritään siihen, että liitännäisalueita pystyttäisiin perustamaan kiinteistön omistajan tai haltijan tahdon vastaisesti ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä. Pykälän 4 momentti koskisi kiinteistörekisteriin merkitsemätöntä maa-aluetta ja se vastaisi kumottavan lain 1 §:n 4 momenttia.

4 §. Ulkoilureittisuunnitelma. Lain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta laatia ulkoilureitin perustamiseksi ulkoilureittisuunnitelma. Se vastaisi kumottavan lain 2 §:n 1 momentin velvoitetta. Lisäksi momentissa säädettäisiin reittisuunnitelman sisältövaatimuksista. Sisältövaatimukset vastaisivat kumottavan lain 3 §:ssä säädettyä, kuitenkin sillä lisäyksellä, että suunnitelmaan tulisi sisällyttää tiedot ulkoilureitin edellytysten täyttymisestä. Tämän katsotaan edistävän haitankärsijöiden ja maanomistajien oikeussuojaa. Lisäksi reittisuunnitelmassa tulisi olla tiedot reitin pitäjistä. Pykälän 2 momentissa olisi kumottavan lain 3 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus merkitä tiedot suunnitelmaan niin, että ne voidaan suunnitelman perusteella tarvittaessa merkitä maastoon.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisestä päättäisi kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/86) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ulkoilureittisuunnitelmaa ei tarvitsisi enää kumottavassa laissa säädetyn tapaan vahvistaa Lupa- ja valvontavirastossa. Menettely vastaisi pääpiirteiltään maastoliikennelain 3 luvussa tarkoitetun moottorikelkkailureitin perustamisen menettelyä.

5 §. Ulkoilureitin pitäjä. Pykälässä säädettäisiin ulkoilureitin pitäjistä. Reitin pitäminen sisältäisi sen 1 momentin mukaan reitin tekemisen ja kunnossapidon. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoilureitin pitäminen kuuluisi kunnan vastuulle, ellei se reittisuunnitelmassa antaisi tehtävää sopivaksi katsomalleen yhteisölle. Säännökset vastaisivat kumottavan lain 2 §:n 2 momentissa säädettyä. Pykälän 3 momentin mukaan reitin pitäjä voitaisiin vaihtaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksellä. Säännös vastaisi voimassa olevan maastoliikennelain 14 §:n 2 momentissa säädettyä.

Pykälän 3 momentin mukaan valtion maalle sijoittuvan ulkoilureitin osalta reitin pitäjänä toimisi edeltävissä momenteissa säädetyn sijaan Metsähallitus, ellei siitä Metsähallituksen suostumuksella päätetä toisin.

6 §. Ulkoilureittisuunnitelmasta kuuleminen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi pykälän 1 momentin mukaan ennen reittisuunnitelman hyväksymistä varata niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia reittisuunnitelman johdosta. Muille kuin asianosaisille olisi varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuulemismenettelystä. Siinä noudatettaisiin hallintolain 62 a §:n mukaista julkista kuuluttamista sillä erolla, että kuulutus ja ulkoilureittisuunnitelman luonnos tulisi pitää nähtävillä vähintään 30 päivää. Momentissa säädettäisiin lisäksi oikeudesta julkaista viranomaisen verkkosivuilla ulkoilureitin sijaintipaikan tiedot. Tällä mahdollistettaisiin kiinteistötunnuksen, joka on henkilötieto, julkaiseminen verkkosivulla. Henkilötiedot tulisi kuitenkin poistaa verkkosivuilta viimeistään ulkoilureittisuunnitelman hyväksymispäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta antaa kuulutus erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi kiinteistön omistajaa

tai haltijaa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin velvoitteesta antaa kuulutus erikseen tiedoksi poronhoitoalueella aina sellaiselle paikalliselle paliskunnalle, jonka alueen kautta ulkoilureitti tulisi kulkemaan.

7 §. *Lausunnot ulkoilureittisuunnitelmasta.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta pyytää reittisuunnitelmasta lausunto Lupa- ja valvontavirastolta ja tarpeen mukaan muilta reittisuunnitelman kannalta keskeisiltä tahoilta. Lausunto olisi aina pyydettävä Saamelaiskäräjiltä, jos ulkoilureittisuunnitelma koskee saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitettua saamelaisten kotiseutualuetta.

8 §. *Ulkoilureittitoimituksen hakeminen.* Ulkoilureitin pitäjän tulisi pykälän 1 momentin mukaan hakea Maanmittauslaitokselta reittitoimitusta kahden vuoden kuluessa siitä, kun reittisuunnitelmaa koskeva päätös on saanut lainvoiman. Määräaika pidennettäisiin kumottavan ulkoilulain 5 §:n 1 momentissa säädetystä vuodella, sillä vuoden määräaika on joissain tapauksissa osoittautunut käytännössä liian lyhyeksi. Määräaika pidettäisiin kuitenkin verrattain lyhyenä reittisuunnitelman kattaman kiinteistön omistajan ja haltijan oikeuksien varmistamiseksi. Ulkoilureittitoimituksen kustannukset kuuluisivat pykälän 2 momentin mukaan ulkoilureitin pitäjän vastuulle.

9 §. *Ulkoilureittitoimitus.* Pykälässä säädettäisiin ulkoilureittitoimituksessa määrättävistä asioista ja muista ulkoilureittitoimituksessa noudatettavista periaatteista pääpiirteissään kumottavan ulkoilulain 6 §:ssä ja 7 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn mukaisesti. Kumottavan lain 6 §:ssä ollut maininta kiinteistönmuodostamislain soveltamisesta toimitusmiehiin poistettaisiin tarpeettomana.

10 §. *Ulkoilureitistä maksettavat korvaukset.* Pykälässä säädettäisiin ulkoilureitistä maksettavista korvauksista. Korvauksen määräämiseen ja suorittamiseen sovellettaisiin lunastuslakia. Tämä olisi muutos voimassa olevan lain 8 §:ssä säädettyyn, jonka mukaan korvauksen määräämiseen ja suorittamiseen sovelletaan, mitä yksityistielaisissa säädetään korvauksista. Muilta osin pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 8 §:ssä säädettyä.

11 §. *Lisäkorvausta koskeva toimitus.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan lain 7 §:n 3 momentin mukaisesti lisäkorvausta koskevasta toimituksesta tilanteessa, jossa ulkoilureitin käytöstä aiheutuva haitta nousee oleellisesti suuremmaksi kuin ulkoilureittitoimituksessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella on voitu arvioida.

12 §. *Ulkoilureitin käyttöönotto.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan lain 9 §:n mukaisesti oikeudesta ottaa ulkoilureittiin kuuluva alue haltuunsa ja reitinpitäjän vastuusta tarvittaessa tehdä ja pitää kunnossa ulkoilureitillä olevaan aitaan portti.

13 §. *Ulkoilureitin käyttöön liittyvät määräykset.* Pykälä sisältäisi kumottavan lain 10 §:ssä säädetyllä tavalla velvollisuuden kunnalle antaa määräyksiä ulkoilureitillä sallituista kulkumuodoista tai muista rajoituksista. Kumottavan lain 10 §:ssä säädettyyn verrattuna rajoitusten antamista rajoitettaisiin niin, että määräyksiä voitaisiin antaa ainoastaan tilanteessa, jossa reitin tarkoituksenmukainen käyttö, turvallisuus tai ylläpito sitä edellyttävät.

14 §. *Ulkoilureitin siirtäminen ja lakkauttaminen.* Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voisi pykälän 1 momentin mukaan omasta aloitteestaan tai asianomaisen maanomistajan tai haltijan hakemuksesta päättää lakkauttaa tai siirtää ulkoilureitin tai sen osan. Edellytyksenä tälle olisi 2 momentin mukaan se, että reitti tai sen osa ei olosuhteiden muuttumisen seurauksena ole enää ulkoilun edistämisen kannalta tarpeen taikka se ei enää täytä lain 3 §:n 2 momentin mukaisia reitin perustamisen edellytyksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoilureitin siirtämisessä noudatettaisiin, mitä luvussa säädetään uuden ulkoilureitin perustamisesta. Sen 4 momentin mukaan reittiin kuulunut alue siirtyisi ulkoilureitin tai sen osan lakkauttamisen jälkeen korvauksetta omistajan hallintaan. Reitinpitäjän olisi 5 momentin mukaan ilmoitettava reitin siirtämisestä tai lakkauttamisesta kiinteistörekisterin pitäjälle, jonka tulisi huolehtia siitä, että siirrosta tehdään tarpeelliset merkinnät kiinteistörekisteriin.

Ulkoilureitin siirtämisestä säädetään kumottavan lain 11 §:ssä ja reitin lakkauttamisesta 12 §:ssä. Muutoksena kumottavan lain 11 ja 12 §:iin verrattuna olisi se, että reitin siirtämiselle ja lakkauttamiselle säädettäisiin selkeät edellytykset sekä se, että asiasta päättäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Mikäli maanomistaja tai -haltija ei olisi tyytyväinen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätökseen, olisi sillä normaalit mahdollisuudet hakea päätökseen muutosta.

15 §. *Ulkoilureitin perustaminen ilman ulkoilureittisuunnitelmaa.* Pykälässä säädettäisiin kumottavan lain 13 §:ssä säädetyllä tavalla mahdollisuudesta perustaa ulkoilureitti ilman ulkoilureittisuunnitelmaa. Mahdollisuus tähän olisi voimassa olevassa laissa säädetyllä tavalla silloin, kun ulkoilureitti on merkitty alueidenkäyttölaissa tarkoitettuun lainvoimaiseen kaavaan ja silloin, kun asianosaiset ovat sopineet alueen luovuttamisesta ulkoilureittiä varten.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kumotussa laissa säädettyyn verrattuna uudesta edellytyksestä, jonka mukaan ulkoilureitin tulisi olla merkitty kaavaan riittävällä tarkkuudella. Kaavaan perustuvia ulkoilureittitoimituksia ei näin ollen voitaisi pitää ilman ulkoilureittisuunnitelmaa esimerkiksi silloin, kun ulkoilureitti on merkitty kaavaan ohjeellisena. Momentissa säädettäisiin uutena edellytyksenä siitä, että kaavaan perustuva ulkoilureittitoimitus voitaisiin laittaa vireille ainoastaan silloin, kun ulkoilureitin kattamaan alueeseen kuuluvan kiinteistön maanomistajalle ja kunnan tiedossa olevalle haltijalle on ennen kaavan hyväksymistä ilmoitettu asiasta. Mikäli erillistä ilmoitusta ei olisi tehty, edellyttäisi ulkoilureittitoimituksen pitäminen normaalisti ulkoilureittisuunnitelman laatimisen. Muutoksella pyrittäisiin varmistamaan se, että maanomistaja tai -haltija todellisuudessa saisi tietoon suunnittelussa olevan ulkoilureitin ja voisi jättää muistutuksen ulkoilureitin sisältävästä kaavaehdotuksesta.

16 §. *Usean kunnan alueelle sijoittuva ulkoilureitti.* Usean kunnan alueelle sijoittuvan ulkoilureitin sijaintikunnat voisivat pykälän mukaan sopia yhden sijaintikunnan vastuusta huolehtia toisen sijaintikunnan aluetta koskevan ulkoilureittisuunnitelman laatimisesta, ulkoilureittitoimituksen hakemisesta ja ulkoilureitin pitämisestä. Ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisestä päättäisi kuitenkin aina sijaintikunnan viranomainen.

Pykälä perustuisi kumottavan ulkoilulain 14 §:ään, jonka mukaan Lupa- ja valvontavirasto 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 kumottavan ulkoilulain 14 §:n mukaan määrää Lupa- ja valvontavirasto, jolleivät kunnat ole asiasta sopineet.

Koska esitetystä uudessa ulkoilulaissa luovuttaisiin kumottavan ulkoilulain 4 §:n mukaisesta Lupa- ja valvontaviraston ulkoilureittisuunnitelman vahvistamismenettelystä, ei Lupa- ja valvontavirastolle olisi jatkossa enää luontevaa antaa kuntien vastuita koskevia määräyksiä usean kunnan alueelle sijoittuvien ulkoilureittien tapauksessa. Reitistä johtuvien kustannusten ja korvausten jakamisesta kuntien kesken määrättäisiin pykälän 2 momentin mukaisesti jatkossa reititoimituksessa, jolleivät kunnat sovi asiasta keskenään. Kustannukset ja korvaukset tulisi jakaa

reittitoimituksessa määrättäessä sen mukaisesti, miten reittiosuudet sijoittuvat asianomaisiin kuntiin.

3 luku. Valtion retkeilyalueet

17 §. Valtion retkeilyalueen perustaminen. Pykälässä säädettäisiin valtion retkeilyalueiden perustamisesta. Valtion retkeilyalue voitaisiin sen 1 momentin mukaan perustaa valtion maalle, jolla on luonnon virkistyskäytön tai luontomatkailun kannalta huomattava yleinen merkitys. Perustamisen edellytyksissä painotettaisiin kumottavan ulkoilulain 16 §:n mukaisen ulkoilun sijaan luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailua. Muutoksen tarkoituksena olisi vahvistaa luontomatkailun toimintaedellytyksiä retkeilyalueilla.

Valtion retkeilyalueen perustamisesta ja tarkemmasta tarkoituksesta säädettäisiin 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Voimassa oleva ulkoilulain 17 §:ssä viitataan tältä osin valtioneuvoston päätökseen. Tämä esitetään muutettavaksi valtioneuvoston asetukseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta sisällyttää valtion retkeilyalueeseen sen sisällä tai muutoin sen yhteydessä sijaitseva muulle kuin valtiolle kuuluva alue perustettavaan retkeilyalueeseen, jos se on tarpeen riittävän laajan tai muutoin tarkoituksenmukaisen retkeilyalueen aikaansaamiseksi. Säännös vastaisi kumottavan ulkoilulain 16 §:n 2 momentissa säädettyä. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin oikeudesta lunastaa valtiolle retkeilyalueen perustamista varten kiinteää omaisuutta ja erityisiä oikeuksia lunastuslain mukaisessa menettelyssä. Säännös vastaisi kumottavan ulkoilulain 17 §:n 1 momentissa säädettyä, kuitenkin korjaamalla siinä oleva viittaus voimassa olevaan lunastuslakiin. Omaisuudensuojan vahvistamiseksi momenttiin lisättäisiin kumottavaan lakiin nähden uusi velvoite neuvotella maanomistajan kanssa ennen lunastukseen ryhtymistä, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia. Säännösten mahdollistamaa lunastusmahdollisuutta ei ole nykyisten valtion retkeilyalueiden perustamisen yhteydessä toistaiseksi hyödynnetty.

18 §. Rajoitukset valtion retkeilyalueella. Pykälässä säädettäisiin valtion retkeilyalueilla soveltuvista rajoituksista. Valtion retkeilyalueella harjoitettavassa metsienkäsittelyssä tulisi sen 1 momentin mukaan huomioida luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytykset ja retkeilyalueen perustamissäädöksessä yksilöity alueen perustamistarkoitus. Tämän rajoituksen tarkoituksena ei olisi metsienkäsittelyn kieltäminen valtion retkeilyalueilla, mutta sen tavoitteena olisi ohjata metsienkäsittelyä niin, että retkeilyalueen tarkoitus ei sen seurauksena vaarantuisi. Lisäksi metsienkäsittelyn tavoitteena tulisi säännöksen mukaan olla luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytysten sekä maisemien ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja parantaminen. Tämä perustuu Metsähallituksen valtion retkeilyalueverkoston ja Metsähallituksen monikäyttömetsien virkistyskäyttökohteiden kehittämistä 2024–2030 koskevan suunnitelman ehdotukseen.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion retkeilyalueella harjoitettava metsästyys ja kalastus tulisi järjestää niin, että se ei aiheuta merkittävää häiriötä tai haittaa retkeilyalueen muulle virkistyskäytölle. Säännös vastaisi pääosin kumottavan ulkoilulain 16 §:n 1 momenttia. Mainitussa pykälässä olevaa huomioon ottamisen velvoitetta tarkennettaisiin veloitteeksi olla aiheuttamatta merkittävää haittaa tai häiriötä. Säännöksellä pyritään edistämään valtion retkeilyalueiden käyttöä monipuolisesti eri virkistyskäytön muodoille.

19 §. Valtion retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Lakiin lisättäisiin velvoite laatia valtion retkeilyalueille hoito- ja käyttösuunnitelma. Kumottavassa ulkoilulaissa ei ole säännöksiä hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisesta. Niitä on kuitenkin käytännössä laadittu valtion retkeilyalueille, minkä takia olemassa oleva käytäntö esitetään kirjattavaksi myös lainsäädäntöön.

Hoito- ja käyttösuunnitelma tulisi pykälän 1 momentin mukaan määritellä toimenpiteet alueen hoidon ja käytön järjestämistä varten niin, että retkeilyalueen perustamistarkoitus toteutuu ja 18 §:n mukaiset rajoitukset huomioidaan. Se tulisi laatia lisäksi niin, että alueen hoito ja käyttö ei aiheuta olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisen kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä saamelaisen perinteisinä elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta, metsästystä, keräilyä sekä saamen käsitöitä (duodji).

Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelman valmistelisi ja hyväksyisi Metsähallitus. Suunnitelman valmistelussa tulisi 3 momentin mukaan varmistaa riittävä vuorovaikutus eri käyttäjäryhmien kanssa. Säännös olisi samankaltainen luonnonsuojelulain 57 §:n kanssa, jossa säädetään luonnonsuojelun alueen hoito- ja käyttösuunnitelmasta. Saamelaisen kotiseutualuetta koskeva suunnitelma tulisi momentin mukaan laatia vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa.

4 luku. Leirintäalueet

20 §. Soveltamisala. Pykälä vastaisi voimassa olevan ulkoilulain 18 §:ää pienillä tarkennuksilla. Leirintäalueita koskevien säännösten soveltamisalaa ei muutettaisi voimassa olevassa laissa säädetystä.

21 §. Leirintäalueiden yleiset vaatimukset. Leirintäalueita koskeviin voimassa olevan ulkoilulain 19 §:n mukaisiin vaatimuksiin tehtäisiin joitain tarkennuksia. Voimassa olevan 19 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen velvoite olla aiheuttamatta haittaa tai vaaraa terveydelle esitetään poistettavaksi, sillä vastaavasta velvoitteesta säädetään jo terveydensuojelulain 28 §:ssä. Terveys sisältyy lisäksi jo sellaisenaan esitettävän 2 kohdan mukaisen ympäristön pilaantumisen määritelmään. Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa muun muassa terveyshaittaa. Myös voimassa olevan ulkoilulain 19 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittu ympäristön viihtyisyys esitetään poistettavaksi, sillä myös se sisältyy ympäristön pilaantumisen määritelmään. Voimassa olevan lain 19 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen maininta yleisestä edusta esitetään poistettavaksi liian epämääräisenä.

Pykälän 2 ja 3 momentit vastaisivat voimassa olevan ulkoilulain 19 §:n 2 ja 3 momenttia. Pykälän 3 momentissa olisi kyse informatiivisesta viittauksesta palo- ja henkilöturvallisuudesta sekä terveydellisten haittojen ehkäisemisestä annettuihin säädöksiin. Velvoitteiden toimivaltaiset viranomaiset määräytyisivät niitä koskevien säädösten mukaisesti. Tällaisiin kuuluu esimerkiksi valtioneuvoston asetus pelastustoimesta ja terveydensuojelulaki.

22 §. Ilmoitusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin leirintäaluetta koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta voimassa olevan ulkoilulain 20 §:n mukaisesti. Ilmoituksen tulisi jatkossa sisältää myös tiedot 22 §:ssä säädetty leirintäalueiden yleisten vaatimusten noudattamisesta.

23 §. Leirintäalueviranomaisen määräykset. Pykälä vastaisi voimassa olevan ulkoilulain 21 §:ssä säädettyä. Siihen lisättäisiin kuitenkin velvoite käsitellä 23 §:n mukainen ilmoitus ilman aiheutonta viivytystä sekä velvoite kuulla ilmoituksen tekijää ennen määräysten antamista tai toiminnan kieltämistä koskevan päätöksen antamista.

24 §. Asiakasvalintaoikeus ja järjestyksen turvaaminen. Pykälässä säädettäisiin leirintäalueen asiakasvalintaoikeudesta ja järjestyksen turvaamisesta. Säännös olisi samansisältöinen majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 5 §:n kanssa.

Asiakasvalintaoikeudella tarkoitetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 5 §:n perustelujen (HE 138/2004 vp) mukaan liikkeen oikeutta valita asiakkaansa ilman syrjintää. Syrjinnästä säädetään rikoslain 11 luvun 11 §:ssä. Säännöksen mukaan tuomiin syrjinnästä se, joka elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla, kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä tai asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen, perimän, vammaisuuden tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella.

Rikoslain syrjintäkieltoa alun perin koskeneen hallituksen esityksen (HE 94/1993 vp) perusteissa todetaan, että epäyhtenäinen kohtelu ei ole syrjintää, jos siihen on hyväksyttävä syy. Eriarvoisen kohtelun perustana voivat olla oikeussäännökset ja niiden nojalla pätevästi annetut viranomaisten määräykset. Syrjintäsäännöksellä ei perustelujen mukaan rajoiteta muualla lainsäädännössä suotua mahdollisuutta harjoittaa asiakasvalintaa liikkeen tason ylläpitämiseksi. Se, ettei jotakuta palvella yleisesti noudatettavilla ehdoilla, kattaa rikoslain perustelujen mukaan paitsi kieltäytymisen ottamasta asiakkaaksi tai palvelemasta asiakasta, myös asiakkaan kannalta muita epäedullisempien ehtojen, esimerkiksi korkeamman hinnan, vaatimisen kuin muilta. Räikeässä tapauksessa yleisesti noudatettavista ehdoista poikkeamista on perustelujen mukaan pidettävä myös asiakkaan palveleminen nöyryyttävällä, halveksuntaa osoittavalla tai muulla asiakasta loukkaavalla tavalla.

Syrjinnän tekemuodot kattavat rikoslain perustelujen mukaan sekä syrjintää koskevan päätöksenteon että päätösten täytäntöönpanon. Näin ollen syrjintään syyllistyy leirintäalueen toiminnanharjoittaja, joka antaa alaisilleen ohjeet kieltäytyä palvelemasta tiettyä ryhmää, ja hänen alaisensa, joka toteuttaa saamiaan ohjeita. Toiminnanharjoittaja voi joutua vastuuseen syrjinnästä silloinkin, kun hän tietää alaisten syrjivän asiakkaita ja sallii menettelyn laiminlyömällä velvollisuutensa puuttua asiaan.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syn perusteella. Syrjintä on sen mukaan kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Lakia sovelletaan esimerkiksi leirintäaluepalveluiden tarjoamiseen. Laissa kielletään sekä välitön että välillinen syrjintä. Myös häirintä ja ohje tai käsky syrjiä määritellään laissa syrjinnäksi. Lakia rikkova voi yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan joutua maksamaan hyvitystä syrjinnän kohteeksi joutuneelle.

25 §. Leirintäalueiden valvonta. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan ulkoilulain 23 §:ää.

26 §. Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen. Pykälässä säädettäisiin kunnan leirintäalueviranomaisen oikeudesta puuttua lain säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten noudattamatta jättämiseen. Leirintäalueviranomaisen voisi sen I momentin mukaan kieltää sitä,

joka rikkoo lakia tai sen nojalla annettua määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa.

Ennen kiellon tai määräyksen antamista leirintäalueviranomaisen tulisi 2 momentin mukaan varattava sille, jota määräys koskee, tilaisuus tulla kuulluksi asiassa siten kuin hallintolaissa säädetään. Tarvittaessa olisi kuultava myös muita asianosaisia ja muita leirintäalueen toimintaan liittyviä valvonta- tai muita viranomaisia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin leirintäalueviranomaisen oikeudesta tehostaa 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Uhkasakon osalta noudatettaisiin uhkasakolaissa (1113/1990) säädettyä.

Esitetty säännös poikkeaisi voimassa olevan ulkoilulain vastaavasta 24 §:stä siinä, että viranomaisen tulisi ennen määräyksen antamista antaa määräyksen kohteelle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Leirintäalueviranomaisen oikeus päättää leirintäalueen sulkemisesta määräjäksi korvattaisiin oikeudella tehostaa määräystä uhkasakolla.

27 §. Tilapäinen leirintäalue. Pykälässä säädettäisiin leirintäalueita koskevien säännösten soveltumisesta tiettyihin tilapäisiin leirintäalueina pidettäviin leiriytymisen muotoihin. Pykälä vastaisi sisällöltään kumottavan ulkoilulain 25 §:ssä säädettyä.

Luku 5. Erinäiset säännökset.

28 §. Maksullisuus. Lakiin lisättäisiin säännös kunnan oikeudesta periä maksu lain mukaisista päätöksistä. Se vastaisi sisällöltään maastoliikennelain 30 §:n 4 momentissa säädettyä. Kunta voisi sen mukaan periä maksun lain 22 §:ssä tarkoitetun leirintäaluetta koskevan ilmoituksen käsittelystä. Perittävä maksu saisi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrättäisiin tarkemmin kunnan hyväksymässä takassa.

29 §. Muutoksenhaku. Pykälään lisättäisiin oma säännöksensä muutoksenhaku koskien. Ulkoilureittejä koskevien kunnan päätösten muutoksenhaussa sovellettaisiin sen 1 momentin mukaan kuntalain kunnallisvalituksia koskevia säännöksiä. Ulkoilureittejä koskeviin päätöksiin esitetään sovellettavaksi kunnallisvalitusta, koska niihin voi liittyä kunnan jäsenten tarve valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta.

Ulkoilureittitoimitusta koskevaan päätökseen sovellettaisiin pykälän 2 momentin mukaan yksityiseläissa asiasta säädettyä.

Valtion retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei 3 momentin mukaan saisi hakea valittamalla muutosta. Hoito- ja käyttösuunnitelma olisi ohjeena valtion retkeilyalueen hoidon ja käytön tavoitteiden toteuttamisessa, eikä sillä luotaisi muita kuin sellaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka Metsähallituksella jo maanhaltijana olisi. Siten suunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei olisi tarpeen kohdistaa muutoksenhakumahdollisuutta. Luonnonsuojelulain mukaisten luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevassa 57 §:n 5 momentissa säädetään vastaavanlaisesta valituskiellosta.

Muihin lain mukaisiin päätöksiin esitetään sovellettavaksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista hallintovalitusta. Hallintovalitus koskisi leirintäalueita koskevia päätöksiä. Leirintäalueita koskevien päätösten katsotaan koskevan ensisijaisesti asianosaisia eikä niillä nähdä olevan kunnassa laajempaa vaikutusta niin, että niihin tulisi soveltaa kunnallisvalitusta.

30 §. Voimaantulo. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin tämän lain voimaantulosta ja voimassa olevan ulkoilulain kumoamisesta. Laki tulisi voimaan x.x.xxxx. Pykälän 3 ja 4 momentissa säädettäisiin lain voimaan tullessa vireillä olevien hallintoasioiden käsittelystä. Asiat ratkaistaisiin pykälän 3 momentin mukaan aiemman lainsäädännön mukaisesti. Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että uutta lakia sovellettaisiin myös sellaisiin lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin, jotka muutoksenhakutuomioistuimien myöhemmin palauttaa kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi.

7.2 Luonnonsuojelulaki

41 §. Natura 2000 -verkoston toteuttaminen. Pykälän 2 momentin viittaus ulkoilulakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen ulkoilulakiin. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia.

7.3 Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta

10 §. Lain soveltaminen leirintäalueen pitäjään ja leirintäalueelle saapuvaan henkilöön. Pykälän viittaukset ulkoilulain 18 §:ssä tarkoitettuun leirintäalueeseen muutettaisiin viittaukseksi uuden ulkoilulain 21 §:ssä tarkoitettuun leirintäalueeseen. Pykälä vastaisi muutoin sisällöltään voimassa olevaa lakia.

7.4 Laki Metsähallituksesta

5 §. Julkiset hallintotehtävät. Pykälän 2 momentin 4 kohdan viittaus ulkoilulakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen ulkoilulakiin. Pykälä vastaisi muutoin sisällöltään voimassa olevaa lakia.

7.5 Maastoliikennelaki

17 §. Reittitoimitus. Pykälän 2 momentin viittaus ulkoilulain 5–8 §:ään muutettaisiin viittaukseksi uuden ulkoilulain 8–11 §:iin. Momentti vastaisi muutoin sisällöltään voimassa olevaa lakia.

7.6 Terveysturvallisuuslaki

3 §. Suhde eräisiin säädöksiin. Pykälän viittaus ulkoilulakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen ulkoilulakiin. Pykälä vastaisi muutoin sisällöltään voimassa olevaa lakia.

7.7 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

26 §. Järjestyksenvalvojan asettaminen. Pykälän viittaus ulkoilulakiin muutettaisiin viittaukseksi uuteen ulkoilulakiin. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa lakia.

8 Voimaantulo

Lakien esitetään tulevan voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Hallituksen esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § ja omaisuuden suojaa koskeva perustuslain 15 §. Lisäksi sillä on liittynyt ympäristöperusoikeutta koskevaan perustuslain 20 §:ään ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana koskevaan 17 §:n 3 momenttiin. Hallituksen esitystä on tarpeen arvioida myös perustuslain 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn valossa.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

9.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä, ei oikeushenkilöitä (esimerkiksi PeVL 37/2010 vp ja PeVL 7/2015 vp).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Ulkoilulakiesityksen 24 §:ään esitetään leirintäalueen toiminnanharjoittajalle ja henkilökunnalle oikeutta evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy alueelle, jos siihen liittyy järjestyksenpidon tai leirintäalueen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Samankaltainen säännös sisältyy myös kumottavan ulkoilulain 22 §:ään. Asiakasvalintaoikeutta koskevaa säännös ehdotetaan muutettavaksi samaan muotoon kuin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 5 §:ssä. Säännökseen ehdotetaan myös lisättäväksi viittaus yhdenvertaisuuslain 8 §:ään (syrjintäkielto). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiakasvalintaoikeutta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 138/2004 vp) käsittelyn yhteydessä (PeVL 49/2004 vp). Valiokunta katsoi, että liikkeenharjoittajan oikeus valita asiakkaansa on perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta perusteltua. Se kuitenkin piti tärkeänä lisätä asiakasvalintaoikeutta koskevaan säännökseen maininta syrjintäkiellosta tai viittausta sitä koskevaan sääntelyyn, jotta asiakasvalintaoikeuden soveltaminen käytännön tilanteissa ei johtaisi perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseen syrjintään. Esitettävä ulkoilulain 24 §:n muotoilu vastaisi keskeisiltä

kohdiltaan mainitun lain mukaista asiakasvalintaoikeutta koskevaa säännöstä ja sisältäisi myös viittauksen yhdenvertaisuuslakiin, minkä seurauksena esityksen katsotaan vastaavan perustuslain 6 §:n vaatimuksia.

9.2 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan samoin kuin omistajan oikeuden asettaa muille hänen omaisuutensa käyttörajoituksia ja -esteitä. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Pakkolunastuksessa on yleensä kysymys omaisuuden pois ottamisesta ja toiselle siirtämisestä. Myös pitkälle menevät käyttöoikeuden rajoitukset voivat kuitenkin joissakin tilanteissa olla tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa omaisuuden pois ottamiseen ja merkitä perustuslaissa tarkoitettua pakkolunastusta (PeVL 38/2012 vp, s. 2, PeVL 8/2011 vp, s. 2, PeVL 61/2010 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 3/2005 vp, 3–4, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 38/1998 vp, s. 3).

Ulkoilureitin perustamista voidaan pitää rasitteenkaltaisena oikeutena, jolla annetaan pysyvä oikeus käyttää toiseen kiinteistöön kuuluvaa aluetta ulkoilureittitarkoitukseen. Esitystä tulee tarkastella omaisuudensuojan näkökulmasta, sillä ehdotetulla kunnan oikeudella perustaa ulkoilureitti ilman kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta on vaikutusta omaisuudensuojaan.

Esitettävässä ulkoilulain 3 §:ssä mahdollistettaisiin kiinteistön omistajan tai haltijan omaisuudensuojan rajoittaminen ainoastaan silloin, kun ulkoilureitin perustaminen olisi tarpeellista ulkoilun tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Ulkoilun tarkoituksenmukaista järjestämistä voidaan pitää perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna yleisenä tarpeena. Ottaen huomioon se, että ulkoilu itsessään yleensä kuuluu jokaisenoikeuksiin, voidaan ulkoilureittien perustamisella myös pyrkiä ohjaamaan ulkoilutoimintaa pois yksityisen maanomistajan muilta alueilta. Tällä voi joissain tapauksissa olla myös omaisuudensuojaa suojaava vaikutus.

Oikeus ulkoilureitin perustamiseen toisen maalle koskisi ainoastaan asianomaista kuntaa, ja se edellyttäisi ulkoilureittisuunnitelman laatimista ja siihen liittyvän kuulemisen järjestämistä. Edellytyksenä ulkoilureitin perustamiselle olisi lisäksi se, että ulkoilureitin perustamisesta ei aiheudu kiinteistön omistajalle tai haltijalle huomattavaa haittaa. Kumottavaksi esitettyyn ulkoilulakiin nähden esitetään lisäksi vaatimus neuvotella asiasta kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia. Ulkoilureitin perustamista koskeva sääntely olisi tarkkaan rajattu koskemaan vain laissa määriteltyjä tilanteita, ja toimenpiteet olisivat niissäkin tilanteissa mahdollisia vain laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Kyseisiä rajoituksia omistusoikeuteen voidaankin pitää täsmällisinä ja tarkkarajaisina sekä yleisen ulkoilun tarkoituksenmukaista järjestämistä palvelevina myös tarkoitukseltaan hyväksyttävinä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 15 §:n 2 momentin mukainen täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 53/2001 vp, s. 2, PeVL 28/2000 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp, s. 4). Lunastusmenettelystä ja täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislaille (PeVL 53/2001 vp, s. 2). Ulkoilureiteistä suoritettaviin korvaukset määriteltäisiin ulkoilulakia koskevan ehdotuksen 10 §:n mukaan lunastuslain mukaisesti. Ulkoilulain ulkoilureitteihin liittyvän sääntelyn katsotaan näin ollen täyttävän myös perustuslain 15 §:n 2 momentin vaatimukset.

Ulkoilulakiin esitettävän 17 §:n mukaan valtion maalle, jolla on luonnon virkistyskäytön tai luontomatkailun kannalta huomattava yleinen merkitys, voidaan perustaa valtion retkeilyalue. Pykälän 3 momentissa mahdollistettaisiin kumottavan ulkoilulain 16 ja 17 §:ssä säädetyllä tavalla lisäksi se, että valtioneuvosto valtion retkeilyaluetta perustaessaan päättää lunastaa valtiolle kiinteää omaisuutta ja erityisiä oikeuksia, jos valtion retkeilyalueen sisällä tai muutoin sen yhteydessä sijaitseva muulle kuin valtiolle kuuluvan alueen sisällyttäminen perustettavaan retkeilyalueeseen on tarpeen riittävän laajan tai muutoin tarkoituksenomaisen retkeilyalueen aikaansaamiseksi. Tällaisessa tilanteessa tulee soveltaa 17 §:n 4 momentin mukaan lunastuslakia. Kumottavaan ulkoilulakiin näihin nähden uutena edellytyksenä esitetään vaatimusta neuvotella asiasta maanomistajan kanssa ennen lunastamiseen ryhtymistä, mikäli se on mahdollista ilman huomattavia vaikutuksia. Mahdollisuutta lunastaa muuta kuin valtiolle kuuluvaa maata valtion retkeilyalueeseen liitettäväksi ei ole hyödynnetty tämän esityksen antamiseen mennessä perustettujen valtion retkeilyalueiden osalta. Valtion retkeilyalueeseen liittyvää rajoitusta omistusoikeuteen voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena sekä yleistä etua palvelevina myös tarkoitukseltaan hyväksyttävänä. Lunastettavasta alueesta maksettava korvaus määritettäisiin lunastuslain mukaisesti. Esitettävän ulkoilulain 17 §:n katsotaan täyttävän perustuslain 15 §:n vaatimukset.

Käsitellyistä omaisuudensuojan rajoituksista säädettiin jo kumottavassa ulkoilulaissa, eikä tällä esityksellä esitetä niihin laajennusta.

9.3 Vastuu ympäristöstä

Suomen perustuslain vastuuta ympäristöstä koskevan 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä nykyistä perustuslain 20 §:n säännöstä edeltäneen, hallitusmuodon 14 a §:n todettiin hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp). Esityksessä myös korostettiin, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta (PeVM 25/1994 vp). Taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että säännökseen liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Säännöksen myös sanottiin merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Esityksessä on pyritty huomioimaan kumottavaa ulkoilulakia paremmin perustuslain ympäristövastuusäännökseen kiinnittyvät ympäristönsuojelulliset näkökohdat niin, että sekä ulkoilureittien perustamisen edellytyksiä koskevassa 3 §:ssä että rajoituksia valtion retkeilyalueilla koskevassa 18 §:ssä otettaisiin kumottavaa ulkoilulakia paremmin huomioon luonnolle ja muulle ympäristölle aiheutuva haitta. Leirintäalueiden yleisiä vaatimuksia koskevassa ulkoilulain 21 §:ssä huomioitaisiin ympäristönäkökohdat samankaltaisesti kuin kumottavan ulkoilulain 19 §:ssä.

Säännösten katsotaan huomioivan perustuslain 20 §:n vaatimukset.

9.4 Saamelaiden oikeudet

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa

saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen – poronhoidon, kalastuksen, metsästyksen, keräilyn ja käsityön – harjoittamisedellytyksiä. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvia perinteisiä elinkeinoja ovat kalastus, poronhoito ja metsästys (ks. HE 309/1993 vp, s. 65/II ja esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2—3, PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 40/2009 vp, s. 2) sekä näiden perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 38/2004 vp, s. 4/II).

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean mukaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen SopS 6/1976, KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten perinteisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut käytännössä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien rajoituksiin tiukasti, joten sääntelyyn on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Saamelaisten oikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä tulee lukea perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että ihmisoikeudet asettavat vähimmäissuojan kansallisen lain säädännön tulkinnalle ja soveltamiselle.

Ehdotetun ulkoilulain soveltamisalaan kuuluvissa ulkoilureiteissä ja valtion retkeilyalueissa kuten myös leirintäalueissa voi olla kyse saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista toiminnoista tai hankkeista ja niitä koskevaa sääntelyä tuleekin tarkastella saamelaistan oikeuksien näkökulmasta.

Esitettävässä ulkoilulain 7 §:ssä ehdotetaan otettavaksi saamelaisten oikeudet niin, että ulkoilureittisuunnitelmasta aina pyytää lausunto Saamelaiskäräjiltä silloin, kun suunnitelma koskee saamelaisten kotiseutualuetta. Valtion retkeilyalueiden osalta saamelaisten oikeudet esitetään huomioitavaksi niin, että esitettävän ulkoilulain 19 §:n mukaan valtion retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa laadittaessa tulisi huomioida saamelaiselinkeinot ja -kulttuuri sekä kolttalueen luontaiselikeinot. Ehdotusten arvioidaan olevan sopusoinnussa sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin että 121 §:n 4 momentin vaatimusten kanssa.

9.5 Perustuslain 2 §:n 3 momentista, 80 §:stä ja 119 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lailla säätämisen yleinen vaatimus johdetaan perusoikeussäännösten nimenomaisista sääntelyvarauksista ja muista lakiviitauksista sekä lain alaa koskevasta perustuslain 80 §:n säännöksestä. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuut-tavan lain on tällöin täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lailla on säädettävä myös perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista.

Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtionhallinnosta. Esityksen kannalta merkityksellinen on mainitun 119 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp s. 174/II, PeVL 5/2008 vp, s. 2/I) valtionhallinnon toimielinten yleisinä perusteina on pidettävä muun muassa pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Julkisen vallan käsite perustuslain 119 §:n 2 momentissa saa sisältönsä perustuslain

2 §:n 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttämisestä olisi siten kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista. Jos valtionhallinnon toimielimelle kuuluu tämän kaltaisia tehtäviä, toimielimen yleisistä perusteista tulisi säätää lailla. Perustuslain varsin yleisellä 119 §:n 2 momentin säännöksellä on ollut tarkoitus mahdollistaa valtion alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen.

Ehdotetussa ulkoilulaissa säädettäisiin muun ohessa eräistä viranomaisten tehtävistä ulkoilureitteihin ja leirintäalueisiin liittyen. Ehdotetut säännökset muodostavat siten osaltaan perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiset lakisidonnaisuuden vaatimukset täyttävät perussäännökset perustuslain 80 § huomioon ottaen.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Ehdotettu ulkoilulaki sisältäisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja leirintäalueviranomaisen lakisäätteisiä tehtäviä ja Metsähallituksen lakisäätteisiä tehtäviä.

Sääntelyn voidaan katsoa muodostavan riittävän perustan julkisen vallan toiminnalle.

Ehdotetun ulkoilulain 17 §:ään sisältyisi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus valtion retkeilyalueen perustamisen osalta. Asetuksenantoa koskeva valtuussäännös on riittävän selkeä ja tarkkarajainen.

Ehdotettua ulkoilulakia on pidettävä yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan rajoitusten osalta täsmällisenä ja tarkkarajaisena ja sen on katsottava muutenkin täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Esityksessä on huomioitu perustuslain ympäristövastuusäännös ja saamelaiden oikeudet. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Ulkoilulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään ulkoilureittien ja valtion retkeilyalueiden perustamisesta sekä leirintä-alueita koskevista vaatimuksista.

2 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on edistää kuntalaisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luonnon virkistyskäyttöön. Lisäksi tavoitteena on vetovoimaisten ja riittävien valtion retkeilyalueiden, ulkoilureittien ja leirintäalueiden edistäminen ja toteuttaminen sekä leirintäalueista yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvien haittojen vähentäminen.

2 luku

Ulkoilureitit

3 §

Ulkoilureittitoimituksessa vahvistettavat ulkoilureitit

Kunta voi tämän luvun mukaisessa menettelyssä perustaa ulkoilureitin tai sen osan ilman kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta silloin, kun se on tarpeen ulkoilun tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Ennen tätä on kuitenkin, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia, neuvoteltava asiasta kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa.

Edellytyksenä on 1 momentissa säädetyn lisäksi, että reitistä ei aiheudu huomattavaa haittaa

- 1) kiinteistön omistajalle tai haltijalle;
- 2) luonnolle tai muulle ympäristölle;
- 3) luontaiselinkeinoille;
- 4) maa- ja metsätaloudelle;
- 5) riistaeläinten elinolosuhteille tai lisääntymiselle.

Ulkoilureittiin voivat kuulua myös käyttäjien lepoa sekä ulkoilureitin huoltoa ja ylläpitoa varten tarvittavat välttämättömät alueet. Edellä säädetty koskee myös vesillä liikkujien lepoa varten tarvittavia alueita.

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

4 §

Ulkoilureittisuunnitelma

Ulkoilureitin perustamiseksi on laadittava ulkoilureittisuunnitelma, jonka on sisällettävä tiedot:

- 1) edellä 3 §:n mukaisten edellytysten täyttymisestä;
- 2) reitin kulusta;
- 3) edellä 3 §:n 3 momentissa tarkoitetuista reitin liitännäisalueista;
- 4) kiinteistöistä, joiden alueen kautta reitti kulkee;
- 5) siitä, minkälaiseen ulkoiluun reitti on tarkoitettu;
- 6) ulkoilureitin pitäjistä.

Reitin kulkua ja liitännäisalueita koskevat tiedot tulee merkitä suunnitelmaan niin, että ne voidaan suunnitelman perusteella tarvittaessa merkitä maastoon.

Ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisestä päättää kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

5 §

Ulkoilureitin pitäjä

Ulkoilureitin pitäminen sisältää reitin tekemisen ja kunnossapidon.

Ulkoilureitin pitäminen kuuluu kunnan vastuulle, ellei se reittisuunnitelmassa anna tehtävää sopivaksi katsomalleen yhteisölle. Reitin pitäjä voidaan vaihtaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksellä.

Valtion maalle sijoittuvan ulkoilureitin osalta reitin pitäjänä toimii Metsähallitus, ellei siitä Metsähallituksen suostumuksella päätetä toisin.

6 §

Ulkoilureittisuunnitelmasta kuuleminen

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulee ennen reittisuunnitelman hyväksymistä varata niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia reittisuunnitelman johdosta. Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Ulkoilureittisuunnitelmaluonnos on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Kuulutus ja suunnitelmaluonnos on kuitenkin pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan. Kuulutus ja suunnitelmaluonnos voivat sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä ulkoilureitin sijaintipaikan tiedot. Viranomaisen verkkosivuilla julkaistavat henkilötiedot on poistettava viranomaisen verkkosivuilta ulkoilureittisuunnitelman hyväksymispäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Kuulutus on annettava erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Kuulutus on annettava tiedoksi poronhoitoalueella aina sellaiselle paikalliselle paliskunnalle, jonka alueen kautta ulkoilureitti tulisi kulkemaan.

7 §

Lausunnot ulkoilureittisuunnitelmasta

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on ennen ulkoilureittisuunnitelman hyväksymistä pyydettävä reittisuunnitelmaehdotuksesta lausunto Lupa- ja valvontavirastolta ja tarpeen mukaan muilta reittisuunnitelman kannalta keskeisiltä tahoilta. Lausunto on pyydettävä Saamelaiskäräjiltä, jos ulkoilureittisuunnitelma koskee saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitettua saamelaisten kotiseutualueita.

8 §

Ulkoilureittitoimituksen hakeminen

Ulkoilureitin pitäjän on haettava reittitoimitusta Maanmittauslaitokselta kahden vuoden kuluessa siitä, kun reittisuunnitelma on hyväksytty ja päätös on saanut lainvoiman. Hakemukseen on liitettävä ulkoilureittisuunnitelma.

Ulkoilureittitoimituksen kustannukset kuuluvat ulkoilureitin pitäjän vastuulle.

9 §

Ulkoilureittitoimitus

Ulkoilureittitoimituksessa määrätään ulkoilureittisuunnitelmaan ja tarvittaessa kunnan esitykseen perustuen ulkoilureitin kattaman alueen rajoista sekä reitin perustamisen johdosta suoritettavasta korvauksesta.

Lisäksi reittitoimituksessa on tarvittaessa määrättävä reitillä olevaan aitaan tehtävän portin tai muun laitteen sijainnista ja valtion alueella olevan reittisuunnitelman reitin pitäjältä.

Reittitoimituksessa on laadittava alueesta kartta ja selitelmä. Ulkoilureitin kulku ja rajat on merkittävä tarvittaessa maastoon.

Muilta osin ulkoilureittitoimitukseen sovelletaan, mitä yksityistielaisissa (560/2018) säädetään yksityistietoimituksesta.

10 §

Ulkoilureitistä maksettavat korvaukset

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

Korvauksen määräämiseen ja suorittamiseen sovelletaan muutoin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään korvauksista.

11 §

Lisäkorvausta koskeva toimitus

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.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun toimituksen kustannukset voidaan toimituksessa määrätä osittain tai kokonaan alueen omistajan maksettavaksi.

12 §

Ulkoilureitin käyttöönotto

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.

Ulkoilureitin pitäjän toimesta ja kustannuksella on tarvittaessa tehtävä ja pidettävä kunnossa reitillä olevaan aitaan sellainen portti tai muu laite, ettei reitistä aiheudu haittaa kiinteistön tarkoituksenmukaiselle käyttämiselle.

13 §

Ulkoilureitin käyttöön liittyvät määräykset

Mikäli reitin tarkoituksenmukainen käyttö, turvallisuus tai ylläpito sitä edellyttää, kunnan tulee antaa määräykset ulkoilureitillä sallituista kulkumuodoista tai muista rajoituksista.

14 §

Ulkoilureitin siirtäminen ja lakkauttaminen

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi omasta aloitteestaan tai asianomaisen maanomistajan tai -haltijan hakemuksesta päättää lakkauttaa tai siirtää ulkoilureitin tai sen osan.

Edellytykset reitin lakkauttamiselle tai siirtämiselle on, että reitti tai sen osa ei olosuhteiden muuttumisen seurauksena ole enää ulkoilun edistämisen kannalta tarpeen taikka se ei enää täytä 3 §:n 2 momentin mukaisia reitin perustamisen edellytyksiä.

Ulkoilureitin siirtämisessä noudatetaan, mitä tässä luvussa säädetään uuden ulkoilureitin perustamisesta.

Reittiin kuulunut alue siirtyy ulkoilureitin tai sen osan lakkauttamisen jälkeen korvauksetta omistajan hallintaan.

Reitinpitäjän on ilmoitettava reitin siirtämisestä tai lakkauttamisesta kiinteistörekisterin pitäjälle, jonka tulee huolehtia siitä, että siirrosta tehdään tarpeelliset merkinnät kiinteistörekisteriin.

15 §

Ulkoilureitin perustaminen ilman ulkoilureittisuunnitelmaa

Jos ulkoilureitti on merkitty alueidenkäyttölainsäädännössä (132/1999) tarkoitettuun lainvoimaiseen kaavaan tai jos kunta ja maanomistaja ovat sopineet alueen hallintaoikeuden luovuttamisesta ulkoilureittiä varten, ulkoilureittiä koskeva ulkoilureittitoimitus voidaan pitää ilman 4 §:ssä tarkoitettua ulkoilureittisuunnitelman laatimista.

Edellytyksenä kaavaan perustavalle ulkoilureittitoimitukselle on se, että ulkoilureitti on merkitty kaavaan riittävällä tarkkuudella ja se, että maanomistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle on ilmoitettu kaavaehdotuksesta ennen sen nähtäville asettamista.

16 §

Usean kunnan alueelle sijoittuva ulkoilureitti

Usean kunnan alueelle sijoittuvan ulkoilureitin sijaintikunnat voivat sopia sijaintikunnan vastuusta huolehtia toisen sijaintikunnan aluetta koskevan ulkoilureittisuunnitelman laatimisesta,

ulkoilureittitoimituksen hakemisesta ja ulkoilureitin pitämisestä. Ulkoilureittisuunnitelman hyväksymisestä päättää kuitenkin aina sijaintikunnan viranomainen.

Reitistä johtuvien kustannusten ja korvausten jakamisesta kuntien kesken määrätään reittitoimituksessa, jolleivät kunnat sovi asiasta keskenään. Määrättäessä asiasta reittitoimituksessa kustannukset ja korvaukset tulee jakaa sen mukaisesti, miten reittiosuudet sijoittuvat asianomaisiin kuntiin.

3 luku

Valtion retkeilyalueet

17 §

Valtion retkeilyalueen perustaminen

Valtion maalle, jolla on luonnon virkistyskäytön tai luontomatkailun kannalta huomattava yleinen merkitys, voidaan perustaa valtion retkeilyalue.

Alueen perustamisesta ja tarkemmasta tarkoituksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion retkeilyalueen sisällä tai muutoin sen yhteydessä sijaitseva muulle kuin valtiolle kuuluva alue voidaan sisällyttää perustettavaan retkeilyalueeseen, jos se on tarpeen riittävän laajan tai muutoin tarkoituksenmukaisen retkeilyalueen aikaansaamiseksi.

Valtioneuvosto voi 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa päättää valtion retkeilyalueen perustamista varten lunastaa valtiolle kiinteää omaisuutta ja erityisiä oikeuksia. Lunastamisesta säädetään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa. Ennen lunastukseen ryhtymistä on, jos se on mahdollista ilman huomattavia vaikeuksia, neuvoteltava asiasta maanomistajan kanssa.

18 §

Rajoitukset valtion retkeilyalueella

Valtion retkeilyalueella harjoitettavassa metsienkäsittelyssä tulee huomioida luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytykset ja retkeilyalueen perustamissääädöksessä yksilöity alueen perustamistarkoitus. Metsienkäsittelyn tavoitteena tulee olla luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytysten sekä maisemien ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja parantaminen.

Valtion retkeilyalueella harjoitettava metsästys ja kalastus tulee järjestää niin, että se ei aiheuta merkittävää häiriötä tai haittaa retkeilyalueen muulle virkistyskäytölle.

19 §

Valtion retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma

Valtion retkeilyalueelle on laadittava hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet alueen hoidon ja käytön järjestämistä varten niin, että retkeilyalueen perustamistarkoitus toteutuu ja 18 §:n mukaiset rajoitukset huomioidaan. Hoito- ja käyttösuunnitelma tulee laatia niin, että alueen hoito ja käyttö ei aiheuta olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisen kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaisissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelee ja hyväksyy Metsähallitus.

Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa tulee varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen eri käyttäjäryhmien kanssa. Saamelaisen kotiseutualueita koskeva suunnitelma tulee laatia vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa.

4 luku

Leirintäalueet

20 §

Soveltamisala

Tämän luvun leirintäalueita koskevia säännöksiä sovelletaan alueisiin, joilla majoitutaan tilapäisesti ja yleensä vapaa-aikana leirintämökkiin, teltaan, matkailuperävaunuun, matkailuajoneuvoon tai niitä vastaavaan majoitukseen ja jolla on yhteensä vähintään 25 leirintämökkiä taikka teltalle, matkailuperävaunulle, matkailuajoneuvolle tai vastaavalle majoitukselle varattua paikkaa.

Tämän luvun leirintäalueita koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin aina alueeseen, jolla on vähintään 10 leirintämökkiä.

Lisäksi säännöksiä sovelletaan alueisiin, jotka on tarkoitettu vastaavanlaiseen majoittumiseen kuin 1 momentissa ja joilla on yhteensä yli 40 vuodepaikkaa yhdelle pienryhmälle tarkoitetuissa rakennuksissa.

21 §

Leirintäalueiden yleiset vaatimukset

Leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei se

- 1) vahingoita luontoa;
- 2) aiheuta ympäristön pilaantumista tai roskaantumista; tai
- 3) vaaranna liikenneturvallisuutta.

Leirintäalue on sijoitettava siten, ettei se vaikeuta alueidenkäyttölaisissa (132/1999) tarkoitettujen kaavojen toteuttamista.

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

22 §

Ilmoitusvelvollisuus

Edellä 20 §:ssä tarkoitetun leirintäalueen tai muun vastaavan toiminnan perustamisesta tai olennaisesta muuttamisesta on viimeistään 90 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista tai muuttamista tehtävä kirjallinen ilmoitus alueen sijaintikunnan määräämälle viranomaiselle (kunnan leirintäalueviranomainen).

Ilmoituksen tulee sisältää tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajasta, toiminnan sijainnista ja luonteesta ottaen huomioon 21 §:ssä säädetty leirintäalueiden yleiset vaatimukset.

23 §

Leirintäalueviranomaisen määräykset

Kunnan leirintäalueviranomaisen tulee käsitellä 22 §:n mukainen ilmoitus ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen voi ilmoituksen johdosta antaa määräyksiä, jotka ovat tarpeen 21 §:n mukaisten leirintäalueita koskevien yleisten vaatimusten noudattamiseksi.

Mikäli 21 §:n mukaisten vaatimusten noudattaminen ei ole mahdollista leirintäalueviranomaisen antamalla määräyksillä, leirintäalueviranomaisen voi kieltää ilmoituksen mukaisen toiminnan.

Leirintäalueviranomaisen tulee ennen määräysten antamista tai toiminnan kieltämistä koskevan päätöksen antamista kuulla ilmoituksen tekijää.

24 §

Asiakasvalintaoikeus ja järjestyksen turvaaminen

Leirintäalueen toiminnanharjoittajalla ja henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy alueelle, jos siihen on järjestyksenpidon tai leirintäalueen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy.

Leirintäalueen toiminnanharjoittajalla tai henkilökunnalla on myös oikeus tarvittaessa poistaa asiakas alueelta, jos hän häiritsee muita asiakkaita tai muutoin aiheuttaa häiriötä leirintäalueella tai ei täytä leirintäalueelle asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä.

Syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä.

25 §

Leirintäalueiden valvonta

Leirintäalueita koskevia tämän lain säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten noudattamista valvoo kunnan leirintäalueviranomaisen.

Kunnan leirintäalueviranomaisella ja sen alaisella viranhaltijalla on oikeus tarkastaa leirintäalue ja saada salassapitovelvollisuuden estämättä valvontaa varten välttämättömät tiedot alueesta leirintäalueen toiminnanharjoittajalta ja viranomaiselta.

26 §

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Kunnan leirintäalueviranomaisen voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa.

Kunnan leirintäalueviranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettua kiellon tai määräyksen antamista varattava sille, jota määräys koskee, tilaisuus tulla kuulluksi asiassa siten kuin hallintolaissa säädetään. Tarvittaessa on kuultava myös muita asianosaisia ja muita leirintäalueen toimintaan liittyviä valvonta- tai muita viranomaisia.

Kunnan leirintäalueviranomaisen voi tehostaa 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Uhkasakkoa koskevaan asiaan sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

27 §

Tilapäinen leirintäalue

Edellä 21 §:n mukaisia leirintäalueiden yleisiä vaatimuksia ja 26 §:n mukaisia rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi alueeseen, jolle on tarkoitus enintään 14 vuorokauden ajaksi majoittaa teltoihin, matkailuperävaunuihin tai matkailuajoneuvoihin yli 100 henkilöä.

Luku 5

Erinäiset säännökset

28 §

Maksullisuus

Kunta voi periä maksun 22 §:ssä tarkoitetun leirintäaluetta koskevan ilmoituksen käsittelystä. Perittävä maksu voi vastata enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Maksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

29 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa kunnan viranomaisen 4, 5, 14 ja 15 §:n mukaisesti tekemään päätökseen sovelletaan, mitä kuntalaissa (410/2015) säädetään.

Muutoksenhaussa 8–10 §:ssä tarkoitettussa reittitoimituksessa annettuun päätökseen sovelletaan, mitä yksityistielaisissa säädetään.

Edellä 20 §:ssä tarkoitettuun valtion retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Muihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

30 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan ulkoilulaki (606/1973).

Hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos muutoksenhakutuomioistuimessa kumoo päätöksen, johon on sovellettava tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännösten mukaisesti.

2.

Laki

luonnonsuojelulain 41 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan luonnonsuojelulain (9/2023) 41 §:n 2 momentti seuraavasti:

41 §

Natura 2000 -verkoston toteuttaminen

Alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Viranomaisten on toteutettava Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja eliölajien ekologistia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista tämän lain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä. Vastaavia toimenpiteitä on toteutettava myös laadittaessa erämaalain (62/1991) mukaisten erämaa-alueiden ja ulkoilulain (/) nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä Natura 2000 -alueita koskevia hoito- ja käyttösuunnitelmia samoin kuin Natura 2000 -alueiden tilaa koskevia arvioita. Suojelutavoitteet on otettava huomioon myös alueidenkäyttölain (132/1999) mukaisia kaavoja laadittaessa kaavan tehtävän ja tarkoituksen edellyttämällä tavalla sekä tehtäessä ympäristönhoitoa koskevia tukipäätöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 10 § seuraavasti:

10 §

Lain soveltaminen leirintäalueen pitäjään ja leirintäalueelle saapuvaan henkilöön

Mitä 6–9 §:ssä säädetään majoitustoiminnan harjoittajasta, koskee myös ulkoilulain

41

(/) 21 §:ssä tarkoitettua leirintäaluetta ja muuhun vastaavanlaiseen majoittumiseen tarkoitettua aluetta pitää.

Mitä 6 §:ssä säädetään matkustajasta, matkustajan mukana olevasta puolisoista ja alaikäisistä lapsista, koskee myös henkilöä, joka saapuu majoittumistarkoituksessa ulkoilulain 21 §:ssä tarkoitettulle alueelle. Mitä 6 §:n 3 momentissa säädetään, sovelletaan vastaavasti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

Metsähallituksesta annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 5 §:n 2 momentin 4 kohta seuraavasti:

5 §

Julkiset hallintotehtävät

Metsähallitus hoitaa sille säädettyjä julkiset hallintotehtävät, joita ovat:

4) erämaailaissa (62/1991), kalastuslaissa (379/2015), kolttalaissa (253/1995), maastoliikennelaissa (1710/1995), metsästyslaissa (615/1993), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004), pelastuslaissa (379/2011), poronhoitolaissa (848/1990), porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011) ja ulkoilulaissa (/) säädettyjä tehtävät;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

maastoliikennelain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan maastoliikennelain (1710/1995) 17 §:n 2 momentti seuraavasti:

17 §

Reittitoimitus

Moottorikelkkailureitin perustamiseksi pidettävässä reittitoimituksessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä ulkoilulain (/) 8–11 §:ssä säädetään ulkoilureittitoimituksen hakemisesta, kustannuksista, toimitusmiehistä, toimituksen kulusta sekä korvauksista, jollei tämän lain säännöksistä muuta johdu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

terveydensuojelulain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan terveydensuojelulain (763/1994) 3 §, sellaisena kuin se on laissa 187/2025, seuraavasti:

3 §

Suhde eräisiin säädöksiin

Terveydensuojelusta säädetään lisäksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesihuoltolaissa (119/2001), säteilylaissa (859/2018), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), työturvallisuuslaissa (738/2002), vesilaissa (587/2011), jäteläissa (646/2011), rakentamislaisissa (751/2023), ulkoilulaissa (/), eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa (26/1920), elintarvikelaissa (297/2021), kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetussa laissa (185/2025) sekä eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 26 §:n 1 momentin 3 kohta seuraavasti:

26 §

Järjestyksenvalvojan asettaminen

Järjestyksenvalvoja voi asettaa:

3) leirintäalueen pitäjä ulkoilulaissa (/) tarkoitettulle leirintäalueelle;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..