4.8.2017

**Maa- ja metsätalousministeriön lausunto Pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta**

1. Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että luonnos Pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi edellyttää eräiden, lähinnä maa- ja vesioikeuksiin sekä poronhoitoon liittyvien säännösten tarkistamista ennen kuin se on tarkoituksenmukaista saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Sopimusluonnos syntyi pitkien neuvottelujen tuloksena. Se muodostaa hyvän lähtökohdan saamelaisasioiden kehittämiselle pohjoismaisessa yhteistyössä. Toteutuessaan sopimus olisi kansainvälisestikin uraauurtava, koska se sääntelee yhden alkuperäiskansan asemaa kolmessa eri valtiossa. Rajat ylittävällä, laajalla yhteistyöllä on Pohjoismaissa pitkät perinteet.

Maa- ja metsätalousministeriö lähtee siitä, ettei Pohjoismainen saamelaissopimus voimaan tullessaan muuta saamelaisten kotiseutualueella vallitsevia maa- ja vesioikeuksia. Saamelaiset ja muu väestö asuvat samoilla alueilla ja harjoittavat samoja elinkeinoja. Saamelaisten kotiseutualueella on voimassa laajemmat yleiskäyttöoikeudet maa- ja vesialueisiin kuin muualla Suomessa. Saamelaisten osallistumismahdollisuuksia valtion maa- ja vesialueiden hoidon ja käytön suunnitteluun kehitetään Metsähallituksen yhteyteen perustetuissa kuntakohtaisissa neuvottelukunnissa Enontekiöllä, Inarissa ja Utsjoella.

Sopimus korostaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen merkitystä saamen kielelle, kulttuurille ja yhteiskuntaelämälle. Poronhoidon, kalastuksen, metsästyksen ja saamen käsityön (Duodji) ohella kulttuuriset ja luovat elinkeinot, turismi ja elinkeinojen nykyaikaiset harjoittamismuodot mainitaan sopimuksessa. Maahan ja veteen sekä elinkeinoihin liittyviä säännöksiä on tarpeen täsmentää kansallisesti myös sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä.

1. Sopimuksen johdanto

Johdanto on keskeinen osa Pohjoismaista saamelaissopimusta. Maa- ja metsätalousministeriön vastuualueen näkökulmasta johdannon keskeisin kohta on:

”. . . että saamelaisilla on oltava mahdollisuus käyttää maata ja vettä saamelaisen kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän perustana,

että saamelaiset - kuten muut - ovat voineet luoda sekä omistusoikeutta että käyttöoikeuksia niin henkilökohtaiselta kuin kollektiiviselta pohjalta,

että sopimus turvaa, mutta ei muuta luotuja oikeuksia saamelaisalueilla”.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, ettei Pohjoismainen saamelaissopimus muuta saamelaisten kotiseutualueella vallitsevia maa- ja vesioikeuksia. Toisin sanoen kukaan ei voisi vaatia itselleen tai edustamalleen taholle uutta tai parempaa oikeutta saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevaan maa- tai vesialueeseen Pohjoismaisen saamelaissopimuksen perusteella. Kysymys on sekä kollektiivisista että yksilöllisistä omistus- ja käyttöoikeuksista.

Saamelaisten kotiseutualueella vallitseva maa- ja vesialueiden omistus- ja käyttöjärjestelmä on huomattavasti monipuolisempi kuin muualla Suomessa. Saamelaisten kotiseutualueella vallitsevissa maa- ja vesioikeuksissa on myös tulkinnanvaraisia yksityiskohtia. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ei tule antaa aihetta maa- ja vesioikeuskiistoille. Maa- ja metsätalousministeriö edellyttää, että sopimuksen voimaansaattamislaissa todetaan, ettei sopimus muuta saamelaisten kotiseutualueella vallitsevia maa- ja vesioikeuksia.

1. Artiklakohtaiset kommentit
   1. Saamelaismääritelmä

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että sopimuksen 13 artiklan saamelaismääritelmään tulisi sisällyttää voimassa olevassa saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) oleva maininta, jonka mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on oikeus tulla otetuksi myös henkilö, joka on maa-, veronkanto-, tai henkikirjoihin tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi merkityn henkilön jälkeläinen. Ratkaisu on linjassa eduskunnan viimeksi asiaan ottaman kannan kanssa.

3.2 Neuvotteluvelvoite

Artikloissa 17 ja 18 säädetään valtion neuvotteluvelvoitteesta saamelaiskäräjien ja mahdollisten muiden saamelaisia edustavien tahojen kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että sopimusluonnoksen 17 artiklassa saamelaiskäräjät asetetaan tarpeettoman vahvasti turvattuun asemaan, kun artiklan mukaan pyrkimyksenä on saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada suunnitellulle toimenpiteelle saamelaiskäräjien suostumus. Ilmeisesti oikeusministeriön tarkoituksena on tarkistaa saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädettyä neuvotteluvelvoitetta Pohjoismaisen saamelaissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. Maa- ja metsätalousministeriö haluaa osallistua saamelaiskäräjälain 9 §:n muutoksen valmisteluun, koska säännöksessä tarkoitettuja asioita on erityisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

Maa- ja metsätalousministeriön vastuualueen lainsäädännössä on muutamia erityissäännöksiä lausunnon pyytämisestä tai neuvottelemisesta saamelaiskäräjien kanssa (esim. L porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011) §§ 50 - 52, 54, 87). Kolttalain (253/1995) 56 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisten käsiteltävinä olevissa lain 44 §:n 1 momentin 1-kohdassa tarkoitetuissa asioissa viranomaisten on varattava kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostoille tilaisuus lausunnon antamiseen. Näin ollen, jos Pohjoismainen saamelaissopimus allekirjoitetaan ja ratifioidaan, sanottua kolttalain 44 §:ää tulee muuttaa siten, että kolttien kanssa tulee neuvotella pykälässä mainituista asioista.

Sopimusluonnoksen 18 artiklan mukaan säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä muille saamelaistahoille kuin saamelaiskäräjille, kuten saamelaiskylille, siidoille, paliskunnille, kolttasaamelaisten kyläkokouksille tai muille saamelaisjärjestöille, valtio neuvottelee, jos siihen on syytä, myös näiden tahojen edustajien kanssa. Artiklan otsikko on ’Neuvottelut muiden saamelaisia edustavien tahojen kanssa’. Säännökseen ja sen otsikkoon on ilmeisesti vaikuttanut Ruotsin ja Norjan tilanne, jossa poronhoito on saamelaisille varattu elinkeino. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei Suomen lainsäädännössä ole eroteltu paliskuntia sen mukaan, keitä sen osakkaat ovat. Näin ollen paliskunta ei edusta saamelaiskäräjiä tai saamelaisia.

On tarpeen varmistaa, että oikeusjärjestyksessä säilyy johdonmukainen ja keskenään yhteensopiva kokonaisuus saamelaisten osallistumisesta. Kokonaisuuteen kuuluu myös Pohjoismaisen saamelaissopimuksen artikla 32 luonnonvarojen hallinnoinnista.

3.3 Maa- ja vesioikeudet

Luvussa IV säädetään maa- ja vesioikeuksista. Säännökset ovat monilta osin melko yleisiä, minkä vuoksi niitä on tarpeen täsmentää sopimuksen voimaansaattamislaissa. Artiklan 30 kappaleessa 2 todetaan, että mahdollisista saamelaisille maksettavista korvauksista omistus- tai käyttöoikeuteen puuttumisen vuoksi säädetään kansallisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan sopimuksen voimaansaattamislaissa tulee säätää, että Pohjoismaisen saamelaissopimuksen maa- ja vesioikeussäännökset koskevat ainoastaan valtionmaata, joka kattaa noin 90 prosenttia saamelaisten kotiseutualueesta. Alueen muita maanomistajia ovat yksityishenkilöt, yhteismetsät, jakokunnat, kunnat, seurakunnat, yritykset ja muut yhteisöt sekä yhteisetuudet.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sopimusluonnoksen 27 artiklan 2 kappale on niin epäselvä, ettei sitä tule sisällyttää sopimukseen. Suomessa maanomistus on selvitetty ja ratkaistu isojaossa. Pitkäaikainen maa- ja vesialueiden käyttö ei voi syrjäyttää lainvoimaisesti ratkaistua maanomistusta. Sopimusluonnoksen 27 artiklan 2 kappale tulisi luomaan suurta oikeudellista epävarmuutta.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että Pohjoismaisen saamelaissopimuksen artikla 30 mahtuu kaikissa tapauksissa Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 6 §:n 2 momentin piiriin. Metsähallituksen käytännön toiminta ylittää nykyään selvästi Metsähallituslain 6 §:n 2 momentin mukaisen tason.

Saamelaisten kotiseutualue on noin kymmenesosa koko maan pinta-alasta. Alueella on monenlaisia maan ja veden käyttöön, hoitoon ja suojeluun liittyviä kysymyksiä. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä on tarpeen varmistaa, että saamelaisten kotiseutualueen maa - ja vesialueita koskeva sääntely säilyy johdonmukaisena kokonaisuutena.

3.4 Elinkeinot

Näyttää siltä, etteivät Pohjoismaisen saamelaissopimuksen elinkeinoja koskevat artiklat (V luku) aiheuttaisi ainakaan välittömiä muutostarpeita poronhoitoa ja porontalouden tukia koskeviin säädöksiin. Nykyisissä porotalouden tukisäännöksissä on jo pyritty ottamaan huomioon saamelaisten erityisasema.

Sopimusluonnoksen 36 artiklan 2 kappale on maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan epäselvä. Kappaleen säännöksen mukaan valtiot edistävät saamelaisten harjoittaman poronhoidon asemaa ja toimintaedellytyksiä sekä kehittävät valtionrajat ylittävää yhteistyötä. Sopimusmaista Ruotsissa ja Norjassa poronhoito on pääsääntöisesti varattu vain saamelaisille. Suomessa pääosa poronhoitajista on muita kuin saamelaisia ja pääosa poroista kuuluu muille kuin saamelaisille. Kun otetaan huomioon se, että valtio viime kädessä määrittelee poronhoidon ja porotalouden reunaehdot esimerkiksi vahvistamalla suurimman sallitun eloporomäärän, sopimusluonnoksen säännös uhkaa johtaa tilanteeseen, jossa saamelaisten harjoittaman poronhoidon asemaa edistetään muiden poronhoitajien kustannuksella. Tällainen lopputulos ei ole maa- ja metsätalousministeriön hyväksyttävissä.

Teknisluonteisena asiana maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota 34 ja 36 artiklojen suomenkielisen ja ruotsinkielisen version välisiin eroavuuksiin. Ensin mainitun mukaan valtio edistää saamelaisia elinkeinoja/saamelaisten harjoittaman poronhoidon asemaa ja toimintaedellytyksiä. Sen sijaan ruotsinkielisen version sanamuodon mukaan valtion tulee edistää saamelaisia elinkeinoja/saamelaisten harjoittaman poronhoidon asemaa ja toimintaedellytyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lisäksi, että 34 artikla, jonka mukaan valtio edistää saamelaiselinkeinoja, vaikuttaisi olevan ristiriitainen sellaisessa tilanteessa, jossa valtion talousarviossa asiaan ei olisi osoitettu rahoitusta ja sopimuksen esiselvityksessä esitetyn mukaisesti kansainvälisen sopimuksen velvoitteet tulisi täyttää riippumatta talousarviotilanteesta. Lisäksi kansallisen pohjoisen tuen lopullinen päätösvalta sekä porotalouden että pienimuotoisen kotieläinpidon osalta on Euroopan unionin komissiolla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Suomen liittymissopimuksen mukaan. Tarvitaan selkeät ratkaisuvaihtoehdot kummankin edellä mainitun tilanteen osalta. Viranomaistoiminnassa tulee voida toimia lainmukaisesti sekä Pohjoismaisen saamelaissopimuksen noudattamisen että muiden velvoitteiden (EU-sitoumukset, eduskunnan budjettivalta ja valtion talousarviota koskeva sääntely) kannalta.

Artiklassa 37 säädetään merten luonnonvaroista. Pohjoismaista saamelaissopimusta koskeneissa neuvotteluissa todettiin, ettei artikla koske Suomea, koska saamelaisten kotiseutualueella ei ole rannikkoa. Sopimuksen voimaansaattamislaissa on tarpeen selventää, ettei artikla 37 koske Suomea.

1. Lopuksi

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ensisijaisesti sopimus tulisi edellä todettujen kohtien osalta neuvotella uudelleen tai jättää sopimus ratifioimatta. Jos tällaista ratkaisua ei katsota poliittisesti tarkoituksenmukaiseksi, tulee sopimukseen tehdä ratifioitaessa tarpeelliset varaumat ja ottaa kansalliseen voimaansaattamislakiin tarkentavat säännökset sopimusluonnoksen epäselvistä ja Suomen lainsäädännön vastaisista ratkaisuista.

Kansliapäällikön sijaisena ylijohtaja Pentti Lähteenoja