

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

6 § Saamelaiskulttuurin suoja. Saamelaiskulttuurin suojaa koskeva pykäläehdotus on tavoitteeltaan ja sisällöltään tervetullut.

Viranomaisen tulee huolehtia, että saamelaisten mahdollisuudet käyttää oikeuksiaan eivät heikkene, ja pyrkiä edistämään saamelaisten oikeuksien toteutumista.

Saamelaiskulttuurin ml perinteiset maankäytön muodot ja saamen kielen erottaminen toisistaan ei ole perusteltua eikä käytännössä mahdollista. Esimerkiksi perinteisten elinkeinojen harjoittajien välisessä kommunikoinnissa on saamen kieli keskeinen resurssi ollessaan sanastoltaan osuvaa ja runsasta ilmiöiden kuvaamiseen. Myös saamen käsityön harjoittaminen ja perinteisten elinkeinojen harjoittaminen ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa, sekä raaka-aineiden saatavuuden että käsitöiden käytön kautta. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan toisistaan poikkeavat muotoilut yhtäältä saamelaisten ja toisaalta kolttasaamelaisten osalta (vähäistä suurempaa / olennaista heikennystä), mikä on ongelmallista. Kolttala-alue sisältyy saamelaisten kotiseutualueeseen ja kolttasaamelaiset kuuluvat perustuslain tarkoittamiin saamelaisiin.

Pykälän 2 momentin muotoilu voisi edellä esitetyn pohjalta olla seuraava: Tämän lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää saamenkieltä ja saamelaiskulttuuria taikka vähäistä suurempaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.

7 § Varovaisuusperiaate

Säännösehdotus on myönteinen saamelaisten näkökulmasta.

8 § Selvilläolo

Säännösehdotus on myönteinen saamelaisten näkökulmasta.

9 § Ympäristötietoisuus

Säännösehdotus on myönteinen saamelaisten näkökulmasta.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

-

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Saamelaiskäräjät näkee ehdotetun uuden 14 § tavoitteeltaan asianmukaiseksi. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma ovat biodiversiteettisopimuksen tarkoittamia suunnitelmia (NBSAP). Säännökseen tulee sisällyttää saamelaisten alkuperäisoikeuksien mukainen rooli saamelaisia edustaville tahoille. Perusteluissa todettu yhteistyö ja vuorovaikutus Saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella on askel oikeaan suuntaan. Pykälässä olisi mainittava alkuperäiskansa/saamelaiset ja saamelaisten perinteinen tieto, jotta pykälän perusteluissa esitettyihin tavoitteisiin vastataan kattavasti, pitäen mielessä myös lain 1 §:ssä esitetyn lain tavoitteen: luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Alkuperäiskansoilla on tärkeä asema biodiversiteettisopimuksessa ja sopimusosapuolilla on velvoitteita alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuutta koskevaan perinteiseen tietoon liittyen.

Luonnon monimuotoisuus ja saamelainen perinteinen luonnonkäyttö linkittyvät toisiinsa. Saamelainen perinteinen tieto ja perinteiset luonnonkäyttöä koskevat käytänteet ovat sukupolvien yli pyrkineet turvaamaan luonnon monimuotoisuutta ja luonnon antimien kestäväää käyttöä. On erittäin tärkeää pyrkiä nostamaan saamelaisen perinteisen tiedon ja siihen sisältyvien luonnonkäyttöä koskevien toimintatapojen yleistä arvostusta. Saamelainen perinteinen tieto on tietoa kestävästä luonnonkäytöstä ja se tulee nähdä yhtä olennaisena tiedon muotona kuin tieteellinen tieto. Pykälän viimeistä momenttia täydentämällä avattaisiin mahdollisuus kehittää kestäväää luonnonkäyttöä. Suojelualueiksi osoittamisen rinnalle tarvitaan myös muutoksia luonnonkäytön tavoissa, jotta luontokato saadaan pysäytettyä. Täydennys voisi olla seuraavanlainen: Strategian ja toimintaohjelman sekä alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelun ja seurannan tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon ja huomioida saamelaisten perinteinen tieto.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

-

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

52 § Luvanvaraiset poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että säännös huomioi mm. perustuslakivaliokunnan mietintöjen vakiintuneen kannan perustuslain 17 § 3 momentin ”kulttuuri” -käsitteestä. Kulttuuri on ymmärrettävä laajasti, kattaen mm. saamelaisten perinteiset elinkeinot poronhoidon, metsästyksen, kalastuksen sekä käsityöt ja keräilyn. Säännöksessä tarkoitettua oikeutta ei saamelaisten kotiseutualueella tule rajoittaa ainoastaan poronhoitoon. Pykälän 1 momentin kohtaa 5) koskeva täydennysehdotus: rakentaa poronhoitoon tai saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin liittyviä, välttämättömiä rakennuksia ja rakennelmia.

Geologisen tutkimuksen ja malminetsinnän eron määrittäminen on vaikeaa. Edellisen palvellessa geologisten luonnonvarojen tuntemusta ja siten välillisesti niiden hyödynnettävyyttä, tulee kiinnittää huomioita saamelaiskulttuurin suojaan. Saamelaiskulttuuri on tärkeä luonnonmonimuotoisuutta ylläpitävä tekijä saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvilla suojelualueilla. Saamelaiskäräjät näkee tarpeelliseksi, jos säännös säilyy nyt ehdotetun muotoisena, että saamelaiskulttuurin suojaa vahvistetaan pykälän 2 momentin yhteydessä. Em. momenttia voi täydentää esimerkiksi seuraavasti: Geologiset tutkimukset on tällöin järjestettävä niin, ettei niillä aiheuteta suojelualan lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle, maisemalle tai saamelaisten oikeuksille vähäistä suurempaa haittaa.

56 § Eräiden oikeuksien turvaaminen.

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että turvataan saamelaisten kotiseutualueella perinteisten kammien, kotapaikkojen ja vastaavien käyttö perinteisten elinkeinojen harjoittamisen yhteydessä. Tämä voidaan tuoda ilmi pykälän 1 momentin pykäläkohtaisissa perusteluissa, joita täydennettäisiin vastaavasti, tai pykälän 3 momenttiin tehtävänä lisäyksen avulla. Lisäys 3 momenttiin voi olla esimerkiksi: Tämä laki tai sen nojalla tehdyt päätökset eivät rajoita sellaisen oikeuden käyttämistä, joka ennen rauhoitusmääräysten voimaantuloa perustettuna rasiitteena, vuokraoikeutena, ylimuistoiseen nautintaan perustuvana tai muuna vastaavana oikeutena kohdistuu luonnonsuojelualueeseen tai 67 §:ssä tarkoitettuun luontotyyppiin.

57 § Liikkumisen rajoittaminen valtion luonnonsuojelualueella

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että turvataan saamelaisten kotiseutualueella suojelualueilla liikkuminen saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista varten. Säännöksessä tarkoitettua oikeutta ei saamelaisten kotiseutualueella tule rajoittaa ainoastaan poronhoitoon, vaan sen tulee kattaa saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittaminen. Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä vakiintunut kanta on, että perustuslain 17 § 3 momentin ”kulttuuri” on ymmärrettävä laajasti, kattaen saamelaisten perinteiset elinkeinot poronhoidon, metsästyksen, kalastuksen sekä käsityöt ja keräilyn. Edellä esitetyn pohjalta lisäys säännökseen voi olla seuraavanlainen: Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske liikkumista tehtävissä, jotka ovat tarpeen poronhoitoa tai saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista varten.

58 § Luonnonsuojelualan hoito- ja käyttösuunnitelma.

Ehdotettu säännös on hyvä; saamelaisten perinteinen tieto huomioidaan hoito- ja käyttösuunnittelussa. Suojelualan luonnonhoito ja -käyttö tulee pyrkiä järjestämään enenevästi niin, että perinteinen tieto myös ohjaa suojelutoimenpiteitä ja että perinteinen luonnonkäyttö voi jatkuvasti tuottaa ajantasaista tietoa (esim. huomioiden ilmastonmuutoksen vaikutukset luontoon).

7 luku Luontotyyppien suojelu

-

8 luku Eliölajien suojelu

-

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

92 § Maisemanhoitoalueen perustaminen.

Ehdotettu säännös on hyvä.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

99 § Hyvittämisen kriteerit

Esitetty säännös on tyydyttävä. Saamelaiskäräjät on ekologista kompensaatiota koskeneessa työryhmätyöskentelyssä edellyttänyt, että luonnonsuojelulakiin sisällytetään erityissäännöksiä, joilla varmistetaan, että saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvien heikennysten hyvitys ei voi tapahtua saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella ja että heikennykset ja hyvitykset sijoittuvat yhden ja saman saamelaisyhteisön alueelle.

100 § Suunnitelma hyvittävästä toimenpiteistä.

Suunnitelmalta edellytettävät tietoihin tulee sisällyttää sekä heikennyksen että hyvityksen osalta sosiaalisten / alueellisten vaikutusten arviointi.

Heikennettävän alueen luonnonarvot, saamelaisten kotiseutualueella, voivat olla syntyisin ja suorassa yhteydessä saamelaisten perinteiseen tietoon (ja siihen pohjautuvaan luonnonkäyttöön) tai muuhun perinnetietoon tms. Tällöin 'ekologinen vastaavuus' -ajatuksen soveltamisessa tulee huomioida yhteys saamelaisten perinteiseen tietoon ja luonnonkäyttöön. Hyvittämiseen liittyy paljon epävarmuuksia sen suhteen, miten heikennys tai menetys arvotettaisiin; mikä olisi heikennystä koskevan hyvityksen toteutumisen aikaviive ja viiveen tuomat sosiaaliset vaikutukset; sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset kuten heikennysuhan siirtyminen muualle kuten toisen saamelaisyhteisön alueelle tai elinkeinolliset haasteet kuten vaikkapa kesälaitumen heikennyksen kompensoituminen talvilaidunalueella.

Tieto luonnonarvoja kannattelevista prosesseista on osa hyvityssuunnittelua (kohta 1: tiedot heikennettävästä alueesta, sen luonnonarvoista ja niiden tilasta ennen heikennystä sekä arvio luonnonarvoille aiheutuvasta heikennyksestä; ja kohta 2: tiedot hyvittämiseen käytettävästä

alueesta (hyvitysalue), sen luonnonarvoista ja niiden tilasta ennen hyvittäviä toimenpiteitä.). Heikennys tulee saamelaiden kotiseutualueella hyvittää toimenpiteellä, jonka tuloksena muodostuu vastaava tai parempi luontoarvo, jolla on aitoa kulttuurista merkitystä ja joka toteutuu alueen saamelaisyhteisön näkökulmasta sekä kulttuurisensitiivisesti että heille relevantin ajan kuluessa. Samaa voi toivoa muutoinkin, jotta ihmisten elinympäristölleen antavat merkitykset tulevat huomioituksi myös ekologisessa kompensaatiossa.

101 § Hyvittämiseen velvoittaminen

Esitetty säännös on tärkeä, mutta jättää avoimeksi sen, miten säännöksessä tarkoitettu arvio huomioidaan. Saamelaiskäräjät näkee tarvetta vahvistaa säännöstä vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteella aiemmin esittämänsä varauman mukaisesti.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

-

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

-

15 luku Muutoksenhaku

132 §. Valitus tämän lain mukaisesta päätöksestä.

Valitusoikeuden osoittaminen Saamelaiskäräjille, mikäli päätös heikentää saamelaiden oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, on myönteinen ehdotus.

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Saamelaiskäräjät korostaa eri lakien rajapintoja sekä luonnon ja kulttuurin keskinäisyyden merkitystä. Eri lakien osalta olisi kiinnitettävä huomiota mm. vaikutusarviointien kattavuuteen sekä sektorikohtaisten arviointien yhteensovittamiseen. Luonnossa tapahtuvat muutokset kumuloituvat, mikä näkyy myös saamelaiskulttuurin edellytysten harjoittamisen heikentymisenä.

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Lakiuudistuksen tavoitteista saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytysten turvaamista koskeva tavoite huomioidaan lakiehdotuksessa pääasiassa hyvin. Tulee edelleen vahvistaa perinteisten elinkeinojen, kulttuurin ja kielen keskinäisriippuvuuden huomioimista sanamuodoissa. Saamelaisten perinteinen tieto huomioidaan ainoastaan suhteessa luonnonsuojelu- ja maisemanhoitoalueiden hallintaan, mutta alkuperäiskansatiedolle ei anneta sille kuuluvaa painoarvoa itsenäisenä tiedonmuotona tieteellisen tiedon ohella.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja ilmastonmuutoksen hillitseminen ja sen vaikutuksiin sopeutumisen tukeminen ovat saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannalta yhtäläisen keskeisiä asioita. Tämä kiteytyy luonnonympäristön hyvään tilaan ja sen turvaamiseen tähtäävät säännökset ovat tervetulleita. On kuitenkin todettava, että lakiehdotuksessa ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistäminen (lain tavoite kohta 3; HE kohta 4.1.14) jäävät varsin avoimiksi ja yleisluontoisiksi tavoitteiksi luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen sietokyvyn yhteyksien tunnistamisesta huolimatta. Tavoitetta tarkentavia säännöksiä ovat ainoastaan luonnonsuojelun alueen perustamisedellytyksiä ja lajien avustettua leviämistä koskevat säännökset.

Sama pätee myös valmisteltavana olevaan uuteen ilmastolakiin, jota koskevaan lakiehdotukseen ei sisälly erityisiä luontoa, luontotyyppejä tai lajeja koskevia säännöksiä lukuun ottamatta 8 §, joka koskee ilmastopoliittisten suunnitelmien yleisiä vaatimuksia: Pykälän 2 mom. kohta 7) käsittää suunnitelmien mahdolliset vaikutukset kotimaiseen ruokaturvaan ja luonnon monimuotoisuuteen. Ilmastolakiehdotus puhuu luonnosta lähinnä hiilinieluna. Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikentyminen ovat kytkeytyneet toisiinsa, mutta lakiehdotuksessa ei ehdoteta luonnon monimuotoisuutta turvaavia toimia vaan esitetään ainoastaan suunnitelmien vaikutusten luonnon monimuotoisuudelle arviointia.

Näiden kahden valmisteltavana olevan lain synenergiapotentialiaa tulee hyödyntää paremmin.

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

1) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?

Ekologisen kompensaation tuominen luonnonsuojelulain keinovalikoimaan voi johtaa siihen, että luontoarvojen menetyksen hyvittäminen tosiasiallisesti tuottaa luontoarvojen kokonaisuuden vahvistamista vastakkaisesta tavoitteesta huolimatta. Miten luontoarvoja voitaisiin luoda lisää eli miten voitaisiin hyvittää tosiasiallisia luontoarvojen menetyksiä?! Luontosuhde ja luonnon kulttuuriset ja sosiaaliset merkitykset jäävät tarkastelun ulkopuolelle heikennysten ja hyvitysten arvottamisen mekanismeja luotaessa. Kiinteistön omistajuuden ohella on olemassa muita keskeisiä, eriperustaisia luonnon käyttöön kohdistuvia oikeuksia, jotka tulee huomioida heikennyksistä ja hyvittämis-toimista säädettyä. Hyvittämiseen liittyy paljon epävarmuuksia sen suhteen, miten heikennys tai menetys arvottaisiin; mikä olisi heikennystä koskevan hyvityksen toteutumisen aikaviive ja viiveen tuomat sosiaaliset vaikutukset; sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset

kuten heikennysuhan siirtyminen muualle. Luontoarvojen menetysten ja heikennysten vaikutuksia tulee arvioida alueellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti. Hyvittämistoimenpiteiden hyväksyttävyyttä ja sosiaalinen kestävyys tulee huomioida.

Saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytysten turvaaminen on yksi lakiuudistuksen tavoitteista. Saamelaisten perinteiset elinkeinot ovat luonteeltaan luontosidonnaista, luontoon perustuvia ja luontosuhdetta luovia ja ylläpitäviä. Saamelaiskäräjät näkee, että saamelaisten perinteiset elinkeinot ovat pystyneet suojaamaan luontoarvoja ja myös kehittämään niitä. Tulee siis nähdä luonnon monimuotoisuuden yhteys aivan konkreettiseen, paikallisten saamelaisten perinteiseen tietoon ja heidän päivittäiseen luonnonkäyttöön. Saamelaiskäräjät pitää erittäin tärkeänä, että kaikessa luonnonvarojen koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa paremmin huomioidaan saamelaisten perinteistä tietoa, saamelaisten tapaoikeutta ja luonnonvarojen hallintatapoja.

Hyvittämistoimenpiteiden tulisi johtaa kyseessä olevan alueen saamelaisille kulttuurisesti merkityksellisiin parannuksiin heille relevantin ajan kuluessa. Alueellinen tarkastelu olisi tässä siis keskeistä ja se tulisi toteuttaa kohdealueen saamelaisyhteisöä kuullen. Alkuperäiskansaoikeudet tarkoittavat, että saamelaisille tulisi varata oikeus vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen ekologista kompensatiota toteuttavien toimenpiteitä suunniteltaessa.

2) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin?

Säännökset voivat alentaa toimialojen kynnystä esittää hankkeita suojelualueille.

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

Kyllä, malminetsintäluvan myöntämisen mahdollisuuden poisto on tarkoituksenmukainen toimenpide luonnonsuojelun turvaamisen näkökulmasta. Tämän tulee koskea myös Natura 2000 -alueita! Luonnonsuojelun käyttö tulee sovittaa yhteen luonnon monimuotoisuuden kanssa siten, että monimuotoisuuden turvaamisen painoarvo on uusiutumattoman luonnonsuojelun käyttötarvetta suurempi. Geologisen tutkimuksen ja malminetsintän eron määrittäminen on vaikeaa. Edellisen palveluksessa geologisten luonnonsuojelun tuntemusta ja siten välillisesti niiden hyödynnettävyyttä, tulee kiinnittää huomioita saamelaiskulttuurin suojaan. Saamelaiskulttuuri on tärkeä luonnonmonimuotoisuutta ylläpitävä tekijä saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla suojelualueilla. Saamelaiskäräjät näkee tarpeelliseksi, jos säännös säilyy nyt ehdotetun muotoisena, että saamelaiskulttuurin suoja vahvistetaan pykälän 2 momentin yhteydessä. Em. momenttia voi täydentää esimerkiksi seuraavasti: Geologiset tutkimukset on tällöin järjestettävä niin, ettei niillä aiheuteta suojelun lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle, tai maisemalle tai saamelaisten oikeuksille vähäistä suurempaa haittaa.

2) muulla tavalla (miten)?

Ongelmallista on lakiin ehdotettu mahdollisuus antaa lupa geologiselle tutkimukselle. Lienee tunnettua, että valtion nimiin geologista tutkimusta harjoittavan GTK:n toiminta osittain suuresti

muistuttaa malminetsintää ja että tällöin malminetsintää menetelmiltään vastaava toiminta perustuu ainoastaan maanomistajan lupaan. Luonnonsuojelulain säännökset tulisi sovittaa yhteen kaivoslain säännösten vallitsevan tulkinnan kanssa: Konevoimaa edellyttävä geologinen tutkimustoiminta edellyttää kaivosviranomaisen lupaa. Vakiintuneesti on tulkittu niin, että pelkällä maanomistajan luvalla ei valtion maalla nykyisin saa toteuttaa muunlaista etsintätyötä kuin mikä olisi mahdollista jo pelkän jokamiehen oikeuden perusteella. Tämä tarkoittaa siis lähinnä ilman konevoimaa tapahtuvaa vähäisten kaivausten suorittamista ja näytteenottoa.

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

-

Solbär Lovisa
Saamelaiskäräjät