

15.8.2017

Dnro: 358/D.a.2/2017

Ympäristöministeriö
kirjaamo(at)ym.fi

Asia: Lausunto koskien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamista

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö Saamelaiskäräjille 8.5.2017

Aluksi

Valtioneuvoston vuonna 2008 tarkistama päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sisältää erikseen saamelaisten kotiseutualuetta koskevan tavoitteen, jonka sisältö vastaa saamelaisia koskevia lainsäädännöllisiä velvoitteita:

”4.7 Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet (13.11.2008)

Yleistavoitteet

Saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytysten turvaamiseksi. Poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset.” (s. 16)

Uudistuksessa em. tavoite on tarkoitus poistaa, eikä saamelaiskulttuuria erikseen oteta huomioon esityksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

Nykymuotoisena toteutuessaan uudistus heikentäisi merkittävästi saamelaisen kulttuuriperinnön ja kulttuurin suojaa, sillä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on keskeinen rooli saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden ja kulttuurin jatkuvuuden turvaamisen kannalta maankäytön suunnittelussa: Saamelainen kulttuuriympäristö on muotoutunut saamelaisen luontoon sidotun elämäntavan, maailmankatsomuksen ja luontosuhteen pohjalta, minkä vuoksi saamelainen kulttuuriympäristö on pääosin rakentamatonta luontoympäristö. Näennäisesti rakentamaton ja ”koskematon erämaa”, kuten se usein kulttuurin ulkopuolisille näyttää, pitää sisällään kuitenkin kulttuurisia merkityksiä (aineetonta kulttuuriperintöä) ja muodostaa saamelaisen kulttuuriympäristön. Saamelaisen kulttuuriympäristön erityisen luonteensa vuoksi kulttuuriympäristön yleiset hoito- ja suojelukeinot, kuten muinaismuistolaki tai laki rakennusperinnön suojelusta eivät täysin turvaa saamelaisen kulttuuriympäristön säilymistä. Sen sijaan saamelaisen kulttuuriympäristön keskeisimpiin hoito- ja suojelukeinoihin kuuluvat maankäyttöön liittyvät keinot ja instrumentit, erityisesti kaavoitus sekä sitä velvoittavat alueidenkäyttötavoitteet maisema-alueineen.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuriperintöön, johon lukeutuu keskeisesti saamelaisten oma kieli ja kulttuuri, jotka on turvattu perustuslain tasolla (PL 17.3 §: HE 309/1993 vp, s. 65). Saamelaiskäräjät toteaa, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tulisi täten näkyvästi edistää ja turvata saamelaisten mahdollisuudet harjoittaa perinteistä kulttuuriaan (TyVM 7/2003 vp — HE 44/2003 vp), johon lukeutuu ”poronhoito, kalastus ja metsästys” (HE 309/1993 vp s. 65), ja hankkia sillä

toimeentulonsa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys saamelaiskulttuurin ja -kulttuuriympäristön turvaamisessa korostuu entisestään tulevaisuudessa, sillä maakuntauudistuksen myötä ulkoisen viranomaistahon (ELY-keskukset) kaavoituksen valvonta lakkaa, vahvistaen näin maakuntahallinnon ja kuntien kaavamonopoliasemaa. Kaavoitusta koskevan valtion jälkivalvonnan poistuminen yhdessä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muutoksen kanssa voikin johtaa saamelaisten kotiseutualueella tilanteeseen, jossa saamelaisten kulttuuriperinnön ja kulttuurin turvaaminen kaavoituksessa heikkenee edelleen.

Saamelaiskäräjät korostaa, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa luonnoksessa ei nykyisellään tuoda esiin olemassa olevia alueidenkäytön haasteita saamelaiskulttuurille, eikä niitä kansallisia ja kansainvälisiä oikeuksia, jotka saamelaisilla on alkuperäiskansana oman kulttuurinsa harjoittamiseen. Saamelaiskäräjät katsoo, että luonnosta on päivitettävä näiden osalta, sillä kestäväällä alueidenkäytön suunnittelulla on mahdollista edistää tehokkaasti saamelaiskulttuurin säilymisen edellytyksiä.

Saamelaiskäräjät muistuttaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 3 momentin mukaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä säädettyt lain yleiset tavoitteet sekä 5 §:ssä säädettyt alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet. Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee kulttuurisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä kehityksen yhdeksi alueiden käytön suunnittelun peruslähtökohdaksi (MRL 1.1 §) – taloudellisesti kestävä kehitys on vasta yksi neljästä kestävä kehityksen kriteeristä. Kuten luonnoksessa valtioneuvoston päätökseksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista todetaan, kestävä kehityksen edistämisessä ympäristö, ihminen ja talous on otettava tasavertaisesti huomioon alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa ja suunnittelussa. Saamelaisen kulttuuriympäristön turvaaminen edellyttää myös kulttuuriarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista, jotka ovat keskeisiä alueiden käytön suunnittelun tavoitteita (MRL 5 §). Lain perustelujen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulee tukea ja edistää 5 §:ssä säädettyjä tavoitteita.

Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat -tavoitteen muutosesitys

Ottaen huomioon Suomea sitovat saamelaisia koskevat kansalliset ja kansainväliset velvoitteet sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys saamelaiskulttuurin ja kulttuuriympäristön turvaamisen kannalta Saamelaiskäräjät esittää, että elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat -tavoitetta muutettaisiin seuraavasti:

Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat

Alueidenkäytössä huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Alueidenkäytöllä edistetään luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta arvokkaiden aluekokonaisuuksien säilymistä huomioon ottaen saamelaisten ekologinen perinnetieto.

Saamelaisten kotiseutualueella turvataan alueidenkäytössä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen harjoittaminen siten, että saamelaiskulttuuria ei heikennetä. Saamelaisten kotiseutualuetta koskevaa päätöksentekoa varten laaditaan saamelaiskulttuuria koskeva vaikutusarvio ja neuvottelujen aikana turvataan free, prior ja informed consent -periaatteen toteutuminen.

Alueidenkäytöllä luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä. Alueidenkäytössä huolehditaan maa- ja metsätalouden sekä saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannalta merkittävien yhtenäisten viljely-, laidun-, metsä- ja muiden/keräilyalueiden säilymisestä.

SOVA:ssa ei ole huomioitu riittävästi vaikutuksia saamelaiskulttuuriin

Tavoitteiden yhteydessä on laadittu viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain mukainen vaikutusten arvio (SOVA) ja ympäristöselostus. Saamelaiskäräjät haluaa kuitenkin huomauttaa, että näissä asiakirjoissa ei ole arvioitu ympäristön, talouden ja ihmisten hyvinvoinnin yhteydessä riittävällä tavalla saamelaisten perustuslaillista oikeutta kieleensä ja kulttuuriinsa. Riittävässä arvioinnissa olisi tullut ilmi saamelaiskulttuurin yhteys perinteisiin maihin ja vesistöihin, maankäytön kiinteä yhteys perinteisen poronhoidon sekä muiden saamelaiselinkeinojen harjoittamiseen sekä maankäyttöpaineiden aiheuttaman kulttuurin katoamisen uhan aiheuttamat hyvinvointivaikutukset.

Esimerkiksi Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on ilmaissut toistuvasti huolensa siitä, että saamelaisten perinteisesti asuttamilla maa-alueilla on kaivostoimintaa ja metsähakkuita, jotka vaikuttavat saamelaisten elinkeinojen harjoittamiseen kielteisellä tavalla (CERD/C/FIN/CO/20—22). Myös keväällä 2017 valmistuneessa tutkimusraportissa nostetaan haasteita esiin (tutkimusraportti saamelaisten ekologisesta perinnetiedosta:

http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/Saamel_perinnetiedon_Olsen_ym_2017_web_final.pdf).

Oikeuspohjassa ja kansainvälisiä sopimuksia koskevissa osioissa tulisi tuoda näkyväksi alkuperäiskansan oikeudet

Oikeuspohjaa koskien ei ole mainittu perustuslain 17.3 pykälää, eikä sellaisia kansallisia ympäristölainsäädännön säännöksiä, jotka koskevat saamelaiskulttuurin erityistä suojaa. Kansainvälisiä sopimuksia mainitessa ei ole mainittu YK:n julistusta alkuperäiskansojen oikeuksista, alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun YK:n yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjaa, KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevaa valvontakäytäntöä, biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta (erityisesti 8(j) ja 10(c) artiklat), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimusta, YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia koskevaa yleissopimusta ja Pohjoismaista saamelaissopimusluonnosta. Alueidenkäyttöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa tulisi kuitenkin turvata perustuslaista, kansallisesta lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sitoumuksista kumpuavat velvoitteet, kuten saamelaisten osallistumisoikeudet, saamelaiskulttuuria koskeva vaikutusarvio ympäristö-, sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten vaikutusten näkökulmasta, kulttuurin heikennyskielto ja free, prior and informed consent -periaatteen noudattaminen.

Perusteluita kulttuuri- ja luonnonarvojen säilymistä koskien tulisi tarkentaa

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskien on todettu, että kulttuuri- ja luonnonarvojen säilyminen edistää asuin ympäristöjen viihtyvyyttä sekä matkailun vetovoimaisuutta. Näiden lisäksi Saamelaiskäräjät korostaa, että kulttuuri- ja luonnonarvoilla on paitsi itseisarvo, myös arvo saamelaiskulttuurin harjoittamisen, siirtymisen ja säilymisen kannalta. Saamelaiskulttuuri

on vahvasti kytköksissä luontoon ja sen monimuotoisuuteen sekä sääoloihin, joka osaltaan perustelee luonnonarvojen ja kulttuurin säilyttämistä.

Huomioitavaa on myös, että saamelaiskulttuurin, kuten perinteisen poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen, säilyminen perinteisillä mailla myös ylläpitää sitä, että pohjoiset alueet ovat asuttuja ympäri vuoden ja niillä harjoitetaan elinkeinotoimintaa esimerkiksi myös matkailusesonkien ulkopuolella. Lisäksi Saamelaiskäräjät muistuttaa, että kulttuuri- ja luonnonarvojen säilyminen saamelaisten kotiseutualueella turvaa myös saamelaiselinkeinojen harjoittamisen kautta paikallisen, kestävän ruokahuoltovarmuuden.

Ilmastomuutoksen vaikutukset arktiseen luontoon ja perinteisiin saamelaisiin elinkeinoihin tulisi tuoda esiin

Saamelaiskäräjät jakaa alueidenkäyttökäyttötavoitteissa esiin tuodun huolen ilmastomuutoksen aiheuttamista vaikutuksista ja tukee ilmastomuutosta hillitseviä toimenpiteitä. Saamelaiskäräjät kuitenkin huomauttaa, että ilmastomuutosta koskeviin vaikutuksiin lukeutuu jo mainittujen lisäksi keskeisesti haavoittuvien arktisten alueiden nykyiset kasvillisuuden muutokset sekä muutokset lumen ja jään määrässä.

Saamelaiskulttuuri on vahvasti kytköksissä arktiseen luontoon ja sääoloihin, joten ilmastomuutoksen aiheuttamat muutokset vaarantavat myös saamelaisten alueiden käytön perinteisellä tavalla. Jo pitkään on tiedetty, että ilmastomuutoksella onkin vaikutuksia metsiin, poroihin, kaloihin ja riistaan (Maa- ja metsätalousministeriö, ”Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia”, 1/2005, s. 72). Esimerkiksi poronhoidolle ilmastomuutos luo erityisiä haasteita, sillä porot kaivavat ravinnokseen jäkälää ja varpuja lumen alta. Jos maanpintaan syntyy kova jääkerros tai lumi kovettuu tiiviiksi, jääpeite hankaloittaa ja estää riittävän ravinnonsaannin. Ravinnonsaanti talvella vaikuttaa suoraan porojen kuntoon ja vasomiseen, eikä edes aikaisempi kevään tulo kompensoi talviajan haasteita.

Nämä arktiseen luontoon ja alkuperäiskansakulttuuriin vaikuttavat ilmastomuutoksen uhat tulisi tehdä myös näkyviksi alueidenkäytön suunnittelun periaatteissa. Samanaikaisesti Saamelaiskäräjät muistuttaa, että tutkimuksessa on nostettu esiin, että perinteinen poronhoito voi osaltaan olla hidastamassa ilmastomuutoksen vaikutuksia arktiselle luonnolle: perinteisen poronhoidon tukeminen onkin perusteltua myös ilmastomuutoksen vaikutusten hillitsemisen näkökulmasta (Maria Tuomi ja Virve Ravolainen, ”Poro Pohjois-Fennoskandian tunturilaitumilla”, Tapio Nykänen ja Leena Valkeapää (toim.), Kilpisjärven poliittinen luonto, 2016, ss. 132-135).

Saamelaisen perinteisen tiedon rooli luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ja kulttuuriympäristöjen turvaamisessa tulisi tunnistaa ja tunnustaa

Saamelaiskäräjät yhtyy siihen, että luonnon monimuotoisuus ja kulttuuriympäristöön kohdistuvat uhat tulee ottaa keskeisesti alueidenkäytössä huomioon. Suomi on biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen artiklan 8 mukaisesti sitoutunut suojelemaan ekosysteemejä ja luontaisia elinympäristöjä sekä säilyttämään lajien elinkykyisiä populaatioita ja elvyttämään niitä luonnollisessa ympäristössään. Yleissopimuksen artiklan 8 alakohdan (j) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella. Yleissopimuksen artiklan 10 (c) mukaan Suomen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön

mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin. (Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994).

Saamelaiskäräjät katsoo kuitenkin, että nykyisellään valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ei ole tunnistettu riittävästi saamelaisten perinteisen ekologisen tiedon roolia luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriympäristöjen suojelemisessa. (ks. tutkimusraportti saamelaisten ekologisesta perinnetiedosta: http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/Saamel_perinnetiedon_Olsen_ym_2017_web_final.pdf), eikä *Akwé: Kon* -ohjeita ja niiden ryhmiä.

Viidennessä maaraportissa koskien biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta Suomi on sitoutunut pysäyttämään saamelaisten perinteiseen tietoon liittyvän tiedon katoamisen ja haitalliset vaikutukset saamelaisten maankäyttöön. Lisäksi Suomi on sitoutunut tukemaan laidunkiertoa, jotta saamelaisten perinteinen elinkeinon jatkuvuus poronhoidossa taataan itsemääräämisoikeuden mukaisesti (Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi, Kansallinen toimintaohjelma, s. 35; Fourth National Report on the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Finland, 2010, s. 85). Näiden sitoumusten ja *Akwé: Kon -ohjeiden* tulisi näkyä myös linjattaessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Saamelaisen perinteisen ekologisen tiedon rooli tulisi tunnistaa ja huomioida myös tavoitetasolla siten, että ympäristöllisiä, kulttuurisia, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa se tunnistettaisiin ja otettaisiin tosiasiallisesti ja riittävästi huomioon. Samoin tulisi turvata saamelaisten rooli nykyisten kulttuuriympäristöjen säilyttämisessä, sillä tällä hetkellä etenkin pohjoisilla alueilla on kulttuurihistoriallisesti tärkeitä inventoimattomia alueita, joista on kuitenkin olemassa saamelaista perinnetietoa. Näiden inventoimattomien kulttuuriympäristöjen paikallinen ja tarkka tunnistaminen ilman saamelaista kulttuurituntemusta voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta, sillä saamelaiselle kulttuuriympäristölle tyypillistä on ns. jäljettömyys, siinä mielessä, että luontoon on pyritty jättämään vain rajallisesti merkkejä (Pekka Huima, Käsivarren porosaamelaisilta opittuja ajatuksia arkkitehtuurista. Diplomityö Aalto-yliopiston arkkitehtuurin laitokselle, 2015.) Vastaavasti jo tehdyn saamelaisten kotiseutualueen maisema-aluepäivitysinventoinnin tuloksena syntyneet esitykset tulisi vahvistaa, jotta voitaisiin turvata jo inventoitujen saamelaisten kulttuuriympäristöjen säilyminen.

Elinkeinojen uudistuminen ei saa tapahtua perinteisten saamelaisten elinkeinojen kustannuksella

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että elinkeinojen uudistuminen voi luoda myös joissakin tapauksissa uhan nykyisille, vakiintuneille perinteisille ja ekologisesti kestäville saamelaiselinkeinoille. Saamelaisten kotiseutualueella on ollut viime vuosina esimerkiksi painetta metsähakkuiden lisäksi kaivosteollisuudelle, joka on huomattava riski niin ympäristölle kuin perinteiselle maankäytölle. Alueidenkäytön tavoitteissa tulisikin varmistaa, ettei elinkeinojen uudistuminen tapahdu saamelaisten perustuslaillisen oikeuden ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan, kustannuksella. Siinä missä esimerkiksi matkailun on huolellisella suunnittelulla ja saamelaiskulttuuria kunnioittavalla tavalla mahdollista elää rinnakkain perinteisten saamelaiselinkeinojen rinnalla, ei maa-aloja, joita käytetään malminetsintään ja kaivosteollisuuteen, ei ole mahdollista käyttää entisellä tavalla ja siten rinnakkainelo ei ole mahdollista.

Nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvän elämän mahdollisuudet tulee turvata saamelaiskulttuuri tuntien ja sitä kunnioittaen

Saamelaiskäräjät katsoo, että nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvät elämisen mahdollisuudet on keskeinen tavoite kestäväälle kehitykselle. Saamelaiskulttuurin näkökulmasta nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvät elämisen mahdollisuudet poikkeavat osin valtaväestön mahdollisuuksista. Saamelaiskulttuuri on vahvasti sidoksissa maahan ja sen käyttöön – maan ja luonnon merkitys ei saamelaiskulttuurissa rajoitu ainoastaan elinkeinoihin ja niiden harjoittamiseen, vaan ne luovat laajemman perustan maailmankatsomukselle, uskomuksille, perinteille, kulttuuriselle identiteetille, jopa kielelle. Nykyisten ja tulevien sukupolvien saamelaisten hyvän elämisen edellytykset kytkeytyvätkin keskeisesti perinteisille alueille. Saamelaisten mahdollisuudet harjoittaa saamelaiskulttuuria ja -elinkeinoja tulisi huomioida alueidenkäyttöä suunniteltaessa, jotta oikeudet turvataan kestäväällä tavalla.

Saamelaisesta näkökulmasta maankäyttö voi olla ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää vain, jos saamelaiset pystyvät jatkamaan kulttuurinsa harjoittamista, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen harjoittaminen. Kaikki ne maan- ja vesistöjen käyttöä koskevat toimet, jotka estävät tai tarpeettomasti hankaloittavat saamelaiskulttuurin harjoittamista, eivät ole kestäviä sosiaalisesta, kulttuurisesta ja usein ympäristöllisestä ja taloudellisestakaan näkökulmasta.

Suosittelavat toimenpiteet

Saamelaiskäräjät lausuu, että luonnosta tulee päivittää edellä esitetyn mukaisesti. Tavoitteisiin tulee lisätä selvä heikentämiskielto saamelaiskulttuuria koskien, turvata riittävien vaikutusarvioiden laatiminen saamelaiskulttuurin kannalta ja tunnustaa free, prior and informed consent -periaate. Myös nykyistä SOVA-arviota tulisi täydentää saamelaiskulttuuria koskevalla vaikutusarviolla. Lisäksi Saamelaiskäräjät katsoo, että tavoitteita avaavissa osioissa tulisi nostaa esiin myös saamelaiskulttuurin näkökulmia, joita on lausunnossa esitetty.

Inarissa 15. päivänä elokuuta 2017



Puheenjohtaja

Tiina Sanila-Aikio

Merk.

Ympäristösihteeri

Anni-Helena Ruotsala

(Lausunnon valmisteluun on osallistunut Tampereen yliopiston tutkija Heta Heiskanen. Lausunnosta päätti Saamelaiskäräjien puheenjohtaja 15.8.2017 kuultuaan hallitusta.)