



Ympäristöministeriö
Selvitysmies Erkki Hollo
Kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Asia: Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnista
Viite: Seminaari 20.4.2012, selvitysmies Erkki Hollon selvitysluonnos 5.4.2012

1. Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnin lähtökohdat

Saamelaiskäräjät tarkastelee muistiossa alustavasti ympäristöministeriön asettaman selvitysmies Erkki Hollon selvitysluonnoksen keskeistä sisältöä ja keskeisiä Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnissa käsiteltäviä seikkoja. Muistion liitteenä on saamelaiskäräjien lausunto Nagoyan pöytäkirjan allekirjoittamisesta. Saamelaiskäräjillä ei ole tässä vaiheessa mahdollisuutta tarkastella Hollon selvitystä laajemmin sopimuksen ratifioinnin edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia ja säädösvaatimuksia. Saamelaiskäräjät korostaa, että pöytäkirjan ratifiointi on hyvin tärkeä alkuperäiskansoille. Saamelaiskäräjät kannattaa pöytäkirjan pikaista ratifiointia.

Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liitetty geenivarojen saatavuutta ja niiden käytöstä saatavien hyötyjen tasapuolista ja oikeudenmukaista jakoa koskeva Nagoyan pöytäkirja hyväksyttiin sopimuksen 10. osapuolikokouksessa. Pöytäkirja on luonteeltaan Euroopan Unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen jaetun toimivallan sopimus. Se tarkoittaa sitä, että sekä unioni että jäsenvaltiot voivat antaa velvoittavia säädöksiä Nagoyan pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Suomi on yhdessä Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa allekirjoittanut Nagoyan pöytäkirjan.

Nagoyan pöytäkirja tarkentaa biodiversiteettisopimuksen artikloja 15 ja 8(j).

15 artikla Perintöaineen saanti ja saatavuus

1. Koska sopimuspuolet tunnustavat valtioiden täysivaltaisen oikeuden luonnonvaroihinsa, perintöaineen saantia ja saatavuutta koskeva päätäntävalta on kansallisilla hallituksilla ja sitä sääntelee kansallinen lainsäädäntö.
2. Kukin sopimuspuoli pyrkii luomaan olosuhteet perintöaineen saannin ja saatavuuden helpottamiseksi muille sopimuspuolille ympäristöä säästäviin tarkoituksiin ja olemaan asettamatta rajoituksia, jotka ovat tämän yleissopimuksen tavoitteiden vastaisia.
3. Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan tässä artiklassa sekä 16 ja 19 artiklassa mainitulla sopimuspuolen toimittamalla perintöaineella vain sellaista perintöainesta, jonka toimittaa sopimuspuoli, joka on alkuperämaa tai joka on hankkinut sen tämän yleissopimuksen mukaisesti.
4. Jos saanti myönnetään, se tapahtuu keskinäisesti sovituin ehdoin ja tämän artiklan määräysten mukaisesti.
5. Perintöaineen saanti ja saatavuus edellyttää perintöaineen toimittavan sopimuspuolen etukäteen antamaa, tosiasioihin perustuvaa suostumusta, ellei asianomainen sopimuspuoli toisin päättää.
6. Kukin sopimuspuoli pyrkii kehittämään ja suorittamaan sellaista tieteellistä tutkimusta, joka perustuu muiden sopimuspuolten toimittamaan perintöaineeseen, läheisessä yhteistyössä toimittavan sopimuspuolen kanssa ja mahdollisuuksien mukaan asianomaisessa maassa.
7. Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarpeen mukaan lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin tai toimintalinjaa koskeviin toimenpiteisiin, 16 ja 19 artiklan mukaisesti sekä tarvittaessa 20 ja 21 artiklassa tarkoitetun rahoitusjärjestelmän avulla, tavoitteenaan jakaa oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla perintöaineeseen kohdistuvan tutkimus- ja kehitystyön tulokset sekä perintöaineen kaupallisesta ja muusta käytöstä koitua hyöty perintöaineen toimittavan sopimuspuolen kanssa. Jakaminen perustuu keskinäisellä sopimuksella sovittuihin ehtoihin.

8(j) artikla¹

Sopimosapuolien tulee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkittävää alkuperäiskansojen ja perinteisen elämänmuodon omaavien paikallisyhteisöjen tietämystä, innovaatioita ja käytäntöjä, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista tämän tietämyksen, innovaatioiden ja käytäntöjen omistajien luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tämän tietämyksen, innovaatioiden ja käytäntöjen käytöstä saatujen hyötyjen tasapuolista jakamista.

Saamelaiskäräjät on antanut lausunnon Nagoyan pöytäkirjan allekirjoittamisesta ympäristöministeriölle 08.04.2011 (liite). Saamelaiskäräjät on lausunnossaan alustavasti käsitellyt pöytäkirjan ratifiointiin edellyttämiä toimia Suomessa. Saamelaiskäräjät on esittänyt lausunnossaan, että:

- a) Saamelaiskäräjät näkee tärkeänä, että pöytäkirja allekirjoitetaan ja hyväksytään Suomessa.
- b) Pöytäkirja tulee kääntää Suomessa puhuttaville saamen kielille hyväksymisprosessin aikana.
- c) Hyväksymisprosessissa tulee selvittää Nagoyan pöytäkirjan suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin sekä selvittää saamelaisten geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon vaatimia lainsäädäntö- ja toimeenpanotoimenpiteitä kansallisesti ja yhteispohjoismaisesti.
- d) Saamelaiskäräjille turvataan edustus pöytäkirjan hyväksymisen valmisteluelimissä ja turvataan resurssit valmisteluelimeen osallistumista varten.
- e) Hyväksymisprosessin aikana tulee kiinnittää huomiota YK:n hyväksymän alkuperäiskansajulistuksen velvoitteisiin, jotka koskevat geenivarvoja ja perinteistä tietoa.
- f) Saamelaiskäräjät näkee tärkeänä, että hyväksymisprosessin aikana konsultoidaan Ruotsin ja Norjan valtioita, jotta toimeenpano olisi yhteneväistä.
- g) Pohjoismaisen saamelaissopimuksen jatkoneuvotteluissa tulee kiinnittää huomiota Nagoyan pöytäkirjan ratifiointiin vaatimuksiin, jotka koskevat geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon saatavuutta ja saamelaisen parlamentaarisen neuvoston asemaa.
- h) Saamelaisten perinteisesti asuttamilla asuma-alueilla tulee selvittää saamelaisten geenivaroihin liittyvää tietoa ja geenivaroihin liittyvää tapaoikeutta.
- i) Saamelaiskäräjien osallisuus kansalliseen, kansainväliseen ja EU:n geenivaroihin liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon tulee turvata.

Suomen hyväksymällä YK:n alkuperäiskansajulistuksella on yhtymäkohtia Nagoyan pöytäkirjaan. Alkuperäiskansajulistuksen artikla 31 käsittelee alkuperäiskansojen oikeutta geenivaroihin.² Julistuksen artiklan 19 mukaan valtioiden tulee neuvotella ja toimia vilpittömässä mielessä yhteistyössä alkuperäiskansojen omien edustuselinten kanssa saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

¹ Artiklan käännös Esko Jaakkola.

² 1. Alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä tieteensä, teknologiansa ja kulttuuriensa eri ilmenemismuotoja, mukaan lukien inhimilliset ja geneettiset voimavarat, siemenet, lääkkeet, tieto eläinten ja kasvien ominaisuuksista, suullinen perinne, kirjallisuus, muotoilut, urheilu sekä perinteiset pelit ja leikit sekä kuvataiteet ja esittävät taiteet. Niillä on myös oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää tähän kulttuuriperintöön, perinnetietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa liittyvää henkistä omaisuuttaan.

2. Valtiote toteuttavat yhdessä alkuperäiskansojen kanssa tehokkaat toimet, joilla tunnustetaan näiden oikeuksien käyttö ja suojellaan sitä.

Ympäristöministeriö asettama biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän luovutti loppuraporttinsa ympäristöministeriölle 7.6.2011. Työryhmän tehtävänä oli koordinoida Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2006 - 2016 tarkoittamia alkuperäiskansojen perinnetietoa koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen artikla 8j:n liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaiden kannalta. Työryhmän tavoitteena oli edistää työohjelman toimeenpanoa Suomessa eri ministeriöiden ja sidosryhmien yhteistyöllä sekä antaa osaltaan suosituksia yleissopimuksen soveltamiseksi ja toteuttamiseksi Suomessa. Työryhmän loppuraporttiin on kirjattu, että saamelaiskäräjille turvataan edustus ratifioinnin valmisteluelimissä.

Artikla 8j- työryhmä on loppuraportissaan linjannut Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnista seuraavasti:

Nagoyan pöytäkirjassa on yhtäläisyyksiä alkuperäiskansajulistuksen kanssa ja pöytäkirja täydentää artikla 8(j):tä. Työryhmä katsoo, että on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella artiklojen 8(j) ja 15, alkuperäiskansajulistuksen ja Nagoyan pöytäkirjan välistä suhdetta ja toimeenpanoa osana Nagoyan pöytäkirjan ratifiointia. Nagoyan pöytäkirjan 11 artikla tulisi huomioida pohjoismaisen saamelaissopimuksen jatkoneuvotteluissa. Nagoyan pöytäkirjan luonteen vuoksi ratifiointiprosessissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että saamelaiskäräjien tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet turvataan ja saamelaiskäräjillä on resursseja osallistua täyspainoisesti pöytäkirjan ratifioinnin valmisteluun ja kansalliseen toimeenpanoon.

Työryhmä suositaa ympäristöministeriötä huomioimaan Nagoyan pöytäkirjan ratifiointiprosessin aikana keskeiset alkuperäiskansajulistuksen velvoitteet.

Valmisteilla oleva Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia linjaa myös Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnista. Saamelaiskäräjät pitää tarkoituksenmukaisena, että selvitysmies Hollon selvitys viimeisteltäisiin bd-strategian valmistumisen jälkeen, jotta valtioneuvoston linjaukset asiassa tulisivat asianmukaisesti huomioitua selvityksessä.

Bd-strategialuonnoksessa (9.3.2012) on Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnista todettu mm. seuraavasti:

Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöiden hallussa olevasta geenivaroihin liittyvästä perinteisestä tietämyksestä ja siihen liittyvistä erityiskysymyksistä on määrätty 12 artiklassa. Artikla täydentää biodiversiteettisopimuksen 8(j) artiklaa. Suomessa artikla koskee saamelaisia.

• Valtioneuvosto katsoo, että Nagoyan pöytäkirjan allekirjoittajana Suomen tulee ratifioida pöytäkirja viivytyksettä ja siten osaltaan tukea yleissopimuksen toimeenpanoa. Geenivarojen saatavuuteen ja hyötyjen jakoon liittyvät ennakosuostumukseen ja yhteisesti sovittujen ehtojen lupa- tai muu menettely on pöytäkirjan täytäntöönpanon ja ratifioinnin kannalta keskeinen mittari

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö selvittää Nagoyan pöytäkirjan suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön ja kansallisen lainsäädännön säätelytarpeita. Saamelaiskäräjät esittää, että selvityksen jatkovalmistelussa huomioidaan artikla 8(j)-työryhmän loppuraportti ja ennen selvityksen valmistumista saamelaiskäräjiä kuullaan asiassa. Artikla 8(j)-työryhmän loppuraportissa on todettu, että saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuudet ja edustus turvataan ratifiointiprosessin valmistelussa. On tärkeää, että selvitys antaa riittävän kokonaiskuvan ratifioinnin jatkovalmistelussa ja siinä on huomioitu ratifiointiprosessille tärkeät seikat ja kansalliset olosuhteet. On tärkeää, että asian valmistelu tapahtuu vuorovaikutteisesti ja biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon ohjeita ja alkuperäiskansajulistuksen velvoitteiden mukaisesti vilpittömin mielin. Saamelaiskäräjät toivoo, että selvityksen valmistelussa tehdään hyvää yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa.

2. Saamelaiskäräjien huomiot selvitysmies Hollon selvitysluonnokseen luvuittain

1.2 Monimuotoisuussopimuksen 15 artiklan ja Nagoyan pöytäkirjan velvoitteiden analyysi kansallisen täytäntöönpanon näkökulmasta

Ympäristöministeri on tilannut selvityksen selvitysmies Hollolta Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnin edellyttämistä lainsäädäntötoimista. Nagoyan pöytäkirjan ratifiointi edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön tai sektorilainsäädännön kehittämistä. Selvityksen mukaan Suomessa biodiversiteettisopimuksen tavoitteet eli monimuotoisuuden suojelu ja luonnonvarojen kestävä käyttö on säännelty ja toimeenpantu usean lain keinoin. Selvityksen mukaan näitä ovat etenkin luonnonsuojelulaki, metsälainsäädäntö, erämaa- ja luontaiselinkeinolainsäädäntö (mukaan lukien alkuperäiskulttuurin vaalimista koskeva sääntely), tietyssä määrin myös geeniteknikka-, tuholaiсторjunta-, elintarvike- sekä eläinsuojelulainsäädäntö.

Saamelaiskäräjät toteaa, että Suomessa ei ole olemassa alkuperäiskansakulttuurin vaalimista koskevaa säätelyä. Laissa saamelaiskäräjistä ei huomioitu biodiversiteettisopimuksen velvoitteita. Ympäristön suojelua koskevassa sektorilainsäädännössä ei myöskään ole suoranaisia määräyksiä saamelaisen luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon suojasta. Välillisesti erämaalaki turvaa saamelaisen tavanomaisen luonnonkäytön (10c) harjoittamisen erämaa-alueilla.³ On toki todettava, että erämaalaki on hyväksytty Suomessa ennen biodiversiteettisopimuksen valmistumista, hyväksymistä ja Suomen kansallista ratifiointia ja erämaalain saamelaiskulttuuria koskevat velvoitteet johtuvat osaltaan muista Suomen kansainvälisistä velvoitteista kuten kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta.

Suomessa perinteisiä saamelaiselinkeinoja ohjaava lainsäädäntö on valmistunut ennen biodiversiteettisopimuksen valmistumista (kalastus-, metsästys- ja poronhoitolaki). Elinkeinoja ohjaava erityislainsäädäntö ei huomioi bd-sopimuksen alkuperäiskansoja koskevia velvoitteita.

2.6 Alkuperäiskansan ja paikallisyhteisön geenivarojen hyödyntäminen (ABS 7 art.) ja perimätiedon hyödyntäminen

Selvitysmies Hollo käyttää Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevien artiklojen osalta termiä perimätieto. Nagoyan pöytäkirjan käännösluonnoksessa (22.9.2011) artiklan 7 osalta käytetty termi on perinteinen tietämys. Biodiversiteettisopimuksen artiklassa 8j puhutaan puolestaan perinteisestä tietämyksestä. Kansallinen artikla 8j-työryhmä on käyttänyt artikla 8j:n osalta termiä perinteinen tieto, koska se kuvaa työryhmän näkemyksen mukaan parhaiten englanninkielisen alkutekstin merkitystä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan termi ”perimätieto” antaa virheellisen käsityksen ja selvityksessä tulisi käyttää johdonmukaisesti joko termiä ”perinteinen tietämys” tai suotavammin termiä ”perinteinen tieto”.

Kappaleessa olisi hyvä tuoda huolellisemmin esille mitä alkuperäiskansa ja paikallisyhteisö tässä yhteydessä tarkoittaa ja miten artiklaa on kansallisesti sovellettava. Biodiversiteettisopimuksen artikla 8(j) ja Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevat artiklat koskevat kansallisesti saamelaisia⁴. Suomessa ei ole sellaisia bd-sopimuksen ja Nagoyan pöytäkirjan tarkoittamia perinteisen elämänmuodon omaavia paikallisyhteisöjä, joihin sopimusta sovellettaisiin. Bd-sopimuksen kontekstissa termi paikallisyhteisö tarkoittaa ns. heimokansoja, jotka omaavat perinteisen elämänmuodon ja kulttuurin, mutta eivät ole poliittisista tai muista syistä saaneet alkuperäiskansan asemaa. Nyt

³ lain § 1: erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi.

⁴ Artikla 8j-työryhmän loppuraportti 7.6.2012, bd-strategialuonnos 9.3.2012.

selvitysluonnoksesta jää sellainen virheellinen käsitys, että Suomessa olisi myös bd-sopimuksen määrittämiä kansallisia paikallisyhteisöjä.

Nagoyan pöytäkirjan paikallisyhteisöjä koskevat velvoitteet koskevat vain ja ainoastaan Nagoyan pöytäkirjan kansainvälistä ulottuvuutta, eli tilanteita, joissa sopimuksen tarkoittamaa geenimateriaalia tuodaan Suomeen sellaisista sopimuksen osapuolivaltioista, joissa on paikallisyhteisöjä ja jotka omaavat artikla 7 mukaista perinteistä tietoa. On todettava ja huomioitava, että Nagoyan pöytäkirjan mukaisesti (6, 16, 15 artiklat) kunkin sopimusosapuolen tulee kansallisessa lainsäädännössä huolehtia valtion alueella olevien geenivarojen hyötyyn liittyvän ennakkosuostumuksen säätämisestä ja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisön suostumuksen hankinnasta.

Selvitysmies Hollon selvitysluonnoksessa todetaan, että erityisesti alkuperäiskansoja mutta muitakin geenivarojen haltijatahoja koskee valtionrajat ylittävän geenivaran hyödyntämistä koskevan yhteistyön järjestäminen (ABS 11 art.). Tyypillisimmillään saamelaisväestön maantieteellisestä laajuudesta voisi muodostua tuollainen valtioiden yhteistoimintaa vaativa tilanne; tosin yhteistyöhön tulee ”pyrkä”, sitä ei ole säädetty pakolliseksi. Selvityksen mukaan yhteistyötilanteissakin tulee huolehtia geenivaran haltijatahon asianmukaisesta kuulemisesta ja hyödyn jakamisen määrittelystä ennen mahdollisen ennakkosuostumuksen antamista. Selvitysmies ei esitäkään myöhemmin selvityksessään että artiklasta 11 tulisi säätää kansallisessa lainsäädännössä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan artiklan 11 osalta on tarvetta kansalliseen säätelyyn, joka tulisi ratkaista pohjoismaisen saamelaisopimuksen yhteydessä. Säätelyyn on tarvetta, koska saamelaiskulttuurin aineellinen ulottuvuus ja luonnon hyödyntäminen on pääosin samanlaista kaikilla saamelaisten asuma-alueilla, eri alueelliset erityispiirteet toki huomioiden. Saamelaiset harjoittavat samanlaisia perinteisiä elinkeinoja asuinmaista riippumatta. Perinteisiä elinkeinoja ovat pronhoito, kalastus, metsästys, keräily ja käsityö. Elinkeinot edellyttävät samanlaista luonnonressurssien tunnistamista, toki ympäristölliset, kielelliset ja maantieteelliset olosuhteet tuovat eroavaisuuksia, jotka koskevat perinteistä tietoa. Mahdollinen geenivaroihin liittyvä saamelainen perinteinen tieto on todennäköisesti sekä Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän saamelaisten hallussa. Artiklan toimeenpano ja suhde kansalliseen lainsäädäntöön vaatii pikaista selvittämistä.

Parhaillaan ovat käynnissä neuvottelut pohjoismaisen saamelaisopimuksen hyväksymiseksi. Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi valmistui, julkaistiin sekä luovutettiin Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioiden ministereille 27.10.2005. Sopimuksen jatkoneuvottelut on tarkoitus saattaa valmiiksi neljän vuoden kuluessa. Pohjoismainen saamelaisopimus ei käsittele geenivarojen saatavuuteen liittyviä kysymyksiä, mutta suojaa saamelaisten perinteistä tietoa. Sopimuksen artiklan 31 ensimmäinen kohta kuuluu: *valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteistä tietämystään ja perinteisiä kulttuurinilmauksiaan sekä edistää sitä, että saamelaiset voivat säilyttää ja kehittää niitä sekä välittää niitä tuleville sukupolville.* Pohjoismaisen saamelaisopimuksen tarkoitus on harmonisoida saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa.

Saamelaiskäräjät ovat muodostaneet yhteistyöelimensä, saamelaisen parlamentaarisen neuvoston (SPN), jonka tarkkailijoina ovat Venäjän saamelaisjärjestöt. Yhteistyötä ohjaa yhteistyösopimus. SPN edustaa saamelaisia kansainvälisissä asioissa ja saamelaisia alkuperäiskansana koskevissa asioissa. SPN:lle ei voida delegoida julkista valtaa tai saamelaiskäräjille laissa annettuja tehtäviä nykyisen lainsäädännön puitteissa. Pohjoismaisessa saamelaisopimusluonnoksessa käsitellään yhteisiä saamelaisorganisaatioita artiklassa 20. *Artiklan mukaan sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät voivat muodostaa yhteisiä organisaatioita. Valtioiden tulee tarvittaessa yhteistoiminnassa saamelaiskäräjien kanssa edistää julkisen vallan siirtämistä tällaisille yhteisille organisaatioille.* Nago-

yan pöytäkirjan ratifiointi edellyttää saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan artiklan 11 osalta saamelaisen parlamentaarisen neuvoston aseman huomioimista.

Artiklan 11 osalta voi olla tarkoituksenmukaista, että sen kansallinen toimeenpano esitettäisiin säädettäväksi pohjoismaisen saamelaissopimuksen yhteydessä.

3.4.1. Säätelevän valinnasta (Ehdotus) ”Geenivaralaki”

1 §. Sääntelyn tarkoitus

Tämän lain/luvun tavoitteena on turvata geenivarojen saatavuus, tarkoituksenmukainen hyödyntäminen ja hyötyjen oikeudenmukainen jako sekä turvata luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö. Geenivaran haltijana olevan alkuperäiskansan ja paikallisyhteisön osallistumisesta geenivaran luovuttamisesta päättämiseen ja hyödyntämisestä saatavan hyödyn jakamiseen säädetään jäljempänä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan geenivaralain säätäminen asiassa voisi olla selkein tapa edetä, koska asiakokonaisuuden kokonaiskuvan hahmottaminen voi olla vaikeaa, jos asiasta säädettäisiin useassa eri laissa. Kansallisen lain tulisi seurata mahdollisimman pitkälle Nagoyan pöytäkirjan velvoitteita ja tavoitteita. Sääntelyn tarkoituksessa ei ole saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista todeta että asiasta säädetään muualla. Sääntelyn tarkoitukseseen voisi ottaa Nagoyan pöytäkirjan mukaisen tarkoituksen: Tällä lailla säädellään myös yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien geenivaroihin liittyvän perinteiseen tietämykseen sekä tällaisen tietämyksen käytöstä saataviin hyötyihin.

2 §. Soveltamisala

Soveltamisalassa ei ole erotettu lain kansallista ja kansainvälistä velvoittavuutta. Soveltamisalaa tulee tarkentaa huolellisemmin siten, että missä laajuudessa laki koskee geenivarojen ja siihen liittyvän perinteisen tiedon maahantuontia ja mikä on lain velvoittavuus tältä osin kansainvälisesti.

Mahdollisessa geenivaralain tullaan eriyttää hyvin selkeästi eri artikloihin geenivarojen hyödyntämiseen liittyvät kansalliset velvoitteet ja tilanteet, joissa sääntely koskee geenivaroihin ja niihin liittyvään perinteiseen tietoon liittyvää maahantuontia. Nyt selvitysmiehen esityksessä näitä asiakokonaisuuksia ei ole erotettu eikä selvennetty riittävästi.

3 §. Määritelmät

”paikallistietämys” tarkoittaa siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään alkuperäiskansan/ saamelaisväestön ja muiden paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin

Selvitysmies on tässä yhteydessä esittänyt, että kansallisen lakiin otettaisiin Nagoyan pöytäkirjaa laajemmin eri käsitteiden määritelmiä. Selvitysmies on esittänyt termiä paikallistietämys määritettäväksi asetuksella, ilmeisesti viitaten perinteiseen tietoon virheellisellä käsitteellä. Nagoyan pöytäkirja eikä bd-sopimus tunnista paikallistietämyksen käsitettä. Mikäli selvitysmies pitää esityksensä voimassa, kyseessä olisi uusi kansainvälisoikeudellinen termi.

Selvitysmiehen esitys siitä, että ”paikallistietämyksestä” säädettäisiin tarkemmin asetuksella on kansainvälisoikeudellisesta näkökulmasta ongelmallinen. Biodiversiteettisopimuksessa ei ole määritetty perinteistä tietoa tarkemmin kuin siten, miten artikla 8(j):ssä on asiasta kirjattu. Kansainvälisoikeudellisesti on todettu hyvin ongelmalliseksi luoda kaiken kattava perinteisen tiedon määritelmä, koska alkuperäis- ja heimokansat elävät hyvin erilaisissa maantieteellisissä, ympäristöllisissä, kielellisissä, kulttuurisissa ja yhteiskunnallisissa olosuhteissa eikä alkuperäiskansakulttuurien tietämys-

järjestelmää voi ”yhdenmukaistaa”. Täten olisi hieman ongelmallista, jos Suomi määrittäisi lainsäädännössään yleisen perinteisen tiedon määritelmän bd-sopimuksen pohjautuvan kansainvälisen sopimuksen ratifioinnin yhteydessä, kun se ei niin ole tehnyt bd-sopimuksen ratifioinnin yhteydessä. Koska kyseessä on Euroopan Unionin ja jäsenmaiden jaetun toimivallan sopimus, EU:lla voi olla sanansa sanottavana myös perinteisen tiedon määrittelystä.

Perinteisen tiedon määrittäminen bd-sopimuksen kontekstissa lainsäädännössä voi olla lainsäädännöllisesti hankalaa ja saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan asia tulisi ratkaista osana bd-sopimuksen toimeenpanoa esimerkiksi saamelaiskäräjälain tarkistamisen tai pohjoismaisen saamelaisopimuksen ratifioinnin yhteydessä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan Suomessa voidaan laatia vain ja ainoastaan artikla 8(j):n mukainen kansallinen määritelmä saamelaisten perinteisestä tiedosta mahdollisesti yhteistyössä Norjan ja Ruotsin valtioiden kanssa. Suomessa artikla 8(j):n velvoitteet koskevat vain ja ainoastaan saamelaisia eikä Suomi voi kansainvälisoikeudellisesti luoda yleispätevää kansainvälisoikeudellista määritelmää muiden alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisestä tiedosta.

Saamelaiskäräjät pitää tarkoituksenmukaisena, että Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnin yhteydessä ei määritellä perinteistä tietoa artikla 8(j):tä tarkemmin. Hallituksen esityksessä olisi mahdollisuus kuvata tarkemmin käsitteen sisältöä Suomessa. Suomessa artikla 8(j)- työryhmä on tehnyt määritelmät saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvästä perinteisestä tiedosta ja tapaoikeudesta, jotka tulisi hyödyntää Nagoyan pöytäkirjan ratifiointiprosessin valmistelussa.

Perinteinen tieto⁵

Saamelainen luonnon monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto ilmenee saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa eli poronhoidossa, kalastuksessa, metsästyksessä, keräilyssä ja käsityössä sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily käsityö- ja metsästyskäytänteissä.

Tapaoikeus⁶

Saamelainen luonnon monimuotoisuuteen liittyvä tapaoikeus ohjaa perinteistä maankäyttöä, yhteisön sisäisiä suhteita liittyen maankäyttöön, luo periaatteet nautinta-alueille ja ohjaa luonnonresurssien hyödyntämistä kestäväällä tavalla saamelaisen oikeuskäsitteen mukaisesti.

5 §. Geenivaran käytöstä päättäminen

Geenivaroja saadaan hyödyntää tai luovuttaa toisen hyödynnettäväksi noudattaen mitä muualla laissa on voimassa oikeudesta luonnonvarojen hallintaan ja käyttöön sekä kasvien ja eläinten pitämiseen. Jos geenivaran hyödyntämisen perusteena on alkuperäiskansan tai paikallistietämyksen piiriin kuuluva tieto, keksintö tai käytäntö, luvan myöntäminen edellyttää, että paikallisyhteisö on antanut suostumuksensa. Lisäksi edellytetään, että hankkija on tehnyt sopimuksen paikallisyhteisöä edustavan elimen kanssa taikka että lupa-asiaa käsiteltäessä tällainen sopimus on saatu aikaan. Asetuksella säädetään tarkemmin suostumuksen hankkimisesta ja sopimuksen sisällöstä.

Mitä edellä 2 momentissa säädetään, on soveltuvien osin voimassa myös yhteisillä alueilla ja paikallisyhteisöissä sijaitseviin tai siellä ylläpidettäviin geenivaroihin. Geenivarojen hyödyntämiseen ja siihen kuuluvan perimätiedon käyttämiseen yhteisillä alueilla ja muissa yhteisöissä sovelletaan lisäksi mitä näitä koskevan päätösvallan osalta säädetään.

/Tarkoittaa yhteismetsiä, yhteisiä vesialueita, yhteisiä kalavesiä ym.

Artiklassa on tuotu esille uudestaan uusi käsite ”paikallistietämys” sekä käsitelty epäselvästi alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskevia velvoitteita. Tässä yhteydessä tulisi taas erottaa geenivaran tuonti ja kansallinen geenivarojen hyödyntäminen eri artikloihin. Geenivarojen tuontikysymykset tulisi yhdistää artikla 14 § yhteyteen (Geenivarojen tuonti) Suomessa tapahtuvassa geeniva-

⁵ Artikla 8(j)-loppuraportti

⁶ Artikla 8(j)-loppuraportti

roihin liittyvän perinteisen tiedon hyödyntämisessä ennakkolupa tarvitaan vain Suomen saamelaiskäräjiltä, koska Suomessa ei ole bd-sopimuksen tarkoittamia paikallisyhteisöjä tai muita alkuperäiskansoja. Kansainvälisestä geenivarojen tuontiin liittyvistä kysymyksistä tulee säätää erikseen. 3 momentin yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista viitata saamelaiskäräjälain § 4, jossa määritetään saamelaisten kotiseutualue.

8 §. Ennakkosuostumus (lupa)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että tietyn geenivaran hyödyntämistä varten vaaditaan viranomaisen lupa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi, paikallisväestön etujen suojaamiseksi taikka muusta tärkeästä syystä (ennakkosuostumus). Julkisesta kokoelmasta tapahtuvaan luovutukseen lupaa tulee kuitenkin edellyttää ainoastaan erityisen painavasta syystä. Lupahakemukseen tulee liittää sopimus geenivaran hyödyntämistarkoituksesta ja muista ehdoista sekä hyödyn jakamisesta (MAT).

Luvan myöntäminen yksityisen tai yhteisön hallussa olevaan geenivaraan edellyttää oikeudenhaltijan suostumusta. Jos kysymys on saamelaisalueen tai paikallisyhteisön tietämyksen alaan kuuluvasta geenivarasta, viranomaisen lupa vaaditaan sen varmistamiseksi, että asianmukainen hyväksyntä on hankittu ja että solmittu sopimus täyttää tässä luvussa säädetyt luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja hyödyn jakamista koskevat vaatimukset.

Jos geenivara luovutetaan edelleen hyödynnettäväksi, uutta lupaa ei tarvita, mutta luovutuksensaajan tulee hyväksyä alkuperäisen saajan kanssa sovitut ehdot ja noudattaa niitä.

Tässä yhteydessä selvitysmies on tuonut uuden käsitteen, jota Nagoyan pöytäkirjassa ei ole, eli paikallisväestön määritelmän. Oletettavasti tässä yhteydessä selvitysmies viittaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisön etujen turvaamiseen. Tässä yhteydessä tulee taas erottaa kansallinen geenivarojen hyödyntäminen geenivarojen maahantuontia koskevista määräyksistä. Geenivarojen tuontikysymykset tulisi yhdistää artikla 14 § yhteyteen (Geenivarojen tuonti)

10 §. Saamelaisväestön ja paikallisyhteisön asema

(hyväksyntä) Saamelaisväestön hallinta-alueille ja elinkeinotoimissa hankitut geenivarat tai geenivarojen hyödyntämiseen perustuva perimätieto saadaan luovuttaa saamelaiskäräjälain mukaisessa järjestyksessä hankitun hyväksynnän perusteella. Hyödyntämiseen saadaan ryhtyä, kun hyväksynnän osoittava asiakirja hyödyntämistä koskevina sovittuina ehtoina on toimitettu yhteysviranomaiselle. Jos hyödyntäminen vaaditaan tässä laissa tarkoitettu ennakkosuostumus, sitä ei saa myöntää ennen kuin sanottu asiakirja sopimusehtoina on toimitettu lupaviranomaiselle.

Artiklaehdotus antaa muotoilullaan harhaanjohtavan kuvan. Otsikon tulisi olla: Saamelaiskäräjien hyväksyntä. Saamelaiskäräjäläissa ei tällä hetkellä ole geenivarioihin liittyvää hyväksyntämenettelyä, joten asiasta tulisi säätää saamelaiskäräjäläissa erikseen ja selvitysmiehen tulisi tältä osin tehdä myös esitys saamelaiskäräjälain tarkistamiseksi. Suomen saamelaiskäräjälain § 9 mukaan viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa merkittävistä saamelaisista koskevista hankkeista. Lain mukaan neuvottelut tulee järjestää ja saamelaiskäräjille tulee varata mahdollisuus tulla kuulluksi, mutta saamelaiskäräjien esittämiä näkemyksiä ei tarvitse ottaa huomioon. Saamelaiskäräjälain § 9 mukainen neuvotteluelvoite ei vastaa Nagoyan pöytäkirjan edellytyksiä. Saamelaiskäräjälakia tulee tarkistaa ennakkoon tietoon perustuvalla suostumuksella geenivarojen saatavuuden osalta ja määrätä saamelaiskäräjille tehtäväksi Nagoyan pöytäkirjan mukaisia tehtäviä, jotka koskevat mm. geenivarioihin liittyvän perinteisen tiedon hallinnointia ja viranomaisyhteistyötä.

Artiklaehdotuksessa ei tule käsitellä paikallisyhteisöä samassa yhteydessä, koska tässä yhteydessä kyse on artiklamuotoilun mukaan vain ja ainoastaan kansallisten geenivarojen hyödyntämisestä. Tässä yhteydessä tulisi käyttää myös joko termiä perinteinen tietämys tai perinteinen tieto. Kuten yllä on todettu, käsite perimätieto ei vastaa bd-sopimuksen artikla 8(j):n eikä Nagoyan pöytäkirjan velvoitteita. Saamelaisväestöllä ei Suomessa ole hallinta-aluetta. Saamelaisilla on perustuslaillinen kulttuuri-itsehallinto saamelaiskäräjälain § 4 määrittämällä saamelaisten kotiseutualueella.

Artikla edellyttää myös muilta osin käsitteellisiä ja sisällöllisiä tarkennuksia. Saamelaiskäräjille jäi

epäselväksi mitä selvitysmies tarkoittaa ”elinkeinotoimissa hankituilla geenivaroilla”.

Helsingissä 20.4.2012

Klemetti Näkkäljärvi
Saamelaiskäräjien puheenjohtaja

Minna Vaarala
ma. esittelijä

Puheenjohtaja päätti muistiosta 19.4.2012
Muistion on valmistellut Suvi Juntunen

Liite: Saamelaiskäräjien lausunto Nagoyan pöytäkirjan allekirjoittamisesta