



12.12.2012 Dnro: 622/D.a.2/2012

**Asia:** Saamelaiskäräjien taustamuistio hallitusohjelman saamelaiskirjausten toteuttamisesta  
**Viite:** Hallituksen aamukoulu 12.12.2012

## 1. ILO-sopimuksen ratifioinnin valmistelu

Oikeusministeriö on lähettänyt ministeriöille ja saamelaiskäräjille viime keväänä lausuntopyynnön ILO 169-sopimuksen ratifiointiedellytyksistä. Saamelaiskäräjät on lausunnossaan nähnyt Ilo-sopimuksen ratifioinnin mahdolliseksi hallituskauden aikana. Sopimuksen ratifiointiin suhtautuivat varauksellisesti maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Saamelaiskäräjät on tilannut oikeudellisen arvion ministeriöiden lausunnosta YK:n entiseltä ihmisoikeusraportoijalta, professori Martin Scheininiltä. Scheinin arvion mukaan valtiovarainministeriön antama lausunto ei vastaa Suomen perustuslain ja Suomen nykyisiä kansainvälisiä sitoumuksia. Professorin mukaan myös maa- ja metsätalousministeriön lausunto on varsin ongelmallinen perustuslain ja Suomen kansainvälisten sitoumusten kannalta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ministeriöiden lausunnot eivät sellaisenaan voi toimia Ilo 169-sopimuksen ratifioinnin taustamateriaalina, koska ne eivät kaikilta osin vastaa Suomen kansallisia ja kansainvälisiä velvoitteita.

Ministeriöiden lausuntoihin pohjautuva, valtioneuvostolle toimitettu taustamuistio ” Hallituksen iltakoulu 12.12.2012, saamelaisasiat. Muistio 10.12.2012/ Oikeusministeriö ” ei kaikilta osin vastaa Suomen kansallisia ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja muistio pitää sisällään virheellisiä tulkintoja Ilo 169-sopimuksesta. Taustapaperi sisältää myös kannanottoja Ilo 169-sopimuksen sisällöstä, jotka eivät vastaa sopimuksen tarkoitusta eikä sopimustekstiä. ILO 169- sopimuksen ratifiointi edellyttää yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa vilpittömin mielin. Ministeriöiden tuottama taustapaperi, ei sellaisenaan sovellu asian jatkovalmistelun pohjaksi, vaan asiaa tulee lähestyä avarakatseisimmin huomioiden Suomen saamat suositukset kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä ja myös Ilo-sopimuksen tarkoitus.

## 2. ILO 169-sopimus

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan Suomen valtiolla on hyvät edellytykset ratifoida Ilo 169-sopimus. Saamelaiskäräjät kannattaa sopimuksen pikaista ratifioimista ja Suomen lainsäädännön kehittämistä vastaamaan Ilo 169-sopimuksen ratifiointiedellytyksiä. Käynnissä olevat hallinnolliset ja lainsäädännölliset uudistukset mahdollistavat Ilo 169-sopimuksen ratifiointiedellytysten huomioiden jo olemassa olevissa hallinnollisissa uudistuksissa ja eri kehittämisprosessien välillä on lukuisia synergiaetuja. Suunnitelmat keskeisen lainsäädännön kehittämiseksi mahdollistavat Ilo-sopimuksen ratifiointiedellytysten huomioiden osaltaan olemassa olevien lainsäädännön kehittämishankkeiden yhteydessä.

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeuksia jotka velvoittavat Suomea turvaamaan saamelaiskulttuuria ei vain syrjinnältä, mutta myös oikeuden omaan kulttuuriin. Esimerkiksi KP-sopimuksen nojalla saamelaisilla on itsemääräämisoikeus (1 art)<sup>1</sup> ja oikeus omaan kulttuuriin (27

<sup>1</sup> 1. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.

art)<sup>2</sup>. Saamelaiset ovat sekä alkuperäiskansa ILO-sopimuksen kannalta että kansa yleisen kansainvälisen oikeuden (KP- ja TSS-sopimus) kannalta.

KP-sopimuksen tulkitsemiskäytäntöä ohjaavat ihmisoikeuskomitean suositukset sekä yksilövalitukseen annetut ratkaisut. Perustuslain perusoikeussäännöksen ( § 22) sisältöä ohjaa kansainvälisten ihmisoikeuselinten ratkaisut.<sup>3</sup> Ihmisoikeuskomitea on antanut Suomelle suosituksen edellisen kerran vuonna 2004.<sup>4</sup> Komitea pahoittelee sitä, ettei se ole saanut selvää vastausta saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana (perustuslain 17 artiklan 3 kohta) yleissopimuksen 1 artiklan valossa. Komitea toistaa huolestuneisuutensa epäonnistumisesta ratkaista kysymys saamelaisten maanomistusoikeuksista ja niistä monista julkisista ja yksityisistä maankäyttötavoista, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin - erityisesti poronhoitoon - vaarantaen heidän perinteisen kulttuurinsa ja elämäntapansa ja täten identiteettinsä.<sup>5</sup> Komitean mukaan yleissopimuksen 1 artikla velvoittaa Suomea turvaamaan saamelaisten oikeudet kansana.

Lisäksi Suomi on allekirjoittanut YK:n julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista, joka sinänsä ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen määräykset ovat oikeudellisesti sitovia siltä osin kuin ne vastaavat kansainvälisen tapaoikeuden normeja. Valtioiden laaja hyväksyntä julistukselle ilmaisee niiden tahtoa sitoutua siihen tai ainakin suureen osaan sen määräyksistä.

ILO 169-sopimuksen 1 artiklassa säädetään siitä, keitä sopimus koskee. Suomessa sopimus koskee yksiselitteisesti vain saamelaisia. ILO-sopimus ei suoraan velvoita Suomea muuttamaan saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmää saamelaisista. Mutta ollakseen ILO-sopimuksen kannalta hyväksyttävä, Suomen lainsäädännön sisältämän saamelaismääritelmän täytyy olla saamelaisten itsensä hyväksymä. Sopimuksen valvontaelimet tulevat ilman muuta kiinnittämään huomiota siihen, miten Suomen lainsäädäntö määrittelee yleissopimuksen suojan piiriin tulevan alkuperäiskansan. Jos tässä yhteydessä ilmeni, että Suomi on liittynyt sopimukseen sellaisen saamelaismääritelmän nojalla, jota saamelaiset itse eivät hyväksy, oltaisiin kestävässä tilanteessa. ILO-sopimuksen ratifiointiin yhteydessä tulee joko muuttaa saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää yhteisymmärryksessä saamelaisten kanssa, taikka sopia tuon muutoksen toteuttamisesta pian ILO-sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Ilo 169-sopimuksen ratifiointi ei vaadi uusia oikeudellisia tai historiallisia selvityksiä, vaan poliittista tahtoa. Yleissopimuksen 34 artiklan mukaan sopimuksen täytäntöön panemiseksi tehtävien toi-

---

2. Kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia elinehtoja.

3. Kaikkien tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden, mukaan lukien ne valtiot, jotka ovat vastuussa itsemääräämisoikeutta vailla olevien alueiden ja huoltohallintoalueiden hallinnosta, tulee edistää itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittaa tätä oikeutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisesti.

<sup>2</sup> Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

<sup>3</sup> : perustuslain § 22 mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksessä perusoikeussäännöksen ottamisessa perustuslakiin todetaan, että säännös ulottaisi julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällön kerrottiin määräytyvän kansainvälisten valvontaelinten käytännöstä. Hallituksen esityksessä mainittiin nimenomaan Kp-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus (HE 309/1993)

<sup>4</sup> Ihmisoikeuskomitea 2004, CCPR/CO/82/FIN.

<sup>5</sup> Komitea suosittelee, että sopimusvaltion olisi yhdessä saamelaisten kanssa nopeasti ryhdyttävä päättäväisiin toimiin saadakseen aikaan maaomaisuuskysymyksessä soveliaan ratkaisun, jossa otetaan riittävällä tavalla huomioon tarve säilyttää saamelaisten identiteetti yleissopimuksen 27 artiklan mukaisesti. Tällä välin sopimusvaltiota pyydetään pidättäytymään kaikista toimista, jotka saattaisivat vaikuttaa kielteisellä tavalla ennakolta saamelaisten maaomaisuuskysymyksen ratkaisemiseen.

mien laatu ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Suomen erityisolosuhteet tarkoittavat Suomen jo ratifioimia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja valmisteilla olevien muiden alkuperäiskansa- ja ihmisoikeussopimusten muodostamia reunaehtoja. Yleissopimuksen artiklaa 34 on sovellettava yhdessä sopimuksen artiklan 35 kanssa. Artiklan mukaan yleissopimuksen määräyksien soveltaminen ei saa vaikuttaa haitallisesti kysymyksessä olevien kansojen niihin oikeuksiin ja etuihin, jotka perustuvat muihin yleissopimuksiin, suositukseen, kansainvälisiin asiakirjoihin ja sopimukseen taikka kansallisiin lakeihin, päätöksiin, tapoihin tai sopimuksiin.

Saamelaiskäräjät pitää välttämättömänä, että Ilo-sopimuksen ratifioinnin valmistelu tehdään Suomen valtion ja saamelaiskäräjien hyvällä ja tehokkaalla yhteistyöllä. Lisäksi kolttasaamelaisia koskeissa asioissa on kuultava kolttien kyläkokousta. Sopimuksen ratifiointi edellyttää niin saamelaiskäräjien kuin Suomen valtion hyväksyntää. Osapuolina sopimuksen ratifioinnissa ovat vain Suomen valtio ja saamelaiskäräjät. Aiemmin Ilo-sopimuksen ratifiointia on pohdittu erinäisissä valtion asettamissa virkamiespohjaisissa toimikunnissa ja myös selvitysmiehiä on asetettu. Nämä toimintatavat eivät ole luoneet edellytyksiä ratifioida Ilo 169 -sopimus. Sopimuksen ratifiointi edellyttää vahvaa parlamentaarista sitoutumista hallitusohjelman toteuttamiseen ja poliittista tahtoa.

Saamelaiskäräjät esittääkin, että sopimuksen ratifiointia valmistelemaan asetetaan parlamentaarinen työryhmä, jossa on edustajia hallituspuolueista ja saamelaiskäräjiltä siten, että saamelaiskäräjien edustajat muodostaisivat työryhmän kokoonpanosta puolet. Ilo-sopimuksen ratifiointiedellytykset voidaan luoda Metsähallituksen hallintomallin, maankäyttöä koskevan lainsäädännön ja saamelaiskäräjälain uudistuksen yhteydessä. Ilo-sopimuksen artikla 6 edellyttää että sopimuksen toimenpiteistä neuvotellaan valtion ja saamelaiskäräjien kanssa vilpittömin mielin.

Uudessa kaivoslaissa ja vesilaissa on huomioitu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että vastaaviin erityislakeihin otetaan saamelaiskulttuurin heikentämisen kielto. On kuitenkin todettava, että saamelaiskulttuurin tosiasiallisen suojan saavuttaminen edellyttää positiivisia erityistoimia ja mahdollisuutta kehittää saamelaiskulttuuria, eikä saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ole riittävä toimenpide Ilo 169-sopimuksen ratifiointiedellytyksien täyttämiseksi.

Suomen valtio on tunnustanut, että saamelaisten elinkeinojen suoja ei ole nykyisin riittävällä tasolla, eikä kansallinen lainsäädäntö turvaa riittävällä tavalla saamelaisten elinkeinomuotojen säilymistä. Valtion näkökannan mukaan saamelaisten elinkeino-oikeuksia ei voida myöskään ratkaista ennen kuin saamelaisten oikeudet maahan ja veteen ratkaistaan.<sup>6</sup> Sopimuksen ratifiointi edellyttää

---

<sup>6</sup> Hallituksen esityksessä Suomen perustuslain uudistamiseksi ja saamelaiskäräjälain asettamiseksi (HE 248/1994 vp) todetaan, että saamelaisten poronhoitoon ja metsästyksen liittyvää erityistä asemaa ei ole vielä käsitelty eduskunnassa, koska saamelaisten maahan kohdistuvat oikeudet ovat lainsäädännössä ratkaisematta.

Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 3/1990 vp) poronhoitolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä paliskuntajärjestelmästä seuraavasti: *”Paliskuntajohtoinen poronhoitomalli ulotetaan ehdotuksessa myös sellaisten paliskuntien alueille, joissa poroja valiokunnan saaman selvityksen mukaan hoidetaan perinteisesti toisella tavalla... Paliskuntajohtoinen poronhoitomallin toteuttaminen saattaa osoittautua hankalaksi ja epätarkoituksenmukaiseksikin tällaisilla alueilla, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää maan- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että yhdenmukaiseen järjestelyyn tältä osin ei välttämättä pidäkään pyrkiä”.*

Perustuslakivaliokunta käsitellessään esitystä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi (PeVL 21/2007 vp) edellytti, että valtio ryhtyy kokonaisuudistukseen saamelaisten oikeusaseman kehittämiseksi. Valiokunta viittasi aikaisempaan mietintöönsä PeVM 17/1994 vp. s. 1-2, jossa valiokunta totesi, etteivät edes vuoden 1995 hallitusmuodon muutos ja saamelaiskäräjälaki sellaisenaan toteuta elinkeinojen (tässä siis poronhoidon) perustuslaillista asemaa alkuperäiskansalle, vaan asian järjestäminen vaatii nykyisten lainsäädäntöjärjestelyjen muutosta. Valiokunta tarkoitti poronhoitolain uudelleenjärjestelyä siten, että poronhoitolaki erikseen suojaisi nimenomaisesti saamelaista poronhoitoa alkuperäiskansalle perustuslainsuojan toteutumisen varmistamiseksi. Valiokunta viittasi perustelunaan vielä EU:n liittymisasiakirjaan sisältyvään ja Suomen allekirjoittamaan saamelaisia koskevaan lisäpöytäkirjaan nro 3.

saamelaisten elinkeino-oikeuksien vahvistamista ja erityistukea.

Ilo-sopimuksen ratifiointi on Suomelle hyvin tärkeä kysymys niin sisä- kuin ulkopoliittisestikin. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten jatkuvat kehotukset Suomelle ratifioida Ilo 169-sopimus ja kehotukset parantaa saamelaisten oikeusasemaa heikentävät Suomen ulkopoliittista uskottavuutta.

### 3. Saamen kielten elvyttämishjelma

Ohjelman vastaanottivat kulttuuri- ja urheiluministeri Arhinmäki ja opetusministeri Jukka Gustafsson. Luovutustilaisuudessa ministerit totesivat, että valtiovalta pyrkii huolehtimaan kielenelvyttämisen taloudellisista edellytyksistä taloudellisesta taantumasta huolimatta. Saamelaiskäräjät pitää hyvin valitettavana sitä, että toimenpideohjelman viimeistely- ja hyväksymisprosessi on viivästynyt OKM:n toiminnan johdosta vuoden 2013 budjettiriihen yli. Maaliskuun alussa luovutettu työryhmän ehdotus lähetettiin lausunnonle vasta 25.6.2012 ja lausuntoajaksi annettiin kesäloma.

Kielenelvyttämisen kannalta on ratkaisevaa, että luonnolliset saamen kielen käyttöympäristöt säilyvät ja saamen kielen käyttö ja saamenkieliset palvelut lisääntyvät. Toimenpideohjelmassa tulee kiinnittää huomiota saamelaisten perinteisten elinkeinojen asemaan ja niiden turvaamiseen, koska perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyy paljon tietoa saamen kielestä.

Saamelaiskäräjät esittää, että toimenpideohjelman toteuttamiselle asetetaan työryhmä, joka koostuu ao. ministeriöiden ja saamelaiskäräjien edustajista. Työryhmä raportoi vuosittain toimenpideohjelman toteutumisesta ja tekee tarvittaessa esityksiä jatkotoimenpiteiksi ja toimenpideohjelman toteuttamiseksi.

Saamelaiskäräjät haluaa erityisesti tuoda esille tarpeen lisätä saamenkielisen ja -kulttuurinmukaisen oppimateriaalituotannon rahoitusta aina varhaiskasvatusmateriaalista toisen asteen koulutukseen. Suuri osa julkaistusta materiaalista on vanhentunutta tai edellyttää uudistamista opetussuunnitelma- ja tuntijakouudistuksen seurauksena ja erityisesti inarin- ja koltansaamenkielisistä opetusmateriaaleista on suuri pula.

Saamelaiskäräjät on arvioinut, että saamen kielten elvyttämishjelman toteuttamisen täyspainoinen ja tehokas aloittaminen edellyttää 3.8 miljoonan euron rahoitusta.<sup>7</sup>

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi pysyvän mallin luominen saamen kielten elvyttämiseksi. Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että pysyvän mallin luominen aloitettaisiin saman aikaan toimenpideohjelman toteuttamisen kanssa. Pysyvän mallin luomisessa tulisi huomioida myös jatkoneuvottelut pohjoismaisen saamelaissopimuksen hyväksymiseksi ja tavoite ratifioida Ilo 169-sopimus.

---

Sen mukaan EU:n jäsenyys ei estä myöntämästä saamelaisille perinteisillä saamelaisalueilla yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen.

<sup>7</sup> Lukuun sisältyy nykyinen saamelainen oppimateriaalimääräraha, kulttuurimääräraha sekä kielipesien rahoitus ja niiden korottamistarpeet.

#### 4. Saamelaiskäräjien resursointi

Saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon todellisuutta ovat pienet resurssit. Saamelaiskäräjien Resurssien vähäisyys itse asiassa kaventaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa, koska saamelaiskäräjät ei pysty valmistelemaan ja toteuttamaan kulttuuri-itsehallintoa tukevia projekteja, ja joutuu rajoittamaan saamelaiskäräjien elinten kokousten määrää, pohtimaan mistä asioista antaa lausunnon tai esityksen sekä rajoittamaan mihin eri työryhmiin ja kokouksiin saamelaiskäräjät voi osallistua resurssien vähydestä johtuen. Suurin saamelaiskäräjien kuluerä on henkilöstömenot, joita on vaikea pienentää, koska henkilöstö hoitaa eduskunnan saamelaiskäräjille säätämiä tehtäviä.

Avustus kuluvana vuonna varsinaisten tehtävien hoitamiseen on 1, 536 milj. euroa. Ruotsin saamelaiskäräjien budjetti varsinaiseen toimintaan on n. 3, 05 miljoonaa euroa<sup>8</sup>. Norjan saamelaiskäräjien budjetti varsinaiseen toimintaan on 51,61 milj. Euroa.<sup>9</sup> Norja onkin ratkaissut ILO 169-sopimuksen pitkälti taloudellisesti. Saamelaiskäräjät saanee ensi vuodelle lisärahoitusta 100 000 euroa ympäristöasioiden esittelijän palkkaamiseen, mikä on todella tarpeen.

Toivomme, että ensi vuoden tulevissa lisätalousarvioissa annetaan saamelaiskäräjille lisää resursseja toimia. Ilo-sopimuksen ratifiointi ja hallitusohjelman saamelaiskirjausten toteuttaminen edellyttävät saamelaiskäräjien vahvaa osallisuutta, mikä ei toteudu ilman riittäviä resursseja.

Helsingissä 12.12.2012

Klemetti Näkkäläjäarvi  
Saamelaiskäräjien puheenjohtaja

Heikki Paltto  
II varapuheenjohtaja

---

<sup>8</sup> Lisäksi saamelaiskäräjät saa puoluetukea 9 716 000 kr (n. 1,18 milj. €), saamelaisrahasto 5 200 000 (€), kulttuuriin, organisaatioihin ja saamelaisteatteriin 19 615 000 kr (2,38 milj. €), poronhoidon edistämiseen 112 915 000 kr (13,7 milj. €)

<sup>9</sup> Lisäksi on ns. saamen kansan rahasto 2 535 000 kr (0,35 milj. €). Norjan saamelaiskäräjien vuoden 2013 budjetti on 404 000 000 kr (56,56 milj. €)