



Ulkoasianministeri Erkki Tuomioja

Asia: Ajankohtaiskatsaus saamelaisten oikeuksiin, hallitusohjelman toteutumiseen ja lainsäädäntöhankkeisiin

Viite: Ulkoasianministeri Erkki Tuomiojan vierailu Inarissa 21.1.2014

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN TOIMEENPANO	2
3. ILO 169-SOPIMUS	4
4. METSÄHALLITUSLAIN UUDISTAMINEN	9
5. SAAMELAISKÄRÄJÄLAIN UUDISTAMINEN	10
5.1. Yleisesti	10
5.2. Saamelaismääritelmä	11
5.3. Yhteistoimintavelvoite	13
6. POHJOISMAINEN SAAMELAISSOPIMUS	14
7. ARKTISET KYSYMYKSET	14
8. KOLTTAKULTTUURIKESKUS	15

1. Johdanto

Saamelaiskäräjät käsittelee muistiossaan Ilo 169- sopimuksen ratifiointiin edellytyksiä ja ratifiointiesteiden poistamisen mahdollisuuksia hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, Metsähallituslain uudistamisen tilannetta, saamelaiskäräjälain ja -asetuksen uudistamista, pohjoismaisen saamelaisopimuksen jatkoneuvottelujen tilannetta sekä kolttakulttuurikeskushanketta. Lisäksi saamelaiskäräjät käsittelee lyhyesti Suomen arktista strategiaa sekä arktisia kysymyksiä laajimminkin.

Perustuslain (731/1999) § 17 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 17 §:n 3 momentin tarkoittamana saamelaisten kulttuurina ja perinteisinä saamelaisina elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta, metsästystä (HE 248/1994 vp ja PeVM 17/1994 vp) sekä keräilyä ja saamen käsityötä. Saamelaiskulttuuriin luetaan kuuluvaksi saamelaisten perinteiset elinkeinot ja niiden modernit harjoittamisen muodot (HE 309/1993 vp s. 65.)¹. Lain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Hallituksen esityksessä perustuslain muuttamiseksi todetaan, että säännöksellä pyritään siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä (HE248/1994). Itsehallinnon kehittyminen on kuitenkin jäänyt vuoden 1995 tasolle, jolloin siitä ensimmäisen kerran perustuslain tasoisena säädettiin. Itsehallintoa

¹ YK:n ihmisoikeuskomitea on vahvistanut, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittama kulttuurin harjoittamisen suoja koskee saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, mutta myös näiden ammattien moderneja muotoja (Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992).

koskevien säännösten tultua hyväksytyiksi tämä itsehallinto on tullut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin. Järjestelmän myöhemmät heikennykset voivat siten merkitä kansainvälisoikeudellista rikkomusta (HE 248/1994 vp s. 21).

2. Kansainvälisten velvoitteiden toimeenpano

Saamelaiskäräjät on huolissaan siitä, miten Suomi jättää toimeenpanematta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosituksia Suomelle parantaa saamelaisten asemaa ja saamelaiskulttuurin suojaa. Suomi on saanut samantyyppisiä suosituksia saamelaisten oikeusaseman parantamiseksi siitä lähtien, kun Suomi on ratifioinut keskeiset ihmisoikeussopimukset. Suurin osa suosituksista koskee saamelaisten itsemääräämisoikeuden parantamista, ILO 169-sopimuksen ratifiointia, saamelaisponhoidon suojan parantamista ja saamelaisten kielellisten oikeuksien suojan parantamista. Suosituksia otetaan hyvin vaihtelevasti huomioon viranomaistoiminnassa ja lainvalmistelussa ja yleensä suosituksiin kiinnitetään huomiota vain pinnallisesti. Suomi on saanut toistuvasti huomioita mm. YK:n ihmisoikeuskomitealta parantaa saamelaisponhoidon suojaa, mutta maa- ja metsätalousministeriö on sivuuttanut suositukset täysin.

Yhteistyö saamelaiskäräjien kanssa saamelaisia koskevien suositusten edistämiseen on jäänyt vain kirjalliseen, lausuntojen kautta tapahtuvaan vuorovaikutukseen. Ottaen huomioon kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen, erityisesti YK:n alkuperäiskansajulistuksen, menettelytapaa ei voida pitää hedelmällisenä eikä perus- ja ihmisoikeusmyönteisenä. Saamelaiskäräjät kiinnittää lisäksi huomioita pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, jossa on asetettu mm. tavoitteeksi seuraavasti. *”Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä kehitetään. Saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana kehitetään mm. maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkeyttämällä ja osallistamalla aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön alkuperäiskansojen oikeudellisen ja tosiasiallisen suojelun vahvistamiseksi”.*

Saamelaiskäräjät esittää, että ulkoasiainministeriö on yhteydessä saamelaiskäräjiin aloittaakseen säännöllisen vuoropuhelun ja yhteistyömenettelyn kansainvälisten ihmisoikeussopimusten saamelaisia koskevien suositusten ja huomioiden toimeenpanon edistämiseksi Suomessa. Yhteistyön kehittäminen on tarpeen saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslain § 22 mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksessä perusoikeussäännöksiä ottamisessa perustuslakiin todetaan, että säännös ulottaisi julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältö määräytyy kansainvälisten valvontaelinten käytännöstä. Hallituksen esityksessä mainitaan nimenomaan Kp-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.² Saamelaiskäräjät esittää, että ulkoasiainministeriö ja saamelaiskäräjät pitäisivät asiassa mahdollisimman pian yhteiskokouksen, jossa sovittaisiin miten suosituksia ja huomioita tulisi edistää valtionhallinnossa, miten suosituksista ja huomioista ja niiden merkityksestä tiedotettaisiin eri ministeriöille ja millaisiin toimenpiteisiin eri viranomaisten olisi ryhdyttävä, jotta Suomi täyttäisi kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteensa.

² HE 309/1993.

Suomen ratifioima kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus takaa saamelaisille itsemääräämisoikeuden (1 artikla)³ sekä oikeuden omaan kulttuuriin (27 artikla)⁴ (SopS 7-8/1976, laki 107/76 ja asetus 108/76). KP-sopimuksen tulkitsemiskäytäntöä ohjaavat ihmisoikeuskomitean suositukset sekä yksilövalituksiin annetut ratkaisut. Ihmisoikeuskomitea on antanut Suomelle suositukset kesällä 2013. Komitean mukaan Suomen tulisi edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla saamelaisten edustuksellisten instituutioiden, kuten saamelaiskäräjien, päätöksentekovaltaa. Sopimusvaltion tulisi lisätä ponnistelujaan lainsäädäntömuutosten tekemiseksi saamelaisten oikeuksien täysimittaiseksi takaamiseksi heidän perinteisillä alueillaan varmistamalla, että saamelaisyhteisöjen oikeutta vapaaseen, ennalta tapahtuvaan ja informoituun osallistumiseen heitä koskeviin poliittisiin prosesseihin ja kehittämishankkeisiin noudatetaan.⁵

Suomi on allekirjoittanut YK:n julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista. Alkuperäiskansajulistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Julistuksen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

YK:n alkuperäiskansaraportoiija professori James Anaya on luovuttanut raporttinsa suosituksineen saamelaisten asemasta Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa YK:n ihmisoikeusneuvostolle.⁶ Anaya on raportissaan kehottanut Suomea mm. parantamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta, ratifioimaan Ilo 169-sopimuksen sekä lisäämään saamelaiskäräjien itsenäistä päätösvaltaa. Suomi on ilmoittanut ihmisoikeusneuvoston kokouksessa sitoutuneensa Anayan raportin suositusten toimeenpanon edistämiseen.

YK:n rotusyrjäntäkomitea on antanut Suomelle suositukset vuonna 2012⁷: komitea on huolissaan siitä, että saamelaiskäräjillä on edelleen hyvin rajallisesti itsenäistä päätösvaltaa kulttuuri-itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Komitea suosittaa, että Suomi kehittää saamelaiskäräjien päätäntävaltaa, koskien saamelaisten asuttamien maa-alueiden ja luonnonresurssien käyttöä saamelaiskäräjälain tarkistamisen yhteydessä. Komitea myös suosittaa, että Suomi ryhtyy toimenpiteisiin saamelaisen poronhoitomallin turvaamiseksi.

YK:n alkuperäiskansaraportoiija James Anaya on raportissaan YK:n yleiskokoukselle 14.8.2013⁸ antanut yhteenvedon hänen toimikaudestaan raportoijana ja raportoinut alkuperäiskansaoikeuksien tilanteesta ja erityisesti YK:n alkuperäiskansajulistuksen toimeenpanosta.

³ A) Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.
B) 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 ehtoja.

C) 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.

⁴ 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.

⁵ CCPR/C/FIN/CO/6.

⁶ A/HRC/18/XX/Add.Y.

⁷ CERD/C/FIN/CO/20-22.

⁸ A/68/317.

Alkuperäiskansaraportoiija kirjoittaa, että hän on koko toimintakautensa ajan kuullut useiden valtioiden kuvaavan alkuperäiskansajulistusta dokumentiksi, joka ei velvoita valtioita ja osoittaa vain tahtotilan. Raportoiija toteaa, että YK:n yleiskokouksen hyväksymät julistukset eivät ole suoranaisia lakeja. On kuitenkin pitkään ymmärretty, että yleiskokouksen päätöksillä on laillisia velvoitteita. Yleiskokous on koko historiansa aikana hyväksynyt julistuksia, jotka koskevat ihmisoikeuksia, joista tärkeimpänä ihmisoikeusjulistus. Alkuperäiskansajulistuksella on laillista merkitystä kahdella tapaa. Se ilmentää globaalia konsensusta alkuperäiskansaoikeuksien sisällöstä ja velvoitetta edistää ihmisoikeuksia YK:n sopimusten mukaisesti. Joistakin julistuksen osa-alueista kuten syrjimättömyys, kulttuurin koskemattomuus, omaisuus, itsemääräämisoikeus on tulossa osa kansainvälisen tavanomaisen oikeuden normistoa. Tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normisto syntyy kun valtioiden enemmistö muodostaa yhteisen näkemyksen normiston sisällöstä ja sitoutuu siihen. Jotkut alkuperäiskansajulistuksen velvoitteet, jotka pohjautuvat yleismaailmallisiin ihmisoikeuksien periaatteisiin, pitävät sisällään tavanomaisen kansainvälisen oikeuden piirteitä.

Julistus pohjautuu myös useisiin valtioiden ratifioimiin ihmisoikeussopimukseen, jotka ovat valtioita laillisesti velvoittavia. Raportoiija mainitsee erityisesti 1) kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen; 2) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä 3) rotusyrjintäsopimuksen. Sopimusten tulkinnasta ja soveltamisesta vastaavat ihmisoikeuselimet soveltavat päätöksissään tapaa, jotka heijastavat alkuperäiskansajulistuksen standardeja ja joskus viittaavat päätöksissään yksiselitteisesti alkuperäiskansajulistuksen velvoitteisiin. Alkuperäiskansajulistuksen velvoitteisiin viitataan erityisesti asioissa, jotka koskevat syrjimättömyyttä, kulttuurista koskemattomuutta ja itsemääräämisoikeutta.⁹

Alkuperäiskansajulistuksella on merkittävää normatiivista arvoa sen korkean legitimitiasteen vuoksi. Legitimitiaste perustuu siihen, että merkittävä enemmistö YK:n yleiskokouksesta hyväksyi julistuksen ja alkuperäiskansayhteisö tukee julistusta. Yhteenvetona raportoiija toteaa, että julistuksen toimeenpanoa tulisi pitää poliittisena, moraalisenä ja laillisena määräyksenä ilman ehtoja.

Saamelaiskäräjät yhtyy alkuperäiskansaraportoiijan esittämiin näkökohtiin. Suomen on suhtauduttava vakavammin YK:n alkuperäiskansajulistuksen velvoitteisiin sekä huomioida ne kansallisessa lainsäädännössä.

3. ILO 169-sopimus

ILO-sopimuksen ratifiointi on välttämätöntä, jotta saamelaiset voisivat säilyttää omaleimaisen kulttuurinsa tulevaisuuteen nähden. Sopimuksen ratifiointi on välttämätöntä Suomen ulkopoliittisen ja sisäpoliittisen uskottavuuden vuoksi ja tilanteen selkiyttämiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskulttuurin tulevaisuutta uhkaavat erityislainsäädännön puutteet, yhä heikommat mahdollisuudet harjoittaa omaa kulttuuriaan ja mm. näistä syistä johtuva saamelaisten poismuutto pois saamelaisten kotiseutualueelta. Yli 60 % saamelaisista ja enemmistö saamelaislapsista asuu jo kotiseutualueen ulkopuolella. Voimme olla tilanteessa, jossa jo yhden sukupolven aikana saamelaiskulttuurin omaleimaisuus katoaa ja saamen kieli ja kulttuuripiirteet säilyvät vain osittain

⁹ Esim. YK:n rotusyrjintäkomitea (CERD/C/FIN/CO/20-22) on viitannut alkuperäiskansajulistuksen artikloihin 3,5,8 ja 33 antaessaan Suomelle suosituksia sopimuksen toimeenpanemiseksi.

ilman yhteyttä saamelaiselinkeinoihin ja saamelaisten kotiseutualueeseen. Saamelaisten perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaamaan kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaiselinkeinot. Saamelaiselinkeinojen suojasta ei ole kuitenkaan ole säädetty elinkeinoja ohjaavissa erityislajeissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään kokonaisuudistukseen, jotta saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVI 21/2007 vp, PeVM 17/1994 vp). Valiokunnan kannanotot eivät ole toteutuneet.

Saamen kielten lisäksi uhanalainen on koko saamelainen kulttuurimuoto. Ympäristöministeriön asettama kansallinen 8j-työryhmä on loppuraportissaan todennut, että saamelaiskulttuuri on uhanalaistumassa (www.ymparisto.fi/lumonet/8j). Saamelaisten perinteisistä elinkeinoista yksistään vain poronhoito ja käsityö ovat kannattavia. Kalastus on kannattavaa poronhoidon tai matkailun liitännäiselinkeinona. Perinteiset elinkeinot ylläpitävät saamen kieltä, saamelaisten kotiseutualueen elinvoimaisuutta ja saamelaiskulttuuria.

Monet nuoret saamelaiset eivät uskalla ryhtyä poronhoidon harjoittajiksi, koska elinkeinon tulevaisuus on epävarma petojen, hallinnon, lainsäädännön ja kannattavuuden johdosta. Suomessa poronhoitolaki ei tunnusta saamelaista poronhoitoa eikä suojaa sitä. Monissa paliskunnissa tilanne on johtanut poronhoitomallin muuttumiseen siten, että poroja on alettu ruokkia ja poronhoidon työkieli on muuttunut suomeksi. Poronhoidon hallinto ja lainsäädäntö tukevat sitä, että saamelaisporonhoito suomalaistuisi. Saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa perustuslain suojelemaa kulttuurimuotoa, poronhoitoa, uhkaavat kilpailevat maankäyttömuodot, ilmastonmuutos sekä kasvava suurpetojen määrä saamelaisten kotiseutualueella. Perinteiset elinkeinot tarvitsevat erityislainsäädännön suojaa sekä resursseja, jotta elinkeinot ja niiden ylläpitämä saamelainen kulttuurimuodot säilyvät elinvoimaisena tulevaisuuteen nähden Suomen kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla.¹⁰

ILO-sopimuksen ratifioimattomuus ja saamelaisten oikeuksien tosiasiallisen suojan kehittymättömyys ovat johtaneet hyvin huolestuttaviin tilanteisiin. Suomen poronhoitolain jälkeensäjäneisyys ja poronhoidon hallintojärjestelmä uhkaa tosiasiasa saamelaisporonhoidon tulevaisuutta. Ivalon paliskunnan Nellimin siidan poronhoitajat ovat valittaneet YK:n ihmisoikeuskomitealle KP-sopimuksen artikla 27 rikkomisesta. Valitus pohjautuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistuun asiaan (oikeustapaus KHO 2011:13). Neljä Nellimin siidan poronhoitajaa oli valittanut paliskunnan päätöksestä KHO:hon vähentää valittajien porolukua pakkoteurastamalla. Paliskunnan teurastuspäätöksen täytäntöönpano tarkoittaa käytännössä valittajien saamelaisten perinteisen elinkeinon päättymistä, koska heille ei jäisi riittävästi poromaisuutta turvaamaan elantoaan ja saamaan elinkeinon harjoittamiseen tarvittavia tukia. KHO vahvisti Ivalon paliskunnan päätöksen poronhoitolakia tulkiten sivuuttaen KP-sopimuksen velvoitteet ja ihmisoikeuskomitean tulkintakäytännön. Ihmisoikeuskomitean mukaan päätöstä ei tule saattaa voimaan ennen kuin komitea on käsitellyt valituksen.

Saamelaiskäräjät on antanut asiassa kommentin ulkoasianministeriölle sen pyynnöstä (23.3.2013, Dnro 163/D.a.2/2012). Kommentissaan saamelaiskäräjät on todennut, että Suomen poronhoitolaki on ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti KP-sopimuksen artikla 27 kanssa. Suomen poronhoitolaki ei tunnusta saamelaisporonhoitoa ollen ristiriidassa Suomen perustuslain ja kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa.

¹⁰ KP-Sopimus, artikla 27. YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt Suomen valtion huomiota tapauksessa Ilmari Länsman et al. vastaan Suomen valtio, 1992, muun ohella siihen, että saamelaisyhteisön tulee pysyä elinvoimaisena myös tulevaisuuteen nähden. Vain saamelaisten harjoittama kannattava perinteisten elinkeinojen harjoittaminen pitää saamelaisyhteisön elinvoimaisena. Pääväestön taloudelliset edut eivät saa uhata saamelaiskulttuurin harjoittamista.

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... Paliskuntajohtoisen poronhoitomallin toteuttaminen saattaa osoittautua hankalaksi ja epätarkoituksenmukaiseksikin tällaisilla alueilla, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että yhdenmukaiseen järjestelyyn tältä osin ei välttämättä pidäkään pyrkiä"*.

Hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälaiksi¹¹ ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nostettu esille Suomen poronhoitolainsäädännön puutteet. Suomi ei ole kuitenkaan muuttanut poronhoitolakia vastaamaan Suomen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten velvoitteita, mikä on johtanut siihen, että saamelaisten oikeus harjoittaa poronhoitoa saamelaiskulttuurin mukaisesti ei toteudu kuten Nellimin oikeustapaus on osoittanut.

YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan saamelaiselle yhdessä ryhmänsä kanssa tulee turvata heidän perinteinen elämänmuotonsa elinkeinojen harjoittajana (Ilmari Länsman et al. vs. Suomen valtio, 1992). Ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt Suomen valtion huomiota tapauksessa Ilmari Länsman et al. vastaan Suomen valtio, vuonna 1992, muun ohella siihen, että saamelaisyhteisön tulee pysyä elinvoimaisena myös tulevaisuuteen nähden. Porojen pakkoteurastus lopettaisi yhteisön saamelaisporonhoidon harjoittamisen ollen KP-sopimuksen artikla 27 mukaista kieltämistä. Saamelaiskäräjät toteaa, että Suomen on aloitettava välittömästi poronhoitolain kokonaisuudistus Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Suomen poronhoitolain puutteet ovat johtaneet ongelmiin myös Enontekiön kunnan Näkkälän paliskunnassa viime vuosina ja kärjistyneet erityisesti tänä poronhoitovuonna. Paliskunnan laidunalue on jaettu siten että paliskunnan pohjoisosaa laiduntavat saamelaiset poronhoitajat ja eteläosaa suomalaisporonhoitajat. Jako perustuu historialliseen laidunkäyttöön, vaikkakin nykyisin suomalaisporonhoitajien käytössä oleva alue onkin aiemmin ollut saamelaisporonhoitajien nautinnassa. Laidunjako on vahvistettu myös paliskunnan kokouksessa ja paliskunta on päättänyt jakaa paliskunnan kahtia hyväksytyyn laidunrajauksen mukaisesti. Usean talven ajan paliskunnan suomalaisosakkaat ovat rikkoneet päätöksiä tunkeutumalla saamelaisten laidunalueille. Lisäksi on tapahtunut saamelaisporonhoitajien uhkailua, porovarkauksia ja porojen häirintää. Suomalaisporonhoitajat ovat tarkoituksellisesti ajaneet porolaumansa saamelaisten laidunalueille yhdyttääkseen ne saamelaisten poroeloihin. Sen johdosta on jouduttu järjestämään ylimääräisiä erotuksia. Saamelaisporonhoitajat ovat joutuneet juuri tänä talvena paimentamaan kolmessa vuorossa ympäri vuorokauden suojellakseen poroeloaan ja laitumiaan. Paliskunnan hallitus on

¹¹ Hallituksen esityksessä Suomen perustuslain uudistamiseksi ja saamelaiskäräjälain asettamiseksi (HE 248/1994) todetaan, että saamelaisten poronhoitoon ja metsästyksen liittyvää erityistä asemaa ei ole vielä käsitelty eduskunnassa, koska saamelaisten maahan kohdistuvat oikeudet ovat lainsäädännössä ratkaisematta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta ovat kuitenkin kiirehtineet, saamelaislakia koskevan asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi saamelaisten poronhoidon ja metsästyksen lainsäädännöllisten järjestelyjen vuoksi (PeVL 3/1990 vp ja MmVM 7/1993 vp). Hallituksen esitys jatkaa, että saamelaisten lainsäädännöllisen aseman keskeneräisyys on jo johtanut eduskunnassa ratkaisuihin, jotka eivät tue saamelaisten hallinnollista asemaa. Tällainen ratkaisu on tehty esimerkiksi asiassa, joka koski kansalaisuuden perustuvan syrjinnän poistamista poronhoitolaista. Koska oikeus omistaa poroja määräytyi poronhoitolain 4 §:n nojalla kansalaisuuden perusteella, säännös oli Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) vastainen. Ristiriidan poistamiseksi hallitus ehdotti, että ETA-valtioiden kansalaisille tulisi yhtäläinen oikeus omistaa poroja kuin Suomen kansalaisilla on. Laki säädettiin hallituksen esittämässä muodossa. Ratkaisu vaikuttaa poronomistuksen kautta poronhoidon hallintoon paliskunnassa, joissa äänivalta määräytyy poronomistuksen perusteella. Poronhoitolain ristiriita ETA-sopimuksen kanssa olisi kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan voitu ratkaista myös saamelaisten eduksi saamelaisvaltuuskunnan ehdottamalla tavalla (PeVL 8/1993 vp).

tehnyt asiasta tutkintapyynnön poliisille ja myös yksittäiset poromiehet ovat olleet yhteydessä poliisiin ja tehneet myös rikosilmoituksia. Tilanne on kestävä, koska paliskunnalla ei ole mahdollisuuksia toimia asiassa muuten kuin tehdä viranomaisille asiasta ilmoitus ja velvoittaa paliskunnan osakkaita noudattamaan paliskunnan päätöksiä. Poliisi on puolestaan ilmoittanut olevansa voimaton asiassa poronhoitolain puutteiden johdosta. Poliisinkin mielestä poronhoitolakia tulee muuttaa siten, että se huomioisi siitojen laidunalueet ja turvaisi ne paliskuntien toiminnassa. Silloin poliisilla olisi valtuuksia puuttua asiaan.

Suomessa käytössä olevien merkkien perusteella eri korvamerkkejä voisi olla yli 50 miljoonaa. Vaikka potentiaali on näin suuri, saamelaiseen sukumerkkijärjestelmään kuuluvia merkkejä on annettu sukuun kuulumattomille ja saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle. Sukumerkkijärjestelmään kuuluvia merkkejä ei ole myöskään aina myönnetty vaikka hakijan paliskunta ja merkkiipiiri olisi hakemusta puoltanutkin. Poron korvamerkkijärjestelmä ei ole saamelaiskulttuurissa vain tapa merkitä omistusta, vaan se ilmentää saamelaista sukulaisuusjärjestelmää. Poromerkit ovat johdettavissa pääsääntöisesti sukujen merkkilinjan (*mearkaoalli*) mukaisesti. Merkkien samankaltaisuudella ydin- ja laajentumaperheen jäsenet suojaavat myös toinen toistensa merkit. Nykyinen poronhoitolaki ei riittävästi turvaa saamelaisen sukumerkkijärjestelmän jatkumista. Korvamerkkijärjestelmä on oleellinen osa saamelaista poronhoitoa ja korvamerkkijärjestelmää on suojattava nykyistä paremmin lainsäädännössä.

Korvamerkkijärjestelmä on osa saamelaisten perustuslaillista (§ 17.3) oikeutta harjoittaa omaa kulttuuriaan, johon kuuluu myös poronhoito. YK:n ihmisoikeuskomitea on katsonut, että KP-sopimuksen 27 artiklan suoja kattaa alkuperäiskansojen jäsenten harjoittaman kaiken sellaisen taloudellisen toiminnan, jolla on riittäviä liityntöjä heidän traditioon ja perinteisiin elinkeinoihin.¹²

Rotusyrjäntäkomitea¹³ suosittaa, että Suomi ryhtyy riittäviin toimenpiteisiin suojellakseen saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin kuuluvaa poronhoitoa.¹⁴ Komitea kiinnittää raportissaan huomiota myös Suomen allekirjoittamaan YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja suosittaa saamelaismääritelmän yhteydessä, että Suomi turvaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden sekä ottaa riittävässä laajuudessa huomioon YK:n alkuperäiskansajulistuksen. Rotusyrjäntäkomitean suositus tarkoittaa, että Suomen tulee arvioida saamelaisia koskevia päätöksiä tehdessään alkuperäiskansajulistuksen velvoitteita. Poron korvamerkkijärjestelmä liittyy erityisesti alkuperäiskansajulistuksen artikloihin 8¹⁵, 9¹⁶, 11. Poronhoitolain uudistuksen yhteydessä tulee turvata saamelaisen korvamerkkijärjestelmän säilyminen.

¹² Ks. esimerkiksi *Mahuika v. New Zealand*, para 9.4., No. 547/93 ja *Ilmari Länsman ym. vs. Suomi*, para 9.2., No. 511/1992. Ks. KP-sopimuksen 27 artiklan kulttuurin käsitteestä laajemmin teos: Manfred Nowak: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, sivut 768-789, Printed in Germany in 2005.

¹³ CERD/C/FIN/CO/20-22.

¹⁴ The Committee further recommends that the State party take appropriate measures to protect the Sámi traditional livelihood of reindeer husbandry.

¹⁵ 1. Alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus siihen, ettei niitä pakkosulauteta eikä niiden kulttuuria tuhota.

2. Valtiot tarjoavat tehokkaat järjestelmät, joilla estetään ja hyvitetään:

(a) toiminta, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että alkuperäiskansoilta riistetään niiden koskemattomuus erillisinä kansoina tai niiden kulttuuriset arvot tai etninen identiteetti;

(b) toiminta, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on alkuperäiskansojen tai niihin kuuluvien yksilöiden maiden, alueiden tai luonnonvarojen riistäminen;

(c) kaikenlaiset väestön pakkosiirrot, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on jonkin alkuperäiskansojen ja niihin kuuluvien yksilöiden oikeuden loukkaaminen tai heikentäminen;

(d) kaikenlainen pakkosulauttaminen tai -liittäminen;

(e) kaikenlainen propaganda, jonka tarkoituksena on edistää alkuperäiskansoihin ja niihin kuuluviin yksilöihin kohdistuvaa rotusyrjäntää tai etnistä syrjäntää tai kehottaa siihen.

Euroopan Neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut vuonna että 2012¹⁷ saamelaisten itsemääräämisoikeutta ei ole laajennettu koskemaan poronhoitoa ja maa- ja metsätalouden oikeuksia, vaikka YK:n alkuperäiskansajulistus ja ILO 169-sopimus antavat siihen edellytykset. Valtuutettu kehottaa Suomea takaamaan saamelaisten oikeuden harjoittaa poronhoitoa perinteiseen tapaan. Poronhoidon suojan parantamista on edellyttänyt myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimusta valvova TSS-komitea¹⁸, rotusyrjintäkomitea¹⁹, ILO:n asiantuntijakomitea²⁰ ja YK:n alkuperäiskansaraportoiija²¹. Saamelaiskäräjät toivoo, että ulkoasianministeriö, jonka vastuulla kansainväliset sopimukset ovat, ryhtyisi neuvottelemaan maa- ja metsätaloudenministeriön kanssa tarpeesta uudistaa poronhoitolakia Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Ilo 169-sopimuksen ratifiointia on selvitetty keväällä 2012, jolloin oikeusministeriö lähetti lausuntopyyntön sopimuksen ratifiointiedellytyksistä ministeriöille ja saamelaiskäräjille. Lausunnossaan²² saamelaiskäräjät totesi Suomen valtiolla on hyvät edellytykset ratifioida Ilo 169-sopimus ja kannattaa sopimuksen pikaista ratifioimista ja Suomen lainsäädännön kehittämistä vastaamaan Ilo 169-sopimuksen ratifiointiedellytyksiä. Ilo 169-sopimuksen ratifiointi ei vaadi uusia oikeudellisia tai historiallisia selvityksiä, vaan poliittista tahtoa. Saamelaiskäräjät pitää välttämättömänä, että Ilo-sopimuksen ratifioinnin valmistelu tehdään Suomen valtion ja saamelaiskäräjien hyvällä ja tehokkaalla yhteistyöllä. Ilo-sopimuksen toisen (2) artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kuudennen artiklan (6) toisessa kohdassa korostetaan että kaikki neuvottelut täytyy tehdä vilpittömien mielin päämääränä yhteisymmärrys. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan sopimuksen ratifiointi koskee vain valtion hallinnassa olevia maa- ja vesialueita. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan sopimuksen ratifiointi edellyttää lisäresursseja saamelaiskäräjille ja saamelaiselle kulttuurille sekä maankäyttöä ja saamelaiselinkeinoja ohjaavan lainsäädännön, kuten poronhoito-, kalastus- ja metsästyslain tarkistamista. Sopimus koskee vain kollektiivioikeuksia eikä sopimuksen ratifiointi tuo taloudellista hyötyä yksittäisille saamelaisille muuten kuin palvelujen parantumisen myötä. Sopimuksen ratifiointi ei puutu kunnalliseen itsehallintoon ja mahdollistaa eri väestöryhmien rinnakkaiselon alueella kuten nykyisinkin. Yksityisten maanomistukseen sopimuksen ratifioinnilla ei ole vaikutusta. Saamelaiskäräjät esitti, että sopimuksen ratifiointia valmistelemaan asetetaan työryhmä, jossa on edustajia hallituspuolueista ja saamelaiskäräjiltä siten, että saamelaiskäräjien ja hallituspuolueiden edustajat muodostaisivat työryhmän kokoonpanosta kumpainkin puolet ja työryhmän puheenjohtaja toimisi ulkopuolinen henkilö.

Ilo 169-sopimuksen ratifioinnin edistäminen kuitenkin pysähtyi tähän eikä asia ole edennyt lainkaan. Jotta hallitusohjelman tavoite voi toteutua, tulee toimet sopimuksen ratifiointiasteiden poistamiseksi aloittaa välittömästi.

¹⁶ Alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai kansakuntaan kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata minkäänlaista syrjintää.

¹⁷ CommDH(2012)27.

¹⁸ Komitea kehottaa sopimusvaltiota toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet, joilla varmistetaan, että metsänhakuut ja muu toiminta, joita yksityiset tällä hetkellä harjoittavat saamelaisten kotiseutualueella, eivät rajoita saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää perinteistä kulttuuriaan ja elämäntapaansa, erityisesti poronhoitoa, eivätkä heidän taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksiensa käyttöä (E/C.12/FIN/CO/5)

¹⁹ Lisäksi komitea suosittelee, että sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisesti toimiin suojellakseen saamelaisten perinteistä poronhoitoelinkeinoja (CERD/C/FIN/CO/20-22).

²⁰ Komitea myös pyytää Suomea osoittamaan miten laajasti se on ottanut huomioon saamelaisten maahan perustuvat elinkeinot ja elämäntavan toimeenpannessaan erilaisia projekteja ja erilaisia toimenpiteitä saamelaiskäräjien kanssa varmistaakseen saamelaisten pääsyn perinteisiin elinkeinoihin ja millä keinoin nämä tavoitteet on saavutettu.

²¹ Suomen tulisi erityisesti varmistaa saamelaisten harjoittaman poronhoidon erityisaseman turvaaminen ottaen huomioon kyseisen elinkeinon keskeinen merkitys saamelaisten kulttuurille ja perinnölle (A/HRC/18/XX/Add.Y).

²² Saamelaiskäräjien lausunto 2.4.2012; Dnro 238/D.a.1/2012.

Saamelaiskäräjät on hyvin huolissaan sopimuksen ratifioinnin ympärillä pyörivistä huhuista, disinformaatiosta ja pelottelusta. On erittäin huolestuttavaa, että esimerkiksi Enontekiön kunnanhallituksen puheenjohtaja on todennut julkisuudessa, että sopimuksen ratifiointi johtaisi sotatilaan. Julkisuudessa ja myös Lapin kansanedustajien keskuudessa on keskusteltu lähinnä siitä, miten sopimuksen ratifiointi vaikuttaa suomalaisiin. Julkisuudessa ILO 169-sopimuksesta on tullut kyse valtaväestään kuuluvien oikeuksista, ei saamelaisten. Tämä on sopimuksen tavoitteiden vastainen lähestymistapa ja loukkaa myös YK:n normatiivisesti velvoittavaa alkuperäiskansajulistusta.

Nykyinen kielteinen suhtautuminen Ilo 169-sopimuksen ratifiointiin Lapin kansanedustajien keskuudessa, mediassa, internetissä ja sosiaalisessa mediassa johtuu turhautumisesta ja pelosta. Sopimuksen ratifiointi on ollut esillä jo parin vuosikymmenen ajan. Pitkään jatkunut epäselvyys, vastakkainasettelu saamelaisten ja suomalaisten välillä ja huhupuheet sopimuksesta ovat luoneet kielteisen ilmapiirin sopimuksen ratifioinnin ympärille. Tämä eduskunta voi korjata aikaisempien eduskuntien tekemät virheet ja ratifioida Ilo 169-sopimuksen hyvässä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Se rauhoittaisi tilanteen ja poistaisi epävarmuuden. Mikäli eduskunta ei nyt sitä tee, se siirtää vastuuta taas tuleville eduskunnille kuten sitä edeltäneet eduskunnatkin ja jatkaa negatiivisen ilmapiirin kierrettä ja vastuun pakoilua.

On välttämätöntä Suomen sisä- ja ulkopoliittisen uskottavuuden vuoksi että Suomi ryhtyy määrätietoisesti edistämään sopimuksen ratifiointia. Saamelaiskäräjälain uudistaminen luo erinomaisen perustan ILO 169-sopimuksen ratifiointiesteiden poistamisen jatkamiselle.

4. Metsähallituslain uudistaminen

Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan Metsähallituslain saamelaisia koskevien velvoitteiden uudistamista. Työ tulee saattaa valmiiksi helmikuun loppuun mennessä. Työryhmässä on kolme edustajaa saamelaiskäräjiltä, yksi kolttien kyläkokoukselta sekä saamelaiskäräjien nimeämä asiantuntija. Saamelaisilla on vähemmistöedustus.

Työryhmän tehtävänä on:

- a. valmistella ehdotus Metsähallituslakiin saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksenteossa
- b. laatia ehdotukset poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen yleisestä edistämisestä saamelaisten kotiseutualueella
- c. Työ ei saa puuttua kenenkään maan tai vesialueen omistusoikeuteen tai käyttöoikeuteen
- d. Ottaa huomioon muun paikallisen väestön mahdollisuudet harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ja osallistumisoikeudet

Työryhmän tehtäviin ei kuulu ILO 169-sopimuksen ratifiointiesteiden poistaminen. Tämän on vahvistanut myös maa- ja metsätalousministeri sekä työryhmän eri ministeriöiden edustajat. Saamelaiskäräjien ja myös ministeriöiden yhdessä jakama käsitys on, että Metsähallituslain uudistaminen ei saa heikentää eikä estää Ilo 169-sopimuksen mahdollista ratifiointia. Työryhmässä ei ole päästy vielä yksimielisyyteen. Saamelaiskäräjät on neuvotellut maa- ja metsätalous- ja ympäristöministeriön kanssa Metsähallituslain kokonaisuudistuksesta 16.1. Työryhmän työ on hyvin haasteellinen koska tehtävänanto on ollut hyvin rajaava ja toisaalta hämmentävä, koska työryhmän tehtävänä on tehdä esityksiä poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen yleiseksi kehittämiseksi. Tämän tavoitteen liittyminen metsähallituksen toimintaan ja käytännön

toteuttaminen sekä suhde muihin elimin on vielä hyvin avoin. Työryhmän toimeksianto on ollut hyvin rajaava myös siinäkin mielessä että työryhmälle on laadittu tehtäväksi laatia elin joka käsittelee saamelaisasioita Metsähallituksen yhteydessä. Työryhmälle ei ole annettu riittävästi mahdollisuuksia selvittää erilaisia mahdollisuuksia lisätä saamelaisten osallistumisoikeuksia ja toisaalta työryhmän kokoonpano, jossa saamelaiskäräjät on vähemmistönä, asettaa omia rajoitteitaan.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan neuvotteluelimet, joilla ei ole todellista päätösvaltaa lisäävät turhaa byrokratiaa. Niillä ei myöskään pystytä ratkaisemaan saamelaisten maa-, vesi- ja hallintaoikeuksia. Saamelaiskäräjät on toimittanut työryhmälle oman esityksensä Metsähallituslain tarkistamiseksi. Esityksessä on huomioitu Suomen kansainväliset velvoitteet sekä tehokkaaseen ja vuorovaikutteiseen tapaan lisätä saamelaisten osallistumisoikeuksia ilman ylimääräistä byrokratiaa.

5. Saamelaiskäräjälain uudistaminen

5.1. Yleisesti

Saamelaiskäräjien kokous hyväksyi 18.12.2013 lausunnon saamelaiskäräjälain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Tämä kappale perustuu yleiskokouksen hyväksymään lausuntoon. Saamelaiskäräjät pitää erinomaisena, että työryhmän ehdotus oli yksimielinen, mikä antaa hyvät edellytykset mietinnön edistämiseksi. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan työryhmän esittämät lainsäädäntömuutokset ovat jo nyt kompromisseja. Esityksiä ei saa heikentää millään tasolla. Mietinnön esitykset tukevat toteutuessaan pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kirjausta *saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä kehitetään*.

Työryhmä esitti mietinnössään kannanottonaan, *että toimivaltaiset ministeriöt ryhtyvät toimenpiteisiin selvittääkseen yhdessä saamelaiskäräjien kanssa saamelaisia koskevan erityislainsäädännön kehittämistä saamelaiskulttuurin tosiasiallisen suojan ja saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon aseman vahvistamiseksi Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti*. Saamelaiskäräjät tukee työryhmän kannanottoa ja pitää välttämättömänä, että ministeriöt huomioivat työryhmän kannanoton ja erityislainsäädäntöä aletaan kehittää välittömästi. Erityisen tärkeää on huomioida kannanotto Metsähallituslain tarkistamisen yhteydessä.

Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota siihen, että uudistetun saamelaiskäräjälain toimeenpano edellyttää merkittävästi uusia resursseja saamelaiskäräjille. Esitykset yhteistoimintavelvoitteesta, saamelaiskäräjien kokoonpanon kasvattamisesta ja vaaliluettelon täydentämisestä koskevien valitusten käsittelyn siirtämisestä saamelaiskäräjien hallitukselta yleiskokouksen käsiteltäväksi tulevat lisäämään merkittävästi saamelaiskäräjien menoja.

Saamelaiskäräjät pitää hyvänä, että lakiesityksessä huomioidaan nykyistä paremmin perustuslain 17.3 §:n velvoitteet ja se, että saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet koskevat koko Suomea eikä vain saamelaisten kotiseutualueetta. Tämä on hyvin perusteltua myös siksi, että työryhmä esittää että saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelta tulisi valita vähintään yksi edustaja saamelaiskäräjille.

Lainsäädäntöesityksessä saamelaiskulttuurin eri osa-alueille on laadittu yleinen määritelmä. Määritelmässä on huomioitu KP-sopimuksen soveltamista ohjaavan ihmisoikeuskomitean

linjaukset.²³ On tärkeää, että saamelaiskulttuurin määritelmässä korostuu saamelaiskulttuurin kokonaisvaltaisuus, kieli, elinkeinot, käsityö, esittävät taiteet ja kulttuurin modernit muodot. Kulttuurin määrittely tukee osaltaan Unescon aineettoman kulttuuriperinnön (SopS 47/2013) ja kulttuuri-ilmauksien suojelusopimusten (SopS 17/2007) toimeenpanoa Suomessa.

Määritelmässä on huomioitu myös alkuperäiskansajulistus ja saamelaiskäräjien käsityksen mukaan määritelmä on sellainen, jonka myös saamelaisyhteisö itsekkin jakaa. On tärkeää, että määritelmä ei ole yksiselitteisen eksklusiivinen, poissulkeva. Kulttuurin määrittäminen on erityisen tärkeää saamelaisten tosiasiallisen kulttuurisen suojan parantamiseksi ja täydentää perustuslain 17.3 §:n velvoitetta. Koska saamelaiskulttuuria ei ole aiemmin määritelty lainsäädännössä, se on antanut viranomaisille melko luovat mahdollisuudet tulkita sitä, mitä saamelaiskulttuuriin kuuluu ja miten lainsäädäntö ja hallinnolliset päätökset vaikuttavat saamelaiskulttuuriin. Esitetty 5 § helpottaa myös viranomaisten työtä. Lain 5 § ohjaa myös lain 3 § soveltamista ja korkeimman hallinto-oikeuden työtä, koska KHO ratkaisee viimeisenä tahona työryhmän esityksen mukaan saamelaiskäräjien vaaliluettelosta tehdyt valitukset.

Työ saamelaisten itsemääräämisoikeuden parantamiseksi ei saa loppua tähän saamelaiskäräjälakiesitykseen, vaan valtioneuvoston tulee jatkaa painokkaasti työtä tavoitteena toteuttaa Jyrki Kataisen hallitusohjelma ja luoda edellytykset Ilo 169-sopimuksen ratifiointille. Erityislainsäädännön kehittäminen tulee aloittaa välittömästi työryhmän tekemän kannanoton mukaisesti. Saamelaiskäräjät toivoo, että valtioneuvosto ja hallituspuolueet tukevat työryhmän esitystä ja luovat edellytykset ihmisoikeus- ja perusoikeusmyönteiselle politiikalle Suomessa ja turvaavat näillä uudistuksilla osaltaan saamelaiskulttuurin tulevaisuutta.

5.2. Saamelaismääritelmä

Työryhmän esitys saamelaismääritelmäksi vastaa saamelaisyhteisön sisäistä käsitystä saamelaisuudesta. Alkuperäiskansaoikeudet ovat luonteeltaan kollektiivi- ja yksilöntason oikeuksia. Ihmisoikeudet yleisellä tasolla keskittivät yksioiden oikeuksiin ja ryhmän velvollisuuksiin yksilöä kohtaan, jotta ihmisoikeudet tulevat toteutetuksi. Alkuperäiskansojen oikeuksien osalta yksilöiden oikeudet eivät saa ylittää ryhmän oikeutta. Tämä koskee ennen kaikkea kansan oikeutta päättää siitä, millainen alkuperäiskansan kulttuuri on, mitkä ovat siinä tärkeimmät tekijät, miten kulttuuri on siirtynyt sukupolvelta toiselle ja määrätä siitä, kuka alkuperäiskansaan kuuluu.

Saamelaiskäräjälaki säädettiin Suomen ainoan alkuperäiskansan suojaksi tilanteessa, jossa osa Lapin läänin suomalaisesta väestöstä näkyvästi vastusti lain säätämistä. Kun laki oli tullut voimaan ja vuoden 1999 saamelaiskäräjävaaleja valmisteltiin, suuri osa lain aiemmista vastustajista, noin 1200 henkilöä, yllättäen haki äänioikeutta vaaleissa lain 3 §:n 2 kohdan perusteella. Saamelaiskäräjien vaalilautakunta ja saamelaiskäräjät epäivät useimmissa tapauksissa äänioikeuden, muun muassa sillä perusteella ettei hakija ollut tehnyt uskottavaksi pitävänsä itseään saamelaisena eikä osoittanut riittävää näyttöä siitä, että yksi vanhemmistaan tai isovanhemmistaan olisi puhunut ensimmäisenä kielenään saamea. Korkein hallinto-oikeus tutki suuren joukon vaalivalituksia, ja useimmissa tapauksissa antoi tukensa saamelaiskäräjien toteuttamalle äänioikeuden rajaukselle. Muutamissa yksittäisissä tapauksissa KHO kuitenkin hyväksyi valituksen

²³ YK:n ihmisoikeuskomitea on vahvistanut, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittama kulttuurin harjoittamisen suoja koskee saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, mutta myös näiden ammattien moderneja muotoja (Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992)

perusteluin, joissa osoitettiin ymmärtämystä saamelaiskäräjien ensisijaiselle tulkintatavalle äänioikeuden kriteereistä (ks. esim. KHO 1999:55).

Vuoden 1999 jälkeen tilanne on kuitenkin muuttunut kahdessa suhteessa. Ratkaisussaan KHO 2011: 81 korkein hallinto-oikeus muutti aiempien ratkaisujensa saamelaiskäräjien tukemaa linjaa ja hyväksyi äänioikeutetuksi henkilön, joka johti vaatimuksensa vuodelta 1825 olevasta rekisterimerkinnästä ja joka KHO:n vuosikirjaratkaisussa referoitujen perustelujensa mukaan näytti pitävänsä itseään "lappalaisena" eikä niinkään saamelaisena. Valittaja myös avoimesti vaati KHO:ta "muuttamaan" ns. saamelaismääritelmää uuden tulkintaratkaisun kautta. KHO:n uuden ratkaisun myötä saamelaiskäräjät on menettänyt ensisijaisen tulkintavaltansa äänioikeuden rajoista ja saamelaiskäräjälain 3 § on muodostunut ennakoimattoman laajaksi ja sisällöltään epämääräiseksi. Aikanaan täydentäväksi kriteeriksi tarkoitettu henkilön esivanhempaa koskeva 2 kohdan rekisterimerkintäperuste muodostaa esimerkiksi vuoteen 1825 asti taaksepäin ulotettuna perusteen vaatia äänioikeutta nykyisin elävälle ihmisjoukolle, joka moninkertaisesti ylittää pääasiallisen eli 1 kohdan kieliperusteen nojalla äänioikeutettujen määrän.

Saamelaiskäräjien tilaaman matemaattisen mallinnuksen mukaan, mikäli KHO:n tulkintakäytäntö säilyisi voimassa ja polveutuminen ulotettaisiin neljänteen sukupolveen, saamelaisten määrä voisi kasvaa varovaisenkin arvion mukaan 14 525 - 24 633 henkilöön. Nk. verolappalaisen jälkeläisiä elää Suomessa varovaisenkin arvion mukaan 512 000 henkilöä tosiasiaa paljon enemmänkin. Saamen kielten elvytystoiminnasta ja opiskelumahdollisuuksista johtuen suomalaisväestön saamen kielen taito on lisääntynyt ja suomalaislapsille voidaan opettaa saamea ensimmäisenä kielenä. Saamelaismääritelmässä on tärkeää säilyttää polveutumiskriteeri saamelaissuvuista ja yhteys saamelaiseen kulttuuriin eikä saamelaisuutta voi tulevaisuudessa määrittää pelkästään kielitaidon perusteella.

Saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaiskäräjien vaaliluettelon on voinut hakeutua 40 vuoden ajan.²⁴ Oletusarvona voidaan pitää, että suurin osa sellaisista henkilöistä, jotka täyttävät saamelaismääritelmän kriteerin ja identifioivat itsensä saamelaiseksi, ovat hakeutuneet saamelaiskäräjien vaaliluettelon. Täysin uusia henkilöitä saamelaiskäräjien vaaliluettelon on mahdollista saada niissä tilanteissa, jossa Ruotsissa, Norjassa tai Venäjällä asuva saamalainen muuttaa pysyvästi Suomeen. Koska saamelaismääritelmät ovat Ruotsissa ja Norjassa erilaisia eikä Venäjällä ole saamelaismääritelmää, näiden henkilöiden osalta on tehtävä saamelaiskäräjälain mukainen hakeutuminen saamelaiskäräjien vaaliluettelon.

Suomen nykyinen saamelaismääritelmä ja sen nk. lappalaiskriteeri on syntynyt Suomen valtion päätöksellä saamelaisten vastuksesta huolimatta. Nk. lappalaiskriteerin ottamisella Suomen valtio on paitsi puuttanut saamelaisten itsemääräämisoikeuteen kansana, myös määrittänyt saamelaisten vastuksesta huolimatta saamelaiskulttuuriin kuuluvan sellaista, mikä siihen ei kuulu. YK:n rotusyrjintäkomitea onkin suosittanut Suomelle, että määritettäessä kuka voi äänestää saamelaiskäräjävaaleissa, Suomen tulee taata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen määritettäessä heidän statustaan, määritettäessä ketkä kuuluvat saamelaisiin ja taattava, että heitä ei pakoteta assimilaatioon.

Suomessa alkuperäiskansaoikeudet on mielletty pääosin kollektiivioikeuksista, koska yksilötason oikeuksia lainsäädäntö ei tuo muuten kuin KP-sopimuksen artikla 27 kautta ja oikeutena saada

²⁴ Saamelaiskäräjälain esitöissä (HE 248/1994) viitataan saamelaismääritelmän perustana olevan Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittamaan väestölaskentaan ensisijaisena näyttönä henkilön kielitaidosta. Laskennassa henkilöt merkittiin joko pohjois-, inarin- tai koltansaamen taitoisiksi. Kerätty luettelo toimi saamelaisvaltuuskunnan vaalien äänestysluettelon pohjana.

saamenkielisiä palvelua ja koulutusta, mitkä eivät toisaalta rajaudu saamelaisuuteen vaan saamen kielen taitoon. Saamelaisella on toki oikeus äänestää ja asettua ehdokkaaksi saamelaiskäräjävaaleissa, mutta muita yksilöoikeuksia se ei tuo. Suomessa tuleekin lainsäädännön valossa korostaa saamelaisten oikeuksien kollektiivista ulottuvuutta. Tässä lainsäädännöllisessä katsontakannassa ryhmän oikeudet ovat tärkeimpiä.

Ihmisoikeussopimukset mahdollistavat, että jokainen voi samaistua mihin tahansa identiteettiin ja kulttuuriin. Ne ovat yksilön oikeuksia, mutta oikeus samaistua ja valita itselleen identiteetti eivät aktualisoidu kv-lainsäädännössä oikeudeksi saada samaistumisen mukaisia oikeuksia, kun kyseessä ovat alkuperäiskansaoikeudet. Samaistuminen ei myöskään tuo kansainvälisessä oikeudessa oikeutta heikentää ryhmän kollektiivioikeuksia.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja koskevassa yleissopimuksessa määrätään § 1 artiklassa kansan itsemääräämisoikeudesta. Alkuperäiskansajulistuksen yleisosassa korostetaan, että allekirjoittajavaltiot ovat tietoisia siitä, että Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Wienin julistus ja toimintaohjelma vahvistavat kaikkien kansojen itsemääräämisoikeuden perustavan merkityksen; tämän oikeuden perusteella kansat määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja ylläpitävät vapaasti taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä kehitystään.

5.3. Yhteistoimintavelvoite

Esitys yhteistoimintavelvoitteesta parantaa ja selkiyttää nykyistä tilannetta, jossa neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat olleet viranomaisista riippuen teknisiä eikä aitoa vuorovaikutusta tai halua päästä yhteisymmärrykseen ole välttämättä ollut. Esitys ei kuitenkaan toteuta kansainvälisessä oikeudessa käyttöön otettua tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta (Free, prior and informed consent). Yhteistoimintavelvoitetta voidaan pitää kuitenkin kompromissina nykyisessä poliittisessa tilanteessa. On ehdottomaan tärkeää, että velvoitetta ei heikennetä lain jatkovalmistelussa. Yhteistoimintavelvoitteeseen liittyy YK:n alkuperäiskansajulistuksen 19 artikla, ja ILO 169-sopimuksen 6 artikla, jonka mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömin mielin ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut Suomelle suosituksia kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (kp-sopimuksen) toimeenpanosta. Komitean mukaan Suomen *tulisi edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla saamelaisten edustuksellisten instituutioiden, kuten saamelaiskäräjien, päätöksentekovaltaa. Sopimusvaltion tulisi lisätä ponnistelujaan lainsäädäntömuutosten tekemiseksi saamelaisten oikeuksien täysimittaiseksi takaamiseksi heidän perinteisillä alueillaan varmistamalla, että saamelaisyhteisöjen oikeutta vapaaseen, ennalta tapahtuvaan ja informoituun osallistumiseen heitä koskeviin poliittisiin prosesseihin ja kehittämishankkeisiin noudatetaan.*²⁵

²⁵ CCPR/C/FIN/CO/6

Euroopan Neuvoston ministerikomitea on myös kehottanut, että Suomen olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joilla varmistetaan, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä koskevia erilaisia kuulemisjärjestelmiä ja -menettelyjä täydennetään ja järjestetään uudelleen selkeiden viestintäkanavien tarjoamiseksi, ja olisi parannettava vähemmistöjen, myös lukumääräisesti pienimpien vähemmistöjen, edustajien mahdollisuuksia vaikuttaa tosiasiallisesti päätöksentekoprosessiin.²⁶

YK:n alkuperäiskansaraporttoijan suosittaa että pohjoismaat jatkavat ja tehostavat ponnistelujaan saamelaiskansojen itsemääräämisoikeuden sekä aiempaa aidompien vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi heitä koskevan päätöksenteon osalta. Tämä tavoite voidaan jossain määrin saavuttaa aiempaa tehokkaammilla kuulemismenettelyillä, joilla varmistetaan, että saamelaisiin välittömästi vaikuttavia päätöksiä ei tehdä ilman heidän vapaaehtoista ja tietoon perustuvaa etukäteissuostumustaan.

6. Pohjoismainen saamelais sopimus

Pohjoismaisen saamelais sopimuksen jatkoneuvotteluja on käyty vuodesta 2011 lähtien. Neuvottelut on tarkoitus saattaa päätökseen vuoteen 2015 mennessä. Työn pohjana on vuonna 2006 luovutettu pohjoismaisen asiantuntijatyöryhmän esitys. Sopimusluonnos pitää sisällään elementtejä olemassa olevista kansainvälisistä sopimuksista kuten kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta, ILO 169-sopimuksesta, biodiversiteettisopimuksesta ja Unescon sopimuksista sekä alkuperäiskansajulistuksesta. Sopimusneuvottelut ovat edenneet hyvin hitaasti. Yhdestäkään pohjoismaisen saamelais sopimuksen artiklasta ei ole päästy yksimielisyyteen.

7. Arktiset kysymykset

Kolmen maan saamelaiskäräjien ja Venäjän saamelaisjärjestöjen yhteistyöelin, saamelainen parlamentaarinen neuvosto, on päättänyt hakea jäsenyyttä arktisessa neuvostossa. SPN on virallinen saamelaisten yhteistyöelin. Nykyisin saamelaisten mandaatilla arktisessa neuvostossa on saamelaisneuvosto, joka on SPN:stä ja saamelaiskäräjistä riippumaton kansalaisjärjestö. Arktisen neuvoston tehtävät tulevat lisääntymään tulevaisuudessa ja on tärkeää, että saamelaisten itsensä valitsemat edustajat osallistuvat arktisen neuvoston toimintaan. Saamelaiskäräjät toivoo että Suomen valtio tukee SPN:n hakemusta ja edistää hakemuksen hyväksymistä.

Suomen vasta hyväksytty arktinen strategia painottaa arktisen alueen taloudellis-poliittisia mahdollisuuksia Suomelle ja kehitys nähdään strategiassa pitkälti myönteisenä. Saamelaiskäräjät on huolissaan uusien tarkkailijajäsenien vaikutuksesta arktisen alueen perusperiaatteiden toteutumiseen sekä taloudellis-poliittisten intressien lisääntymisen vaikutuksista arktisen alueen luontoon ja alkuperäiskansojen elinmahdollisuuksiin. Saamelaiskäräjät pitää välttämättömänä, että Suomessa arktisen strategian toimeenpanoa, vaikuttavuutta ja vaikutuksia seurataan yhdessä saamelaiskäräjien kanssa ja strategiaa tarkistetaan tarvittaessa mikäli kielteisiä vaikutuksia ilmenee.

²⁶ EUROOPAN NEUVOSTO Ministerikomitea. Päätöslauselma CM/ResCMN(2012)3 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa.

Saamelaiskäräjät pitää arktisen alueen hallinnon kehittämistä hyvin tärkeänä ja on välttämätöntä, että Suomen arktinen politiikka perustuu kestäväen kehityksen periaatteisiin. Saamelaiskäräjät on sitoutunut tukemaan Suomen valtion tavoitteita saada arktinen informaatiokeskus Suomeen ja esittänyt että keskuksen tehtäviin kuuluisi myös alkuperäiskansakysymyksiä ja mm. dialogi alkuperäiskansojen kanssa.

8. Kolttakulttuurikeskus

Sevettijärvelle suunniteltu Kolttakulttuurikeskus tarvitsee rahoituksen keskuksen rakentamiseen, toiminnan kehittämiselle ja ylläpidolle. Kolttakulttuurikeskuksen perustamista on valmisteltu esiselvityshankkeessa. Kolttakulttuurikeskuksen tavoitteena on elvyttää, ylläpitää ja kehittää kolttaasaamelaista kulttuuria ja koltansaamen kieltä Suomessa. Kolttakulttuurikeskuksen tavoitteena on luoda luonteva koltansaamenkielinen asiointi- ja työskentely-ympäristö kolttaasaamelaiskulttuurin ydinalueelle. Keskukseen on tarkoitus sijoittaa kolttien kyläkokouksen tehtäviä, saamelaiskäräjien koltansaameen liittyviä toimintoja, kolttakulttuurisäätiön toimitiloja, kokoustiloja koltansaamenkielisiä palveluja ja koltansaamen kielikeskus. Kolttakulttuurikeskukseen on suunniteltu monenlaisia toimintoja ympäri vuoden. Keskuksen yhteydessä toimii kolttien perinnetalo. Museosiivessä on kolttakulttuurista kertova kolttamuseo, Pyhä Trifon Petsamolaisen museo, arkistotilat sekä Saamelaismuseosäätiön toimistotila. Kolttakulttuurikeskusta valmistelee kolttakulttuurisäätiö, jonka työhön osallistuu useat keskeiset sidosryhmät. Kolttakulttuurisäätiö on hakenut maa- ja metsätalousministeriöltä rahoitusta keskuksen toteuttamista varten. Rahoitusta ei ole myönnetty. Kolttakulttuurikeskusta suunnitellaan rahoitettavaksi eri ministeriöiden, Euroopan aluekehityskehitysrahaston ja muiden mahdollisten rahoituslähteiden tuella.

Kolttakulttuurikeskuksen alustava kustannusarvio²⁷

Kustannuslaji	Summa
Rakennuttajan kustannukset	308 000
Rakennustekniset työt	1 406 000
LVI-työt	220 000
Sähkötyöt	123 000
Erillishankinnat	24 000
Muut kustannukset	231 000
Arvonlisävero 23%	532 000
Yhteensä	2844 000

Kolttakulttuurikeskuksen toimintaan tulee lisäksi varata resursseja vuokratiloihin sekä palkkakuluihin museotyöntekijälle ja kielikeskuksen työntekijälle.

Saamelaiskäräjät on esittänyt Lapin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaan 2013-2014 kärkihankkeeksi kolttakulttuurikeskuksen perustamisen.²⁸

Euroopan Neuvoston ministerikomitea on antanut Suomelle suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta Suomessa²⁹. Komitea

²⁷ Kustannusarvio perustuu kolttakulttuurikeskuksen esiselvityshankkeen loppuraporttiin: Sadeoja, Saija-Riitta (2012): Tä'lvv sijdd. Rahoitushankkeen loppuraportti

²⁸ 30.5.2012, Dnro 315/D.a.5/2012

²⁹ RecChL(2012)2

suosittaa, että Suomi ryhtyy pikaisesti toimiin suojellakseen ja edistääkseen inarin- ja koltansaamea, jotka ovat erityisenuhanalaisia kieliä, varsinkin järjestämällä pysyvästi toimivia kielipesiä. Euroopan Neuvoston ministerikomitea on antanut päätöslauselman vähemmistöpuitesopimuksen toimeenpanosta Suomessa³⁰. Komitea on todennut, että erityisen vakava on pienimpien saamen kielten eli koltansaamen ja inarinsaamen kokonaistilanne. Näihin kieliin on kiinnitettävä huomiota kiireellisesti ja jatkuvasti, jotteivät ne katoa kokonaan Suomen julkisesta elämästä.

Kolttakulttuurikeskuksen rahoittamisen puolesta on vedonnut koltansaamen kielen ja kulttuurin konferenssi 15.6.2012. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman työryhmän ehdotuksessa saamen kielten elvyttämisen toimenpideohjelmaksi esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriö tukee kolttasaamelaisen kieli- ja kulttuurikeskuksen perustamista Sevettijärvellä yhteistyössä kolttakulttuurisäätiön ja kolttien kyläkokouksen kanssa. Luodaan kolttakulttuurikeskuksen yhteyteen koltansaamenkielinen palvelu- ja kielenkäyttöympäristö. Keskukseen voidaan luoda erilaisia koltansaamenkielisiä palveluja ja perustetaan tietopalvelu.³¹

Saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous pitävät kolttakulttuurikeskuksen perustamista kiireellisenä ja välttämättömänä hankkeena kolttasaamelaiskulttuurin turvaamiseksi Suomessa. Saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous vetoaa opetus- ja kulttuuriministeriöön, että se edistää kolttakulttuurikeskushankkeen toteutumista ja osallistuu rahoituksella keskuksen suunnitteluun ja toteutukseen. Esitämme, että seuraavassa lisätalousarvioissa varattaisiin resurssit kolttakulttuurikeskuksen jatkovalmistelun aloittamiselle, jotta hanke lähtisi käyntiin jo vuonna 2013.

Inarissa 21.1.2014



Klemetti Näkkäljärvi
Puheenjohtaja



Veikko Feodoroff
Kolttien luottamusmies



Pia Ruotsala
Ma. hallintopäällikkö

Muistiosta päätti puheenjohtaja 21.1.2014.

Muistion valmisteluun on osallistunut puheenjohtajan avustaja Suvi Juntunen.

³⁰ Ministerikomitea Päätöslauselma CM/ResCMN(2012)3

³¹ Toimenpide-esitys nr. 15, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:7