

KAI T. KOKKO (TOIM.)

Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta



Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta

Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta

Toimittanut Kai T. Kokko



Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja
Sarja B no 30

Rovaniemi 2010

© Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta ja
kunkin artikkelin osalta sen kirjoittaja

Kansi: Niina Huuskonen
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy
Paino: WS Bookwell Oy, Jyväskylä 2010

Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja
Sarja B no 30

ISSN 0788-7590
ISBN 978-952-484-373-7
ISBN 978-952-484-518-2 (pdf)

Teoksen julkaisuun on saatu Lapin Liiton myöntämää
Euroopan unionin aluekehitysrahaston tukea.

Alkusanat

Tämän kirjan alkusanat on kirjoitettu samaan aikaan kuin YK:n alkuperäiskansojen erityisraportoija *S. James Anaya* osallistui saamelaiden elintärkeitä kysymyksiä käsittelevään konferenssiin Rovaniemellä 15.–16.4.2010. Ulkopuolisena tarkkailijana oli helppo havaita jännitteitä saamelaiskäräjien ja valtioiden edustajien puheenvuorojen välillä. Mieleeni jäi erityisesti yksi asia. Erityisraportoija Anaya korosti osapuolten vuoropuhelun jatkamisen tärkeyttä. Seuraava merkittävä etappi onkin 25.5.2010, jolloin Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaisministerit ja näiden maiden saamelaiskäräjien puheenjohtajat päättävät pohjoismaista saamelaisopimusta koskevista neuvotteluista.

Saamelaiset alkuperäiskansana ovat Lapin yliopistolle sen vuoteen 2020 ulottuvan strategian mukaisesti, mitä tärkein tutkimuskohde. Yliopiston yhteisenä profiilialueena on näet kansainvälisesti korkeatasoinen arktisen ja pohjoisen ihmisen, yhteiskunnan ja ympäristön sekä näiden vuorovaikutuksen tutkimus. Yliopistolla on valtakunnallinen vastuu sekä saamelaisuuteen liittyvästä yhteiskuntatieteellisestä että saamelaisoikeuden tutkimuksesta.

Saamelaisoikeuden tutkimus on ollut Lapin yliopistossa suhteellisen vähäistä, jopa liian vähäistä. Toivottavasti tämä teos on uusi alku ja virike tuleville tutkimuksille. Kirjan taustalla on huhtikuussa 2009 Lapin yliopistolla pidetty saamelaiden asemaa käsitellyt seminaari. Siinä esillä olleita kysymyksiä täydentävät eräät uudet teemat sekä Ruotsin ja Norjan saamelaisia koskevat artikkelit. Vaikka kirja ei kata kaikkia saamelaisoikeuden kysymyksiä, se valaisee kuitenkin monia ajankohtaisia keskusteluteemoja.

Minulla on miellyttävä tehtävä kiittää lämpimästi kaikkia teoksen artikkeleiden kirjoittajia sekä kirjan suunnitteluun ja toteutukseen osallistuneita. Erityisen kiitoksen ansaitsee kirjan toimittaja, professori *Kai T. Kokko*, joka on tehnyt suuren työn saattaessaan artikkelit yhdenmukaiseen muotoon.

Rovaniemellä, 15. päivänä huhtikuuta 2010

Matti Niemivuo

Dekaani

Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta

Summary

Kai T. Kokko

(proofread by *Richard Foley*)

International law constitutes the primary basis for protecting the legal status of the Sámi people. A crucial consideration where indigenous peoples are concerned is recognition: both acceptance of the group and self-recognition of the individual are required. The rights indigenous peoples have acquired under international law are the outcome of long regulatory processes – some universal, others regional. These are marked by diverse challenges, one current concern in Finland being how to ratify ILO Convention 169, which would protect the rights of the Sámi. The principal regulatory process in the Nordic region is the Nordic Sámi Convention. The agreement would require amendments to the Constitution of Finland and other legislation, but such amendments are, in principle, possible to implement. The Convention requires approval by Finland, Sweden and Norway, and thus its ratification is still uncertain.

The Sámi are the only indigenous people of the European Union, and a minority whose language and culture are protected by, among other provisions, Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The article allows special treatment for the Sámi in order to protect their culture (positive discrimination) and may also be used as a material basis for protection. Both forms of protection are safeguarded by the fundamental rights set out in the Finnish Constitution.

A second basis for securing the legal status of the Sámi lies in the cultural and linguistic rights guaranteed to them as an indigenous people and minority in the Finnish Constitution and other laws. The Sámi culture encompasses the traditional ways of life, such as handicrafts, reindeer herding, hunting and fishing; all of these sources of livelihood enjoy constitutional protection. Equality, including non-discrimination, is also a key fundamental right in the Constitution, yet significant weaknesses in application of the law still vitiate the realisation of non-discriminatory treatment where the Sámi are concerned.

The difference between the right of use based on the Sámi culture and everyman's right becomes apparent if the latter is defined as a general right to use without harm another person's property. Such general, collective rights of use to a parcel of land or water are weak and, being rights granted in customary law, yield to owners' rights. Thus, 'everyman' cannot enjoy the legal protection provided by the right to use certain areas where the specific collective rights of the Sámi people apply. The cultural rights of the Sámi to use land and water for their traditional economic activities are not derived from the prop-

erty rights of owners. Accordingly, where conflicts arise, the rights of the Sámi to use a parcel of land or water should be deemed to lie on an equal footing with those of the parcel's owner. With regard to the protection of the Sámi culture, the specific collective rights are not directly comparable to the rights which residents of a municipality have to use the natural resources in areas in Lapland owned by the Finnish state.

If legislation places a burden on the pursuit of a traditional or customary Sámi livelihood, it should be rectified as discriminatory regulation. In this perspective, there are still grounds for amending various laws in Finland. Natural resource agreements concluded with individual Sámi or groups of Sámi do not remedy these shortcomings. External exploitation of traditional Sámi handicrafts and clothing violates customary Sámi law and cultural rights, urging a re-examination of intellectual property rights as well.

Any review of the law should pay particular attention to the Sámi people's (the Finnish Sámi Parliament's) opportunities for participating in the management of resources in the Sámi homeland. Such participation can strengthen the Sámi people's cultural self-government and commitment to the environmental responsibility required by the Constitution when the Sámi practice their traditional livelihoods. In giving concrete expression to such cultural protection, Finnish legislators should take a look at the robust progress of Sámi law in Norway. In the future, Sámi law could become a third basis for consolidating the legal status of the Sámi people, at least in the Sámi homeland in Finland.

The Sámi were the first people to inhabit the North Calotte¹; subsequently drawn borders divided them among the different countries in the region. The legal comparison in the book reveals interesting differences between neighbouring countries. In the light of indigenous peoples' and minorities' rights it is not justified that the legal status of the Sámi should differ markedly in the three Nordic countries and Russia. In the North Calotte, this status should be harmonized by increasing legal comparison and cooperation.

Despite some noteworthy progress, the legal status of the Sámi people in Finland is not yet safeguarded sufficiently. Discrimination against the Sámi occurs in practice, and the protection of Sámi culture and traditional livelihoods requires a revision of the relevant law. The rights of the Sámi to land and waters have not yet been properly resolved. ILO Convention 169, which would safeguard the legal status of the Sámi as a people, has yet to be ratified in Finland, and the government does not give due consideration to Sámi customary law. Thus, there is a clear need in Finland for ambitious multidisciplinary studies of Sámi law and its development in practice.

1 The term "North Calotte" in this text denotes the region comprising the northern parts of Finland, Sweden and Norway, as well as northwestern Russia.

Sisältö

I	Johdanto: saamelaisten oikeudellisen aseman lähtökohdat	15
1	Miksi tämä julkaisu?	16
2	Saamelaisten oikeudellinen asema	18
2.1	Johdanto	18
2.2	Perustuslaki	18
2.2.1	Saamelaisten kielen ja kulttuurin suoja sekä yhdenvertaisuus	18
2.2.2	Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto	20
2.2	Saamelaiskäräjät	20
2.3	Kuulemisvelvoitteet lainsäädännössä	21
2.3.1	Yleistä	21
2.3.2	Saamelaiskäräjät ja neuvotteluvollisuus	22
2.3.3	Muita kuulemisvelvoitteita	23
2.4	Lopuksi	24
II	Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset	25
3	Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa	26
3.1	Johdanto	26
3.2	Alkuperäiskansojen oikeudet osana kansainvälisen oikeuden kehittymistä	27
3.3	Alkuperäiskansaoikeuden kehittyminen	30
3.3.1	Määritelmän haasteellisuus	30
3.3.2	Alkuperäiskansojen oikeuksien kaksi edistämistapaa	35
3.3.3	Sääntelyprosessit kehityksen välineinä	36
3.3.4	Ihmisoikeusvalvontaelinten ja ihmisoikeustuomio- istuinten panos kehitystyölle	42
3.3.5	Institutionaalinen kehitys	45
3.4	Päätelmiä	47
4	ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimuksen nro 169 soveltaminen	50
4.1	Johdanto	50
4.2	ILO 169 -sopimuksen kohteet: yksilöt, alkuperäiskansat ja valtiot	52
4.3	Soveltaminen ryhmien tasolla	56
4.4	Soveltaminen yksilöiden tasolla	59

4.5	Soveltaminen ja ILO:n käytäntö.....	61
4.6	Lopuksi	68
5	Pohjoismainen saamelaisopimus.....	70
5.1	Kansainvälinen sääntely ja saamelaisten oikeusasema.....	70
5.2	Pohjoismaisen saamelaisopimuksen varhaisvaiheita.....	72
5.3	Pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmistelu- historia	75
5.4	Sopimusluonnoksen rakenne ja sisältö	80
5.4.1	Yleisiä näkökohtia.....	80
5.4.2	Muutama artiklakohtainen huomautus.....	84
5.5	Lopuksi – miten asiassa edetään?.....	88
III Suomen perustuslaki ja saamelaiset		91
6	Saamelaiset ja perusoikeudet.....	92
6.1	Perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 perustuslaki	92
6.2	Perusoikeusluettelo	94
6.3	Keiden saamelaisten oikeuksia perusoikeus- säännöksillä turvataan?	100
6.4	Keskeiset saamelaisille yksilöinä kuuluvat perusoikeudet	101
6.5	Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet.....	106
6.6	Lopuksi – sanan lähitulevaisuudesta.....	108
7	Saamelaiset ja syrjintä	111
7.1	Johdanto	111
7.2	Mitä on syrjintä?.....	111
7.3	Saamelaiset ja syrjintä.....	114
7.4	Päätelmiä	117
IV Saamelaisten perinteisen kulttuurin ja elinkeinojen oikeudellinen suoja		119
8	Saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen sääntely.....	120
8.1	Johdanto	120
8.2	Keskeiset määritelmät.....	121
8.3	Saamelaisten kulttuurimuodon mukainen maahan ja veteen kohdistuva käyttöoikeus.....	124
8.3.1	Käyttöoikeuksien ryhmittelyä ja omaisuudensuoja.....	124
8.3.2	Onko saamelaisille voinut syntyä maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia?.....	125
8.4	Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskeva lainsäädäntö ja sen kehittäminen	129

8.4.1	Miten porolaidunoikeudesta tuli erityisperusteinen yleiskäyttöoikeus?.....	129
8.4.2	Poronhoitoa saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset.....	132
8.4.4	Kalastusta saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset.....	136
8.4.5	Metsästystä saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset.....	139
8.4.6	Luonnonvaraisten tuotteiden keräilyä saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset	140
8.5	Päätelmiä	141
9	Saamelaiset ja ympäristönkäytön konfliktien sääntely.....	149
9.1	Johdanto	149
9.2	Saamelaiset ja metsien käyttö	151
9.3	Saamelaiset ja metsästys	157
9.3.1	Metsästysoikeus	157
9.3.2	Lajien suojelu	160
9.3.3	Korvaukset	163
9.3.4	Välipäätelmiä	164
9.4	Saamelaiset ja kaivostoiminta	165
9.5	Lopuksi	168
10	Saamelaiskäsityön (duodjin) oikeudellinen suoja osana saamelaiskulttuuria	172
10.1	Johdanto	172
10.2	Saamelaisen käsityön suoja	174
10.2.1	Yleistä.....	174
10.2.2	Saamelaisvaatetuksen merkitys ja saamelainen tapaoikeus.....	176
10.3	Duodjin ulkopuolinen hyödyntäminen	179
10.4	Lopuksi – suojan kehittäminen	181
V	Oikeusvertailu ja saamelaiset.....	185
11	Suomen saamelaisten historiallinen erilliskehitys	186
11.1	Johdanto	186
11.2	Saamelaisten varhaista taustaa.....	186
11.3	Valtionrajat alkavat ilmestyä Saamenmaahan	188
11.4	Tavoitteeksi saamelaisen kansan säilyttäminen.....	191
11.5	Suomen alueelle jäävien saamelaisten oikeudet heikkenevät	192
11.6	Päätelmiä	195

12	Saamelaisoikeus ja saamelaisten oikeudet Norjassa.....	198
12.1	Johdanto	199
12.2	Oikeushistoriallinen katsaus.....	200
12.2.1	Saamenmaasta tulee osa kansallisvaltioita.....	200
12.2.2	Toiveena ”lappalaisen kansan” säilyminen	200
12.2.3	Saamelaiset, ”este oikeutetumpien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumiselle”	201
12.2.4	Suhtautuminen saamelaisiin ja heidän oikeuksiinsa muuttuu	203
12.3	Norjan voimassa oleva oikeus	205
12.3.1	Voimassa olevan oikeuden tasot	205
12.3.2	Perustuslaki turvaa saamelaisten kieltä, kulttuuria ja yhteisön elämää.....	206
12.3.3	Muu Norjan kansallinen oikeus	208
12.3.4	Kansainvälinen oikeus.....	213
12.3.5	Saamelaisoikeus.....	218
12.4	Päätelmiä	221
13	Saamelaisten oikeudet Ruotsissa.....	224
13.1	Johdanto	224
13.2	Saamelaisten poronhoito-oikeus	224
13.3	Porojen laiduntamiskonventio Norjan kanssa	228
13.4	Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana	229
13.5	Saamelaisten oikeudet kansallisena vähemmistönä	230
13.6	Syrjintä.....	232
13.7	Päätelmiä	234
14	Venäjän saamelaisten asema.....	238
14.1	Johdanto	238
14.2	Saamelaiset luostareiden ja kauppiaiden ristipaineessa, vetoamukset Venäjän keisareille – tilanne 1500–1700-luvuilla.....	239
14.2.1	Venäjän oikeuslaitoksen ensi askeleet ja keskeiset vahvistuskirjoja hyväksyneet keisarit	240
14.2.2	Venäjän pohjoiset luostarit	240
14.2.3	Kuolan saamelaisten vahvistuskirjat eli graamotat	242
14.3	Saamelaiset ja valistunut itsevaltius – tilanne 1800-luvulla	243
14.4	Saamelaiset ja neuvostokauden alku – tilanne vuosina 1917–1939.....	246
14.5	Saamelaiset ja sota-aika	249
14.6	Saamelaisten tilanne heti sotien jälkeen.....	250

14.7	Saamelaiset ja Neuvostoliiton viimeisen ajan lainsäädäntö	251
14.8	Saamelaiset ja nykyisen Venäjän aika	251
14.8.1	Federaation tason saamelaisia koskevia lakeja ja asetuksia	252
14.8.2	Murmanskin aluetason saamelaisia koskeva lainsäädäntö ja hallinto.....	256
14.9	Saamelaisparlamentti Kuolaan – viimeaikaisin kehitys	257
14.9.1	Käsitteelliset ongelmat ja asian valmistelu.....	257
14.9.2	Kongressi 14.12.2008 ja sen jälkeiset tapahtumat	259
14.10	Lopuksi	259
15	Oikeusasemaa koskevista kysymyksistä kohti saamelaisoikeutta	262
15.1	Kysymysten kiteytys.....	262
15.2	Kansainvälinen oikeus	262
15.3	Perusoikeudet ja syrjintä	264
15.4	Perinteiset elinkeinot ja kulttuurinsuoja	265
15.5	Yksi kansa neljä valtiota?.....	267
15.6	Lopuksi	268
	Hakemisto	270

Kirjoittajat

- Oikeustieteen ylioppilas Antti Aikio, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Oikeusministeri, OTK Tuija Brax, Oikeusministeriö
- Jatko-opiskelija, OTK Heikki Hyvärinen, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Tutkija, YTM Tanja Joonas, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Lapin yliopisto
- Professori, OTT Juha Karhu, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Tutkimusprofessori, OTT Timo Koivurova, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Lapin yliopisto
- Professori, OTT Kai T. Kokko, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Professori, OTT Matti Niemivuo, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Oikeustieteen ylioppilas Piia Nuorgam, oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Lehtori, FK Leif Rantala, kasvatustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto
- Tutkimusamanuenssi, dr. juris. Øyvind Ravna, Tromssan yliopisto
- Vähemmistövaltuutettu, OTK Johanna Suurpää, Vähemmistövaltuutetun virasto
- Dosentti (associate professor), dr. juris. Eivind Torp, Keski-Ruotsin yliopisto (Mid Sweden University)

I
Johdanto: saamelaisten oikeudellisen
aseman lähtökohdat

1 Miksi tämä julkaisu?

Kirjan tarkoitus on antaa perustiedot saamelaisten oikeudellisesta asemasta tai lyhemmin oikeusasemasta ja herättää samalla kysymyksiä sen tulevasta kehitystarpeista. Kirjan näkökulma tekee tietoisesti eron Suomessa aiemmin tehtyyn oikeushistorialliseen tarkasteluun saamelaisten oikeusasemasta, jolla on ymmärretty pitkälti saamelaisten oikeuksia maahan ja veteen. Tällä valinnalla ei ole tarkoitus syrjiä tai väheksyä sellaista aiemmin tehtyä tai tulevaa oikeushistoriallista tutkimusta, vaan ainoastaan rikastuttaa näkemystä saamelaisiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä.

Vuonna 1989 Lapin yliopisto juhli 10 vuottaan järjestämällä kansainvälisen tutkijatapaamisen *Samesymposiumet*, josta tehtiin vuonna 1991 julkaisu¹. Samaa perinnettä jatkaa myös tämä julkaisu, joka pohjautuu 5.4.2009 pidettyyn Lapin yliopiston juhluvuoden saamelaisseminaariin. Saamelaisten oikeusasemaa koskevat oikeudelliset tiedot on kuitenkin korkein aika päivittää. Maailma ja sen myötä Suomen oikeusjärjestys on sisällöltään huomattavan erilainen kuin 20 vuotta sitten; Suomi on osaltaan hyväksynyt alkuperäiskansajulistuksen YK:ssa, Suomesta on tullut EU:n jäsenvaltio ja Suomessa on toteutettu perusoikeusuudistus, joka korostaa muun muassa saamelaisten kulttuurisia oikeuksia. Toisaalta saamelaisia koskevan oikeudellisen tutkimuksen tavoitteista ainakin yksi on edelleen sama kuin 20 vuotta sitten: nykyistä vahvemman ja varmemman oikeustilan rakentaminen silmällä pitäen saamelaisten tulevaisuutta alkuperäiskansana².

Kirja on osa Euroopan aluekehitysrahaston tukemaa Lapin yliopiston *Tieto ympäristön käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa* -hanketta ja erityisesti sen oikeudellista osiota. Kirjan kirjoittajat ovat työssään tai opinnoissaan perehtyneet saamelaisia koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin. Kirjoittajiksi on valikoitunut asiantunteva joukko eri ikäryhmistä.

Kirja rakentuu kuudesta luvusta, joissa näkökulmat vaihtelevat. Tässä johdantoluvussa kerron lyhyesti kirjan tarkoituksen ja sisällön. Lisäksi oikeusministeri *Tuija Brax* pohjustaa kirjan ytimenä olevaa teemaa kuvaamalla voimassa olevan oikeuden lähtökohdat saamelaisten oikeudelliselle asemalle, jota sitten syvennetään ja monipuolistetaan eri näkökulmista myöhemmissä kirjan luvuissa.

1 *Aikio - Korpjaakko* 1991.

2 Ks. *Lasko* 1991 s. 68.

Toisen luvun näkökulma on kansainvälisoikeudellinen. Siinä *Timo Koivu-
rova* ensin kuvaa yleisesti alkuperäiskansaoikeuksien kehitystä ja sitten *Tanja
Joona* vuonna 1989 allekirjoitettua ILO 169 -sopimusta, jonka Suomi on näil-
lä näkymin pian ratifioimassa. Lisäksi samassa luvussa *Matti Niemivuo* kertoo
pohjoismaisesta saamelaisoppimusluonnoksesta.

Kolmannen luvun jaksot keskittyvät perusoikeusnäkökulmaan. *Matti Nie-
mivuo* kirjoittaa yleisesti perusoikeuksista saamelaisten oikeusaseman kan-
nalta ja *Johanna Suurpää* tarkastelee erityisesti saamelaisten syrjintään liitty-
viä näkökohtia.

Neljäs luku keskittyy saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen
suojaan. Luvun aloittaa *Heikki Hyvärisen* kirjoitus tästä teemasta. Itse lähes-
tyn luvun teemaa ympäristökäytön konfliktien näkökulmasta. *Juha Karhu* ja
Pia Nuorgam puolestaan pohtivat saamelaisten perinteisen käsityön (duod-
jin) oikeudellista suojaa.

Viides oikeusvertaileva luku tunnistaa aluksi *Antti Aikion* kirjoituksessa
historiallisen kehityksen, jonka seurauksena saamelaiset eriytyivät neljän eri
valtion alueelle. Sen jälkeen *Oyvind Ravna*, *Eivind Torp* ja *Leif Rantala* kukin
omissa teksteissään kuvaavat saamelaisten oikeusasemaa Norjassa, Ruotsissa
ja Venäjällä.

Kuudes kirjoittamani luku kokoaa eräitä keskeisiä havaintoja eri kirjoitta-
jien teksteistä. Tarkoitukseni on myös tunnistaa etenkin sellaisia kehittä-
mistarpeita, joihin kirjoittajien saamelaisten oikeusasemasta esittämät kysy-
mykset meitä ohjaavat ja edellyttävät oikeudellisessa tutkimuksessa ja käytän-
nön juristin työssä ennemmin tai myöhemmin annettavia vastauksia.

Kirjallisuus

Aikio, Marjut – Korpijaakko, Kaisa (toim.): Samesymposium. Lapin yliopiston hallin-
toviraston julkaisuja 15. Rovaniemi 1991.

Lasko, Lars Nila: Samiskrelaterad rättsforskning i Norden. Samesymposium (toim.
Aikio, Marjut – Korpijaakko, Kaisa). Lapin yliopiston hallintoviraston julkaisuja
15. Rovaniemi 1991, s. 57–68.

2 Saamelaisten oikeudellinen asema

2.1 Johdanto

Valtioneuvoston toimivallan jaossa saamelaisten kulttuuri-itsehallinto kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Saamelaisasioista vastaavana ministerinä osallistuin Lapin yliopiston juhlavuoden saamelaisseminaariin 4.5.2009. Kirjoitukseni perustana on seminaarissa pitämäni puheenvuoro ja samalla se pohjustaa kirjan jäljempänä olevia, aihetta syventäviä lukuja.

Tarkastelen seuraavassa ensinnäkin saamelaisten oikeudellista asemaa perustuslain kannalta. Toiseksi käsittelen saamelaiskäräjiä koskevaa lainsäädäntöä ja erityisiä säännöksiä saamelaisten kuulemisesta ja osallistumisesta. Lopuksi luon silmäyksen tulevaan.

2.2 Perustuslaki

Saamelaisten perusoikeuksia alkuperäiskansana ja heidän kulttuuri-itsehallintoaan koskevat säännökset otettiin Suomen hallitusmuotoon (HM 17.07.1919/94) vuonna 1995. Nämä säännökset siirrettiin asiallisesti muuttamattomina vuonna 2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslakiin (PL 11.6.1999/731).

2.2.1 Saamelaisten kielen ja kulttuurin suoja sekä yhdenvertaisuus

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saman lainkohdan mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädettään lailla.

Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Säännöksen alkuosa sisältää muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten väestöryhmien yhteisöllisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan – pykälässä mainitaan tältä osin saamelaisten lisäksi erityisenä ryhmänä myös romanit.

Perustuslain säännöksen tarkoituksena on edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Tarvittaessa voidaan myös turvautua positiivisiin eri-

tyistoimenpiteisiin. Valmisteluasiakirjojen mukaan säännöksellä pyritään saamelaisten alkuperäiskansan omaperäisen kulttuurin säilymiseen.

Kieltä ja kulttuuria koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, ettei säännös rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen. Sen sijaan säännös ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Perusteluissa on erikseen mainittu, että säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästy³. Saamelaiset ovat lisäksi viisaasti muistuttaneet, että myös muun muassa käsityöt ovat perinteinen elinkeino, vaikkei niitä lainvalmisteluasiakirjoissa mainitakaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta olikin painottanut perinteisten elinkeinojen erityistä merkitystä saamelaiskulttuurille jo ennen kuin perustuslaissa oli saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva säännös. Asia nousi valiokunnassa esiin muun muassa poronhoitolain käsittelyn yhteydessä vuonna 1990⁴. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös pidetty esimerkiksi saamelaisten perinteisiä kalastusoikeuksia sellaisina varallisuusarvoisina etuina, joita on suojattu perustuslaillisen omaisuuden suojaan kautta⁵.

Perusoikeussäännöksistä puhuttaessa tulee ottaa huomioon myös perustuslain 22 §:n sääntely. Siinä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuudeksi turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdessä perustuslain 17 ja 22 § siis velvoittavat julkista valtaa paitsi sallimaan, myös tukemaan 17 §:ssä tarkoitettujen ryhmien – kuten saamelaisten – oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Voidaan siis sanoa, että perustuslain 17 §:stä johtuu valtiiovallalle myös aktiivisia toimimisvelvoitteita.

Niin ikään toimintavelvoitteita valtiiovallalle voidaan katsoa seuraavan Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen SopS 8/1976) 27 artiklasta. Artiklategstin mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan tai käyttää omaa kieltään. Alun perin artiklaa tulkittiin siten, että sen tarkoituksena oli antaa vähemmistölle oikeus elää rauhassa ja suojatuna valtion taholta tulevilta hyökkäyksiltä. Käsitys on kuitenkin muuttunut: vähemmistösuojaan kuuluu nykyisin toisaalta se, että vähemmistön annetaan elää rauhassa kieltämättä sen oikeutta omistautua omalle kulttuurilleen. Toi-

3 HE 309/1993 vp.

4 PeVL 3/1990 vp.

5 Ks. esim. PeVL 7/1978 vp.

saalta taas valtion velvollisuutena on tukea aktiivisesti vähemmistöä sen kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

2.2.2 Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto

Saamelaisia koskevaan perusoikeussäännökseen (PL 17 §) liittyy läheisesti perustuslain 121 §, jossa säädetään saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutalueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännös vastaa asiallisesti hallitusmuodon 51 a §:ää, joka säädettiin vuonna 1995. Hallitusmuodon pykälän perusteluissa todetaan, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevalla säännöksellä on tarkoitus turvata saamelaisten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa etnisen kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. Yhdenvertaista kohtelua arvioidaan suhteessa muihin väestöryhmiin.

Mitä kulttuuri-itsehallinnolla sitten tarkoitetaan? Perustuslain 121 §:n 4 momentin perustelujen mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisällön määrää perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Sana kulttuuri on tässäkin yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Säännös ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen eri kulttuurimuotoja⁶.

Perustuslain kulttuuri-itsehallintoa koskevan säännöksen sanamuodostakin ”kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto *sen mukaan kuin lailla säädetään*” käy ilmi, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa turvataan sääntelykokonaisuudella, joka muodostuu perustuslain lisäksi myös tavallisista eduskuntalaeista. Perustuslain säännöksellä pyritään siihen, että lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskeissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Perustuslaissa turvattua itsehallintoa konkretisoivat käytännössä merkittävästi laki saamelaiskäräjistä (17.7.1995/974), saamen kielilaki (15.12.2003/1086) ja kolttalaki (24.2.1995/253).

2.2 Saamelaiskäräjät

Saamelaiskäräjälaki valmisteltiin samanaikaisesti perustuslain kulttuuri-itsehallintoa koskevan säännöksen kanssa. Laki tuli voimaan vuoden 1996 alussa.

6 HE 248/1994 vp.

Laki korvasi aikaisemman, asetustasoisen sääntelyn saamelaisvaltuuskunnasta. Lain 1 §:n mukaan saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten. Saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi (L saamelaiskäräjistä 19 §).

Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana kuuluvat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa tai muualla laissa säädetään (L saamelaiskäräjistä 5 §). Saamelaiskäräjät päättää lisäksi saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaosta (L saamelaiskäräjistä 8 §). Lisäksi saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä, kun on kyse saamelaiskäräjien tehtäviin kuuluvista asioista (L saamelaiskäräjistä 6 §).

Saamelaiskäräjälakiin sisältyvät myös tärkeät säännökset saamelaisten kotiseutualueesta (4 §) sekä siitä, ketä lakia sovellettaessa pidetään saamelaisena (3 §). Saamelaisen määritelmällä laissa on sekä subjektiivinen että objektiivinen edellytys. Subjektiivisella edellytyksellä tarkoitetaan sitä, että henkilö itse pitää itseään saamelaisena. Objektiiviset kriteerit kytkeytyvät puolestaan saamelaiseen syntyperään. Näistä kriteereistä kerrotaan kansainvälisen oikeuden näkökulmasta enemmän kirjan 3. jaksossa.

2.3 Kuulemisvelvoitteet lainsäädännössä

2.3.1 Yleistä

Alkuperäiskansoja koskevia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä tulee valmistella yhteistyössä asianomaisen kansan edustajien kanssa. Tämä on kansainvälisen oikeuden piirissä nykyisin omaksuttu lähtökohta. Esimerkiksi YK:n alkuperäiskansajulistuksessa⁷ toistuu käsitys siitä, että alkuperäiskansojen oikeuksia tulee toimeenpanna ja kehittää kyseessä olevien kansojen kanssa yhteistyössä ja neuvotellen.

Neuvottelueluvelvoitteen toteutumiseen Suomessa on kiinnitetty huomiota ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotoissa. Asia on noussut esiin esimerkiksi vuoden 2007 alkupuolella Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa, joka koskee kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) täytäntöönpanoa Suomessa.⁸

7 Julistusta käsitellään tarkemmin kirjan 3. jaksossa.

8 Päätöslauselma ResCMN (2007)1 (31.1.2007).

Myös ILO:n yleissopimuksessa nro 169 asetetaan hallituksille neuvotteluvollisuus ennen sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joilla voi olla välitöntä vaikutusta alkuperäiskansaan. Neuvottelut tulee käydä alkuperäiskansan edustuselimen kanssa ja valtion on tarvittaessa taattava varat alkuperäiskansan omien instituutioiden ja aloitteiden kehittämiseksi. Sopimuksen sisältöä kuvataan tarkemmin kirjan 4. jaksossa.

2.3.2 Saamelaiskäräjät ja neuvotteluvollisuus

Kansallisessa lainsäädännössä ajatusta läheisestä yhteistyöstä viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä ilmentää saamelaiskäräjälain 9 §:n säännös neuvotteluvollisuudesta. Sen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi tai erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella

- 1) yhdyskuntasuunnittelua;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia;
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Pykälän 2 momentissa säädetään neuvotteluelvoitteen täyttämistä. Jotta neuvotteluelvoite täytyisi, on viranomaisen varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella asiasta. Toisaalta se, että tarjottu kuulemistilaisuus jätetään käyttämättä, ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Saamelaiskäräjälain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota neuvotteluelvoitetta koskevaan säännökseen. Kuulemisessa on valiokunnan mukaan kyse tilaisuudesta lausua käsityksensä ehdotuksesta. Neuvottelumahdollisuus puolestaan tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin neuvotteluelvoitetta toteutettaessa. Viranomaisen tulee toisin sanoen huolehtia siitä, että saamelaiskäräjillä on riittävä aika perehtyä

neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muutenkin muodostuu saamelaiskäräjien kannalta kohtuulliseksi.⁹

Neuvotteluelvoitteen noudattamatta jättämisestä on myös oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on kumonnut muun muassa ympäristöministeriön hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevan päätöksen, koska saamelaiskäräjiä ei ollut kuultu. Tapauksessa hoito- ja käyttösuunnitelmaan oli lisätty selvitystä siitä, miten suunnitelma ja sen täytäntöönpano muun muassa vaikuttaisivat saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriinsa liittyvää poronhoitoa kotiseutualueella. Lisäyksestä ei ollut kuultu saamelaiskäräjiä eikä käräjille ollut annettu tilaisuutta neuvotella asiasta. Asiassa oli näin ollen menetelty virheellisesti.¹⁰

Saamelaiskäräjien kanssa käymissäni keskusteluissa on todettu, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen neuvotteluelvoitteeseen on yhä edelleen tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Yksi mahdollisuus edistää kuulemis- ja neuvotteluelvoitteen huomioonottamista lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä on ns. paremman sääntelyn prosessissa.

2.3.3 Muita kuulemisvelvoitteita

Muina lainsäädäntöön sisältyvinä kuulemisvelvoitteina voidaan mainita ensinnäkin kolttalain 56 §, joka koskee valtion ja kunnan viranomaisia. Kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostolle on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen asioissa, jotka ovat koskevat kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita ja ovat laajakantoisia tai periaatteellisia.

Myös eduskunnan työjärjestyksessä (17.12.1999/40) säädetään saamelaisten edustajien kuulemisesta. Kuulemisvelvoite koskee tilanteita, joissa käsitellään sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka erityisesti koskee saamelaisia. Lainkohdan perusteluissa korostettiin kuulemisen merkitystä eduskuntakäsittelyn aikana, vaikka saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoite tuleekin sovellettavaksi asioiden aikaisemmassa valmistelussa valtioneuvoston piirissä. Asian periaatteellisen merkityksen kannalta pidettiin tärkeänä, että myös asiaa eduskunnassa valmisteleva valiokunta varaa saamelaisten edustajille mahdollisuuden tulla valiokuntaan kuultaviksi¹¹.

9 PeVM 17/1994 vp.

10 KHO 11.3.2003 T. 516.

11 PNE 1/1999.

2.4 Lopuksi

Keskeinen saamelaisten oikeudelliseen asemaan vaikuttava avoin kysymys on maahan ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien alkuperäiskansaoikeuksien järjestäminen saamelaisten kotiseutualueella. Ratkaisua on etsitty jo pitkään. Asiassa vuosien varrella tehtyjen ehdotusten tavoitteena on ollut saavuttaa tasapainoinen, Suomen kansainväliset velvoitteet täyttävä ratkaisu, jossa saamelaisten ohella myös muu paikallinen väestö pääsee vaikuttamaan asuinalueidensa käytön järjestelyihin.

Pääministeri *Matti Vanhasen* II hallitus on ohjelmassaan sitoutunut turvaamaan saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. Hallituksen nyttemmin ihmisoikeuspoliittiseen selontekoonkin kirjaamana tavoitteena on kaikilta osin ILO:n yleissopimuksen nro 169 täyttävä ratkaisu. Keskeisimmät ratkaistavat asiat liittyvät maa- ja metsäoikeuskysymyksiin. Valtioneuvostossa valmistellaan parhaillaan perusteita sille, miltä pohjalta lainsäädäntöratkaisussa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kehittämiseksi voidaan edetä. Hallituskaudella oikeusministeriö on jatkanut asiakokonaisuuden valmistelua yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Valmistelussa selvitetään, onko eri aikoina tehdyistä ehdotuksista tai muulla tavoin löydettävissä voimassa olevaan lainsäädäntöön sovitettavissa oleva ratkaisu, joka tukisi sekä saamelaisten kotiseutualueella valtionmaiden hallintoa että saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvia elinkeinoja. Hallituksen pyrkimyksenä on, että neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa voitaisiin käynnistää mahdollisimman pian.

II Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset

3 Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa

3.1 Johdanto

Alkuperäiskansojen jäseniä, joita asuu valtaosassa maailman eri valtioita, arvioidaan olevan määritelmästä riippuen noin 200–400 miljoonaa. Monet alkuperäiskansat alistettiin jo kauan ennen Afrikan ja Aasian kansojen kolonisoimista Euroopan maiden siirtomaiksi 1800-luvun lopulla, ja siitä huolimatta ne ovat varsinkin myöhään saaneet tunnustusta vaateilleen itsemääräämisoikeudesta. Aluksi kansainvälinen valtioyhteisö keskittyi nimittäin vapauttamaan vain nämä kolonisaation kohteena olleet Afrikan ja Aasian kansat. Niille kehittyi vähitellen kansainvälisen oikeuden takaama täysi itsemääräämisoikeus, jonka turvin ne perustivat itsenäisiä valtioita. Kansainvälinen liike alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja muiden oikeuksien tunnustamiseksi ja vahvistamiseksi alkoikin tosiasiaa vasta 1970-luvun puolivälissä, mutta se on siitä lähtien saavuttanut selkeitä edistysaskeleita näiden kollektiivisten oikeuksien tunnustamiseksi. Siirtomaakansojen itsenäistymisen jälkeen alkuperäiskansat ovat onnistuneet valtioyhteisön taholta saavuttamaan tunnustuksen ainakin jonkinasteisesta itsemääräämisoikeudesta.

Tarkastelen jäljempänä alkuperäiskansojen oikeudellisen aseman ja oikeuksien kehitystä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Tavoitteena on ensin luoda yleiskatsaus, miten kansainvälinen oikeus on II:n maailmansodan jälkeen kehittynyt, ja tarkastella sitten, missä määrin kansainvälisen oikeuden yleinen kehitys on määrittänyt rajat alkuperäiskansoihin liittyvälle sääntelylle. Tämän jälkeen käsittelen alkuperäiskansoja koskevan sääntelyn vahvistumista ja tietoista parantamista. Sääntelyn vahvistumista ja parantumista lähestyn seuraavien kysymysten kautta: 1) sisältääkö kansainvälinen oikeus määritelmän siitä, minkälainen ryhmä on alkuperäiskansa, ja kuka voi kuulua sellaiseen alkuperäiskansaan yksittäisenä jäsenenä; 2) miten alkuperäiskansoja koskevat oikeudet ovat kehittyneet hyväksyttäessä sellaisia oikeuksia koskevia yleismaailmallisia tai alueellisia sopimuksia/julistuksia ja käsiteltäessä niitä yleismaailmallisten ja alueellisten ihmisoikeusjärjestelmien toiminnassa; 3) miten alkuperäiskansojen edustus näkyy globaaleissa ja alueellisissa hallitus-

* Kiitän professori Lauri Hannikaista ja tutkija Leena Heinämäkeä kommentista, joskin otan luonnollisesti täyden vastuun tekstin sisällöstä.

tenvälisissä järjestöissä. Kunkin kysymyskohtaisen teeman alla esittelen johdopäätöksiä, joiden pohjalta viimeisessä jaksossa identifioin tiettyjä kehityskulkuja alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseksi ja kehittämiseksi. Vaikka tarkastelenkin yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksien kehittymistä kansainvälisessä oikeudessa, painotan saamelaisten (ja varsinkin Suomen saamelaisien) näkökulmaa tämän kehityskulun kuvaamisessa.

3.2 Alkuperäiskansojen oikeudet osana kansainvälisen oikeuden kehittymistä

Toisen maailmansodan jälkeen ihmisoikeusjärjestelmä kehittyi nopeasti erityisesti vuoden 1948 YK:n ihmisoikeusjulistuksen vauhdittamana.¹² YK:n vuoden 1966 KP-sopimus ja TSS-sopimus kodifioivat ihmisoikeusjulistuksen poliittiset sitoumukset oikeudellisiksi, joskin ne astuivat voimaan vasta vuonna 1976.¹³ YK:n ihmisoikeusjärjestelmän kehittäminen perustui ajatuksen siitä, että yhteiskunnat kehittyvät parhaiten turvatessaan jäsentensä muodollisen ja tosiasiallisen tasa-arvon. Vaikka ihmisoikeusjärjestelmä pyrki luonnollisesti suojelemaan myös vähemmistöjä, kuten kaikkia yksilöitä, syrjinnältä, vähemmistöjen oikeutta erilaisuuteen ei tosiasiaa juuri tunnustettu tai pyritty edistämään.¹⁴

Toisen maailmansodan loputtua aloitettiin vähittäin myös siirtomaajärjestelmän purkamisen. Eurooppalaisten kolonisoimat kansat Afrikassa ja Aasiassa saavuttivat lopulta kansainvälisessä oikeudessa taatun itsemääräämisoikeuden, jonka perusteella ne perustivat omia itsenäisiä valtioita. Vähemmistöjen asema näissä ja muissa maissa jäi vielä tuolloin yleisessä kansainvälisoikeudellisessa kehityksessä lähinnä yleisten ihmisoikeuksien ja syrjintäkiellon varaan. Vasta kylmän sodan lopulla, ja erityisesti 1990-luvun alkupuolella, kansainvälinen yhteisö ymmärsi vähemmistöjen identiteetin suojelemisen ja tukemisen tärkeyden. Tämä kehityskulku huipentui YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 1992 yksimielisesti hyväksytyyn julistukseen

12 Ks. julistus, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

13 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976).

14 Ainoa vähemmistöyksilöiden oikeuksia koskeva artikla oli KP-sopimuksen artikla 27, ja senkin tulkinta oli pitkään hyvin pidättyväistä. Artikla 27 kuuluu: ”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”. Ks. Hannikainen 1994 s. 27–56, s. 29–30. Ks. myös Pentikäinen 2004 s. 150–180.

kansallisten, etnisten, uskonnollisten ja kielellisten vähemmistöihin kuuluvien ihmisten oikeuksista.¹⁵

Tämä yleinen kehityskulku ohjasi myös alkuperäiskansojen aseman ja niiden oikeuksien kehittymistä. Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO:ssa) saatiin vuonna 1957 hyväksytyä ensimmäinen pelkästään alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen sopimus¹⁶, mutta senkin tavoite oli ajan hengessä vähin erin sulauttaa alkuperäiskansat sopimusvaltioiden yhteiskunnissa valtaväestöön. Tämän ILO 1957 -sopimuksen taustalla oli tarkemmin sanottuna usko kaikille yksilöille oikeudellisesti taattavaan muodolliseen ja tosiasialliseen tasa-arvoon, jonka kautta myös alkuperäiskansojen uskottiin integroituvan yhteiskuntaan, jossa ketään ei syrjittäisi hänen uskonnollisen vakaumuksensa tai kulttuurisen eroavaisuutensa takia. Tästä johtuen ILO 1957 -sopimus ei tukenut alkuperäiskansojen oikeutta erilaisuuteen valtaväestöstä.

ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimus¹⁷ oli uuden ajan hengen mukainen. Siinä taattiin alkuperäiskansalle oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan toisin kuin edellä mainitussa aiemmassa sopimuksessa.¹⁸ Alkuperäiskansaoikeuksien uudelleen arviointi näkyi myös muutoin YK:n toiminnassa kylmän sodan loppua lähestyttäessä ja varsinkin 1990-luvulla, jolloin hyväksyttiin monia yleisesti vähemmistöjen oikeutta erilaisuuteen, omaleimaisuuteen vahvistavia instrumentteja ja sopimuksia.¹⁹ Muutos näkyi myös yleisesti suhtautumisessa alkuperäiskansoihin, joita alettiin pitää yhtenäisenä vähemmistöryhmänä, jonka oikeudet olivat monin osin kollektiivisempia luonteeltaan kuin muiden vähemmistöjen.²⁰

Tuorein, itse asiassa vielä meneillään oleva vaihe, alkuperäiskansojen oikeuksien kehittämisessä lähtee siitä, että alkuperäiskansat ovat kansoja, joilla on itsemääräämisoikeus. Vaikka kansainvälisessä oikeudessa tämä kollektiivinen ihmisoikeus oli taattu aiemmin kolonisoiduille Afrikan ja Aasian kansoille, valtioyhteisö oli aluksi sen alkuperäiskansat kattavaa kehittymistä vastaan. Muutoksen pelättiin tarkoittavan, että mikä tahansa ryhmä olemassa olevan

15 Ks. julistus, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm (adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992).

16 Sopimus nro 107 "Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries" (ILO 1957 -sopimus). Ks. <http://www.ilo.org/ilolex/index.htm>.

17 Sopimus nro 169 "Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries".

18 Ks. <http://www.ilo.org/ilolex/index.htm>.

19 Ks. *Pentikäinen* 2004 s. 150–180.

20 Ehkä selkein ero muiden vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen välillä on, että alkuperäiskansojen kulttuurin omaleimaisuuden vaaliminen toisin kuin muilla vähemmistöillä liittyy tietyn maa-alueen, joka valtaväestön toimesta jossain vaiheessa historiaa kolonisoitiin eri puolilla maailmaa, kollektiiviseen hallintaan.

valtion sisällä, joka kokisi olevansa ”kansaa”, voisi irtautua emävaltiosta ja perustaa oman valtion.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudet tulivat selkeimmin näkymään YK:n alkuperäisväestöjen toimikunnassa (Working Group on Indigenous Populations, WGIP), joka sai monen vuoden työn jälkeen valmiiksi luonnoksen YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistukseksi vuonna 1993.²¹ YK:n ihmisoikeuskomissio nimitti tämän jälkeen valtioiden edustajista koostuvan työryhmän valmistelemaan julistusta YK:n yleiskokouksen hyväksyttäväksi. Tässä vuoden 1993 luonnoksessa alkuperäiskansat katsotaan kansoiksi, joilla on kansainvälisen oikeuden turvaama itsemääräämisoikeus. Vuodesta 1999 lähtien KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on todennut huomioissaan valtioiden määräaikaisraportteihin, että alkuperäiskansat ovat kansoja KP- ja TSS-sopimusten yhteisen artiklan 1 tarkoittamassa mielessä.²² Tämän saman käytännön on myös ottanut käyttöön TSS-sopimusta valvova komitea.²³

YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistusta koskeva poliittinen neuvotteluprosessi ja YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelinten uudet linjaukset yhtenivät, kun monien vaiheiden jälkeen syyskuussa 2007 YK:n yleiskokous

-
- 21 Ks. “The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples, 1994/45”, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.4.sub.2.res.1994.45.en?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.sub.2.res.1994.45.en?opendocument).
- 22 Ks. seuraavat ihmisoikeuskomitean huomiot (concluding observations): Kanada (UN Doc. CCPR/C/79/Add.105 (1999)); Meksiko (UN Doc. CCPR/C/79/Add.109 (1999)); Norja (UN Doc. CCPR/C/79/Add.112 (1999)); Australia (UN Doc. CCPR/CO/69/AUS (2000)); Tanska (UN Doc. CCPR/CO/70/DNK (2000)); Ruotsi (UN Doc. CCPR/CO/74/SWE (2002)); Suomi (UN Doc. CCPR/CO/82/FIN (2004)) ja Yhdysvallat (CCPR/C/USA/Q/3/CRP.4 (2006)).
- 23 Esimerkkinä TSS-komitean toimintalinjasta on sen Venäjistä tekemät huomiot: “The Committee is concerned about the precarious situation of indigenous communities in the State party, affecting their right to self-determination under article 1 of the Covenant”. Ks TSS-komitea12/12/2003: Russian Federation... E/C.12/1/Add.94 (concluding observations/comments), kappale 11. Ruotsi puolestaan totesi vuonna 2006 viidennessä määräaikaisraportissaan kappaleissa 7–9 TSS-komitealle, että: 7. It is the view of the Government of Sweden that indigenous peoples have the right to self-determination insofar as they constitute peoples within the meaning of common Article 1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 8. By virtue of the right of self-determination indigenous peoples freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. However, the right to self-determination shall not be construed as authorising or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principles of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind. 9. The Sami are recognised as an indigenous people and constitute a recognised national minority in Sweden.” Ks. E/C.12/SWE/5, 6 syyskuuta 2006, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=country&docid=45c30bae0&skip=&coi=SWE>.

hyväksyi alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen (YK:n alkuperäiskansajulistus).²⁴ Tämän julistuksen artikla 3 on identtinen vuoden 1966 ihmisoikeussopimusten yhteisen artiklan 1 kanssa, ainoana erona, että sana ”kansaa” on korvattu sanalla ”alkuperäiskansa”.²⁵

Voidaan kysyä, antaisivatko nämä kehityskulut lopullisen perusteen väittämään, että alkuperäiskansat on viimeinkin hyväksytty kansoiksi, joille kansainvälinen oikeus takaa täyden itsemääräämisoikeuden. Tämä näyttää selvästi olevan liian pitkälle menevä johtopäätös.²⁶ Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten nykyinen tulkintalinja on vielä varsin uutta, ja YK:n julistus rajasi itsemääräämisoikeuden artiklassa 4 vain autonomiaan tai itsehallintoon sisäisissä tai paikallisissa asioissa.²⁷ Joka tapauksessa voidaan pitää merkittävänä, että alkuperäiskansat jäsennetään yhä useammin valtioyhteisöissä kansoina, joilla on ainakin jonkinlainen itsemääräämisoikeus. Tällä tavoin nähtynä nämä kansat yhä enemmän jäsennetään oikeudellisesti sijoittuvan jonnekin vähemmistöjen ja kansojen välimaastoon. Tähän kysymykseen palataan artikkelin johtopäätösluvussa.

3.3. Alkuperäiskansaoikeuden kehittyminen

3.3.1 Määritelmän haasteellisuus

Kansalliset oikeusjärjestykset voivat määrittellä alkuperäiskansan tunnusmerkit ja sen, ketkä yksittäiset henkilöt tähän ryhmään kuuluvat. Kansainvälinen oikeus ei sisällä yleisesti hyväksyttyä määritelmää siitä, minkätyyppinen ryhmä voidaan katsoa alkuperäiskansaksi ja täten oikeutetuksi tälle ryhmälle

24 Ks. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/61/L.67 and Add.1)] 61/295, http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf.

25 KP- ja TSS-sopimusten 1 artiklassa todetaan, että ”1. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. 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 ehtoja. 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.”

26 Ks. Koivurova 2008b s. 1–26.

27 Lisäksi julistuksen artikla 46 varmistaa, ettei alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus merkitse ulkoista itsemääräämisoikeutta eli esimerkiksi irtautumista olemassaolevasta valtiosta. Ks. tarkemmin Koivurova 2008b.

kuuluviin oikeuksiin. Pioneerityön alkuperäiskansan määrittelyssä teki YK:n erityisraportoija *José Martínez Cobo*, kun hän tutkiessaan YK:n toimesta alkuperäiskansojen vaikeaa sosiaalis-poliittista tilannetta otti käyttöön työmäärittelmän alkuperäiskansoista, joiden tuli määrittelmän mukaan asuttaa tiettyä aluetta ennen nykyisen valtaväestön tuloa.²⁸ Lisäksi Cobon mukaan alkuperäiskansat tyypillisesti kokevat itsensä erillisiksi valtaväestöstä ja alkuperäiskansaksi juuri tietyllä alueella. Alkuperäiskansat eivät myöskään ole hallitsevassa asemassa yhteiskunnassa ja haluavat ylläpitää omaleimaista kulttuuriin omien instituutioidensa ja oikeusjärjestelmiensä kautta. Cobon määrittelmää on käytetty paljon erityisesti YK:n työssä.²⁹ Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että Cobon määrittelmä tavoittaa ydinelementit, mitä alkuperäiskansalla tarkoitetaan. Toisaalta se jää aika yleiselle tasolle eikä siis pysty antamaan vastausta kaikkiin tilanteisiin. Esimerkiksi voidaan sanoa ihmisryhmä, jolta puuttuvat jotkut keskeisistä alkuperäiskansan tunnusmerkeistä, katsoa alkuperäiskansaksi. Tunnetuin tällainen tapaus on ns. *Rehoboth Baster* -ryhmä, joka katsoo itse olevansa alkuperäiskansa, mutta jota KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea ei sellaiseksi ole hyväksynyt.³⁰

Cobo tarjosi myös yleisen tason vastauksen sille, ketkä yksittäiset henkilöt (yksilöt) voidaan katsoa alkuperäiskansan jäseniksi. Yksilön tulee identifioida itsensä tietyn alkuperäiskansan jäseneksi ja toisaalta ryhmän pitää hyväksyä hänet sellaiseksi. Cobo painotti kuitenkin ryhmän valtaa tässä asiassa: ryhmän hyväksyntä sisältää suvereenin oikeuden päättää, kuka siihen kuuluu ilman ulkopuolisten puuttumista. KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on joutunut ratkaisemaan kaksikin yksilövalitusta, joissa yksittäinen henkilö on kokenut itsensä alkuperäiskansan jäseneksi mutta ryhmä ei ole sitä hyväksynyt, ja komitea on näiden tapauksen kautta linjannut tiettyjä kriteerejä näiden riitojen ratkaisemiseksi.³¹ Ihmisoikeuskomitean mukaan pitää pystyä

28 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1–4.

29 Ks. myös Maailmanpankin ”OP 4.10 – Indigenous Peoples”, kappaleet 3 ja 4, jotka nojaavat pitkälti Cobon määrittelmään, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20553653~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>. Lisäksi monissa ympäristön käyttöön ja suojeluun liittyvissä sopimusprosesseissa puhutaan yleisesti alkuperäiskansoista ja perinteisistä yhteisöistä.

30 Ks. *J.G.A. Diergaardt (late Captain of the Rehoboth Baster Community) et al. v. Namibia*, Communication No. 760/1997, U.N. Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 (2000). Kyseisessä ratkaisussa (kappale 10.6) ihmisoikeuskomitea katsoi, että Rehobothien karjanlaiduntaminen Namibiassa ei ole alkuperäiskansan perinteisen elinkeinon harjoittamista, koska mm. vaikkapa ryhmällä on pitkä historia alueella, se ei ole tuottanut omaleimaista kulttuuria.

31 *Lovelace v. Canada*, 30 July 1981, HRC, no. 24/1977, A/36/40 (1981) U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 166 (1981), *Kitok v. Sweden*, 27 July 1988, HRC, no. 197/1985, CCPR/C/33/D/197/1985.

osoittamaan, että yksilön oikeuksien rajoittamiselle on objektiivinen ja koh- tuullinen oikeutus, ja että tämä rajoitus on tarpeellinen koko vähemmistöryh- män hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta.³²

Ainoat valtiosopimuksista löytyvät alkuperäiskansa-määritelmät, jotka osapuolina olevat valtiot ovat siis hyväksyneet viralliseksi sopimuksen täytän- töönpanossa sitoviksi määritelmiksi, on tehty ILO:ssa. Vuoden 1957 yleis- sopimus sisälsi ajan hengen mukaisesti määritelmän vain niistä yksilöistä, jot- ka voidaan katsoa osaksi heimoryhmää (tribal and semi-tribal populations).³³ Tämä muuttui selvästi vuoden 1989 sopimuksessa, joka määritteli kansat ja heimot (mutta ei näihin ryhmiin kuuluvia yksilöitä), joihin sopimus soveltuu, ja käytti termiä ”alkuperäiskansat” (indigenous peoples).³⁴ Toisaalta, ILO 169 -sopimuksen artiklassa 1 (3) täsmennetään, että vaikka sopimus käyttääkin termiä ”kansat”, tätä käsitettä ei tule lukea niin, että sen käytöllä sopimuksessa olisi mitään seurauksia sellaisiin oikeuksiin, joita tähän termiin yleisesti liit- tyy kansainvälisessä oikeudessa.

Vaikka ILO:n vuoden 1989 sopimuksen numero 169 määritelmä on ainoa moderni kansainvälisistä sopimuksista ilmenevä ja periaatteessa kaikille maa- ilman valtioille avoin oikeudellinen alkuperäiskansamääritelmä, on syytä muistaa, että se määrittelee vain sen, mihin kansoihin ja heimoihin tätä ni- menomaista sopimusta voidaan soveltaa. Kyseessä ei ole siis universaali alku- peräiskansan määritelmä.³⁵ On siis kansoja, jotka täyttävät tai eivät täytä ILO 169 -sopimuksen kriteereitä, mutta ne voidaan kuitenkin katsoa alkuperäis- kansaksi, ennen kaikkea sen takia, että sopimusta sovelletaan vain sopimuk- sen ratifioineisiin 20 valtioon. ILO 169 -sopimus määrittelee erikseen heimot ja alkuperäiskansat. Alkuperäiskansojen katsotaan 1 (1,b) artiklan mukaan polveutuvan väestöstä, joka edelsi kolonisaatiota tai valtion nykyisten rajojen määrittämistä ja ne ovat säilyttäneet (ainakin osin) omat sosiaaliset, taloudel- liset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiot. Yleissopimus toteaa artiklassa 1 (2), että erittäin keskeinen kriteeri määriteltäessä sitä, mihin ryhmiin sopi- mus soveltuu, on ryhmän oma näkemys siitä, ovatko ne alkuperäiskansoja tai heimoja.

YK:n alkuperäiskansajulistus – kaikkein laajin ja kattavin prosessi, jossa alkuperäiskansojen oikeuksia on määriteltä – ei sisällä minkäänlaista määri- telmää alkuperäiskansasta, vaikka käyttääkin termiä ”alkuperäiskansat” (indi- genous peoples). Tämä johtui ennen kaikkea Afrikan ja Aasian valtioiden vas-

32 Ks. *ibid.*, erityisesti ratkaisun *Kitok v. Sweden* kappale 9.8.

33 Ks. ILO 1957 -sopimuksen artikla 1.

34 Ks. ILO 169 -sopimuksen artikla 1.

35 Kyseessä olevan ILO 1989 -sopimuksen nro 169 soveltamisalasta kerrotaan tarkemmin kir- jan 4. jaksossa.

tuksesta, joista moni pitää alkuperäiskansoja vähemmistöinä,³⁶ mutta myös instrumentin oikeudellisesta luonteesta; YK:n alkuperäiskansajulistus ei ole oikeudellisesti sitova valtiosopimus, joten siinä ei ole tarpeen määritellä sitä, mihin ryhmiin sitä sovelletaan. Toisaalta, voidaan pitää merkittävänä, että julistuksessa käytetään monikkomuotoa ”indigenous peoples” viitattaessa oikeuksien haltijoihin. Juuri tämä kysymys monikon käytöstä on ollut voimakkaan poliittisen kädenväännön takia, koska sen katsotaan viittaavan alkuperäiskansojen kollektiiviisiin ihmisoikeuksiin, ennen kaikkea itsemääräämisoikeuteen. Vaikka YK:n julistus ei siis sisällä määritelmää siitä, mitkä ryhmät ovat alkuperäiskansoja, se tukee näkemystä, että ne ovat kansoja, joilla on kansoilta kansainvälisessä oikeudessa edellytettäviä ominaisuuksia.

Universaalisti hyväksytyin alkuperäiskansan käsitteen puuttuminen voidaan nähdä ongelmana; jättäähän se periaatteessa jokaiselle valtiolle mahdollisuuden määritellä itse ryhmät, jotka sen alueella asuvat, haluamallaan tavalla. Tämä sama ongelma vaivaa yleensäkin vähemmistöjen kohtelua, koska ilman yleisesti hyväksyttyä vähemmistön määritelmää valtioille jää lopullinen ratkaisuvallta siitä, mitä ryhmää voidaan pitää vähemmistönä.

Toisaalta on hyödyllistä kysyä, onko ylipäänsä mahdollista tai edes toivottavaa pyrkiä saavuttamaan yleistä kansainvälisoikeudellista määritelmää siitä, mikä ryhmä on alkuperäiskansa. Cobon määritelmä, joka on saavuttanut varsin suuren jalansijan kansainvälisessä oikeudessa, listaa jo peruskriteerit sille, mikä on alkuperäiskansa. Näinkin monenlaisten ryhmien – kuten jo alkuperäiskansoiksi hyväksytyjen ryhmien – oikeudelliseen tunnistamiseen ei voitane löytää nykyistä tarkempia kriteerejä. Ylipäänsä käytännönläheinen suhtautuminen alkuperäiskansan määrittelyyn vaikuttaa parhaalta lähestymistavalta. Tämän linjauksen on tehnyt myös keskeisin alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä elin, eli YK:n alkuperäiskansa-asioiden pysyvä foorumi (UN Permanent Forum on Indigenous Issues, UNPFII). Foorum katsoo yleismaailmallisen alkuperäiskansan määritelmän olevan tarpeeton, ja Cobon määritelmä on sen mielestä vain suhteellisen yleisesti hyväksytty käsitys, sillä esimerkiksi Afrikan ja Aasian valtiot eivät sitä hyväksy.³⁷

Yksilön kuulumisella alkuperäiskansaan on suuri merkitys sekä ryhmälle että varsinkin yksittäiselle ihmiselle. Cobon määritelmä tarjoaa, kuten aiemmin totesin, yleiset puitteet sen arvioinnille, voidaanko yksilö katsoa alkupe-

36 Ks. *Davis* 2008.

37 Ks. The concept of indigenous peoples, background paper prepared by the secretariat of the permanent forum on indigenous issues (department of economic and social affairs, division for social policy and development secretariat of the permanent forum on indigenous issues workshop on data collection and disaggregation for indigenous peoples (New York, 19–21 January 2004), http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_background.doc.

räiskansan jäseneksi: yksittäisen ihmisen pitää siis identifioida itsensä alkupe-
räiskansan jäseneksi, mutta niin pitää ryhmänkin hyväksyä sellainen yksilö.
Suomessa identifiointi ja hyväksyminen ovat olleet riidan aiheita jo pitkään.
Suomen perustuslain 17.3 §:ssä todetaan yleisesti saamelaiden oikeus alkupe-
räiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laki saame-
laiskäräjistä, täsmällisemmin sen 3 §, määrittelee kriteerit sille, ketkä ovat
laissa tarkoitettuja saamelaisia.³⁸ Ristiriita yksilön itse identifioinnin ja ryh-
män hyväksymisen välillä kulminoitui siihen, että saamelaiskäräjät jätti hy-
väksymättä kyseessä olevan lainkohdan perusteella vaaliluettelon monia sa-
toja henkilöitä, jotka kokivat itsensä saamelaisiksi. Korkein hallinto-oikeus
joutui lopulta ottamaan asiaan kantaa, ja hylkäsi pääosan 657 valituksesta,
jotka oli tehty saamelaiskäräjien päätöksistä.³⁹

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen
yleissopimuksen (SopS 37/1970) valvontaelin on kritisoinut Suomen ratkai-
sua. Rotusyrjinnän vastaisen komitean mielestä:

saamelaiskäräjistä annetun lain ja siihen perustuvan korkeimman hallinto-
oikeuden tulkinnan mukainen saamelaisen määritelmä, johon saamelaisia kos-
kevan lainsäädännön soveltaminen perustuu, on liian suppea. Komitea katsoo,
että määritelmä, joka perustuu pääasiassa, vaikkakaan ei pelkästään puhuttuun
kieleen ja veronkantokirjoihin, ei ota riittävästi huomioon itseidentifikaation
kriteeriä. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio antaa enemmän painoa yk-
silön mahdollisuudelle itseidentifikaatioon komitean yleisen suosituksen VIII
mukaisesti.⁴⁰

Rotusyrjintäkomitea toisti huolestuneisuutensa asian ratkaisusta vuoden
2009 kommentissaan Suomen vuoden 2007 määräaikaisraporttiin.⁴¹ Toisaal-

38 L saamelaiskäräjistä 3 §: Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen: 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovan-
hemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai 2) että hän on sellaisen
henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veron-
kanto- tai henkikirjassa; taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai oli-
si voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

39 Ks. esimerkiksi vuosikirjaratkaisu KHO 1999:55. Useimmat valitukset tulivat hylätyiksi,
koska lappalaisena maakirjaan tai veronkantokirjaan merkittyä pidettiin liian monen suku-
polven takaisena esi-isänä valittajalle. Korkein hallinto-oikeus katsoi näissä päätöksissään,
ettei lappalaisperusteista saamelaisuutta voida johtaa kauempaa menneisyyteen kuin kieli-
perusteista saamelaisuutta.

40 Ks. rotusyrjinnän poistamista cerd/c/63/co/5, käsittelevän komitean 63. istunto 4.–22. elo-
kuuta 2003, yleissopimuksen 9 artiklan nojalla toimitettujen sopimusvaltioiden raporttien
käsitteily, kappale 11, <http://www.formin.fi/Public/download.aspx?ID=12445&GUID={2FB8BF8C-B7EA-4DF8-90C4-2BDCAA9F8BDD}>.

41 Ks. tarkemmin Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean 74. istunto, 16.2 – 6.3.2009
(tarkistamaton ennakkoversio), <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=67849>:

ta, jos korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua tarkastellaan ihmisoikeuskomitean linjausten pohjalta, voidaan Suomen ratkaisu nähdä vähemmän kiistanalaisena.⁴² Lisäksi Cobon määritelmän pohjalta voidaan jopa kysyä, eikö tämän ratkaisun tulisi kuulua pelkästään ryhmän päätettäväksi, koska Cobon linjauksen mukaan ryhmän pitäisi voida hyväksyä yksilö ilman ulkopuolisten puuttumista.

3.3.2 Alkuperäiskansojen oikeuksien kaksi edistämistapaa

Kuten historiallisessa katsauksessa totesin, keskeisimmät ihmisoikeussopimukset eivät sisältäneet juuri mitään tietoja vähemmistöjen tai alkuperäiskansojen oikeuksista.⁴³ Tämä seikka ei ole kuitenkaan haitannut näitä sopimuksia valvomaan perustettuja ihmisoikeuselimiä. Ne ovat käsitysten muuttuessa ottaneet vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeudet huomioon sopimustulkinnassaan. Sitä mukaa kun kansainvälinen alkuperäiskansaliike on saavuttanut tuloksia valtioiden hyväksyessä niiden vaateet erilaisissa sääntelyprosesseissa, myös nämä ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet ovat omaksuneet tärkeän roolin alkuperäiskansojen oikeuksien edistämisessä.

Alkuperäiskansojen oikeuksia onkin edistetty 1980-luvun puolivälistä lähtien kahdella tavalla: 1) Valtiot ovat neuvotelleet alkuperäiskansojen tuella ja myötävaikutuksella oikeudellisesti merkityksellisistä instrumenteista, jotka takaavat alkuperäiskansoille vähimmäisoikeudet sekä yleismaailmallisesti että alueellisesti; 2) Yleismaailmalliset ja alueelliset ihmisoikeuselimet ja ihmisoikeustuomioistuimet ovat omien menettelyjensä kautta vaikuttaneet alkuperäiskansojen oikeuksien vahvistumiseen. Jäljempänä tarkastelen näistä kahdesta ryhmästä keskeisimpiä prosesseja kattavasti ja vähemmän tärkeitä hyvin yleisellä tasolla.

Komitea pani merkille sopimusvaltion raportin 74. ja 75. kohdassa annetut selvitykset ja komitean kysymyksiin annetut vastaukset (kirjallisten vastausten s. 10), joissa todetaan, ettei saamelaiskäräjistä annettua lakia ole tällä hetkellä aiheellista muuttaa ja että saamelaiskäräjien mielestä ”saamelaisen” määritelmästä olisi keskusteltava pohjoismaisella tasolla yhteisen määritelmän aikaansaamiseksi. Komitea toisti kuitenkin käsityksensä, että sopimusvaltion katsantokanta on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena ja siten saamelaisten eduksi säädetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetään ja korkein hallinto-oikeus on tätä lakia tulkinnut. **Komitea toisti suosituksensa siitä, että sopimusvaltion tulisi antaa nykyistä enemmän asiaankuuluvaa merkitystä kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, kuten komitean yleisessä suosituksessa nro 8 (1990) on esitetty** (loppuosan korostus myös alkuperäisessä dokumentissa).

42 Ks. alaviite 31.

43 Ainoa poikkeus oli em. KP-sopimuksen artikla 27.

3.3.3 Sääntelyprosessit kehityksen välineinä

Yleismaailmalliset prosessit

Ainoat alkuperäiskansoja koskevat valtiosopimukset on edellä todetusti neuvoteltu ILO:ssa. Niistä on vielä tarpeen tarkastella vuoden 1989 sopimusta, joskin myös ILO:n vuoden 1957 sopimuksella on edelleen tiettyssä, erityisesti Afrikan ja Aasian, valtioissa merkitystä.⁴⁴ ILO:n vuoden 1989 sopimuksesta numero 169 ei ole muodostunut yleismaailmallista (osapuolia vain 20) alkuperäis- ja heimokansoja säätelevää sopimusta, koska sen ovat ratifioineet vain yksittäiset alkuperäiskansoja asuttavat Euroopan maat (Norja ja Tanska) ja pääosin Latinalaisen Amerikan valtiot.⁴⁵

ILO 169 -sopimus sanoutuu jo johdannossa irti edeltäjänsä nimenomaisesta tavoitteesta sulauttaa alkuperäis- ja heimokansat osaksi valtaväestöä.⁴⁶ Vuoden 1989 ILO 169 -sopimuksen johdanto toteaa, että kansainvälisen oikeuden ja alkuperäiskansojen tilanteen muuttuminen edellyttää irtisanoutumista vuoden 1957 sopimuksen assimilaatioon tähtäävistä tavoitteista. Uudempi sopimus myös ottaa huomioon, että alkuperäis- ja heimokansat tukevat kulttuuris-

44 ILO:n vuoden 1957 sopimusta ei enää voi ratifioida, ja se soveltuu vain valtioihin, jotka eivät ole ratifioineet vuoden 1989 yleissopimusta. Vertaa ILO:n kotisivulla, mitkä maat ovat ratifioineet sopimukset C 107 ja C 169, <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm> (24.4.2009). Esimerkiksi 12 Afrikan ja Aasian valtiota ovat ratifioineet vuoden 1957 sopimuksen, mutta yksikään Afrikan tai Aasian valtio ei ole ratifioinut vuoden 1989 sopimusta. Belgia ja Portugali ovat ratifioineet vuoden 1957 sopimuksen Euroopasta mutta eivät 1989 sopimusta; vuoden 1989 sopimuksen ovat taas Euroopan maista ratifioineet Tanska, Alankomaat, Espanja ja Norja.

45 Näiden valtioiden lisäksi sopimuksen ovat ratifioineet vain yksi Aasian maa eli Nepal ja yksi eteläisen tyynenmeren saarivaltio eli Fiji. Lisäksi monet eurooppalaiset sopimusosapuolet ovat antaneet vain symbolisen tukensa sopimukselle, koska näiden valtioiden alueella ei asu alkuperäiskansoja (Alankomaat ja Espanja).

46 ILO 1957 -sopimuksen johdantoteksti antaa hyvin selvän kuvan sopimuksen sulauttamistavoitteesta: "Considering that the Declaration of Philadelphia affirms that all human beings have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity, and; Considering that there exist in various independent countries indigenous and other tribal and semi-tribal populations which are not yet integrated into the national community and whose social, economic or cultural situation hinders them from benefiting fully from the rights and advantages enjoyed by other elements of the population, and; Considering it desirable both for humanitarian reasons and in the interest of the countries concerned to promote continued action to improve the living and working conditions of these populations by simultaneous action in respect of all the factors which have hitherto prevented them from sharing fully in the progress of the national community of which they form part, and; Considering that the adoption of general international standards on the subject will facilitate action to assure the protection of the populations concerned, their progressive integration into their respective national communities, and the improvement of their living and working conditions...".

ta monimuotoisuutta ja ihmiskunnan sosiaalista ja ekologista harmoniaa.

ILO 169 -sopimus velvoittaa osapuolivaltiot antamaan alueellaan asuville alkuperäis- ja heimokansoille oikeuksia monella eri elämän alueella oikeuksia, joista keskeisimpiä otetaan seuraavassa esiin. Sopimusosapuolten tulee edistää alkuperäiskansojen omien instituutioiden kehittämistä, niin että alkuperäiskansat itse pystyvät huolehtimaan monista niitä koskevista politiikan sektoreista.⁴⁷ Jos päätösvalta on valtaväestöllä, valtion pitää edistää yhteishallintomenettelyjä ja alkuperäiskansojen osallistumista valtion poliittisia tavoitteita asettavissa ja toteuttavissa prosesseissa.⁴⁸ Sopimus myös velvoittaa valtiot tunnistamaan ja tunnustamaan 1) alkuperäiskansojen kollektiiviset maanomistus- ja maankäyttöoikeudet, 2) tehokkaan osallistumisen luonnonvarojen hallinnointiin sekä 3) niiden tehokkaan osallistumisoikeuden tilanteissa, joissa maanalaisten luonnonvarojen omistusoikeus säilyy valtiolla huolimatta siitä, että öljy-, kaasu- ja mineraalivarat sijaitsevat alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla.⁴⁹ Näissä tilanteissa valtioiden tulee huolehtia myös siitä, että alkuperäiskansat saavat korvauksen aiheutuneista vahingoista ja saavat oikeudenmukaisen osan luonnonvaroista saaduista tuotoista.⁵⁰ Vaikka sopimus ei nimenomaisesti tunnusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta, voidaan sopimuksen velvoitteita kokonaisuudessaan tulkiten todeta, että sopimuksen ratifioiville valtioille syntyy velvoite taata jonkinasteinen autonomia alueellaan asuvalle alkuperäiskansalle.⁵¹

YK:ssa asetettiin 1980-luvun alkupuolella tavoitteeksi hyväksyä julistus alkuperäiskansojen oikeuksista. Tämä toteutui monien vaiheiden jälkeen vasta 13. syyskuuta 2007, jolloin YK:n yleiskokous hyväksyi julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista. Julistus ei ole suoraan kansainvälisoikeudellisesti sitova, koska se ei ole kansainvälinen sopimus, mutta sillä on yleisesti hyväksyttynä julistuksena oikeudellista merkitystä. Äänestäessään YK:n yleiskokouksen julistuksen puolesta tai sitä vastaan valtioiden edustajat tietävät, että YK:n yleiskokouksen julistuksilla on voimakas vaikutus kansainvälisen tapaoikeuden kehittämiseen. Kansainvälinen tapaoikeus kehittyy, kun valtiot omaksuvat jonkun oikeudellisesti merkityksellisen käytännön, jota ne jossain vaiheessa alkavat pitää oikeudellisesti sitovana.⁵² Koska YK:n yleiskokouksessa lähes kaikki maailman valtiot ovat edustettuna, on myös selvää, että sen hyväksymät julistukset vaikuttavat voimakkaasti siihen, miten kansainvälinen tapa-

47 Ks. erityisesti ILO 169 -sopimuksen artikla 6.(c).

48 Ibid., artikkelit 6 ja 7.

49 Ibid., artikkelit 14 ja 15.

50 Ibid., artikla 15 (2).

51 Ks. *Myntti* 1996 s. 1–26.

52 Ks. tarkemmin aiheesta, miten käsitys kansainvälinen tapaoikeuden kehittämisestä on kuitenkin murroksessa, esimerkiksi *Wouters –Ryngaert* 2009 s. 111–131.

oikeus kehittyä. Tämän kehityskulun on myös YK:n kansainvälinen tuomioistuimien vahvistanut Nicaragua tapauksessaan.⁵³

YK:n alkuperäiskansajulistuksen oikeudelliseen painoarvoon vaikuttaa se, miten selkeästi se hyväksyttiin. Valtaosa maailman maista (143) äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta, mukaan lukien kaikki Pohjoismaat. Sen sijaan Uusi-Seelanti, USA, Kanada ja Australia äänestivät julistuksen hyväksymistä vastaan, ja 11 pidättyi äänestämästä (ml. Venäjä). Monet lukuisia alkuperäiskansoja asuttavista maista, kuten Kanada, USA ja Venäjä, eivät tukeneet YK:n julistusta, mikä luonnollisesti heikentää YK:n julistuksen painoarvoa ja vaikutusta tapaoikeuteen. Aika, kannanotot julistukseen ja valtiokäytäntö lopulta osoittavat, miten merkittäväksi julistuksen oikeudellinen vaikutus lopulta muodostuu. Erityisen merkittävää saamelaiden kannalta on, että kaikki kolme saamelaisia asuttavaa Pohjoismaata äänestivät julistuksen hyväksymisen puolesta.

YK:n alkuperäiskansajulistuksella on todennäköisesti tulevaisuudessa vaikutusta siihen, minkälaisen oikeudellisen aseman valtiot antavat alkuperäiskansoilleen. Julistus on nimittäin edellä kuvatuin rajoituksin koko valtiotyhteyden kannanotto siihen, miten pitkälle meneviä oikeuksia valtiot ovat valmiit hyväksymään omalla alueellaan asuville alkuperäiskansoille. Julistus on myös kunnianhimoisen tavassa, jolla se jäsentää alkuperäiskansojen oikeuksia, sillä nämä kaikkiaan 46:ssa julistuksen artiklassa kuvatut oikeudet kattavat lähes tulkoon kaikki alkuperäiskansojen elämänalueet. Julistus vahvistaa kahdessa ensimmäisessä artiklassaan alkuperäiskansojen nauttivan kaikista kollektiivisista ja yksilöllisistä ihmisoikeuksista. Lisäksi julistus kattaa muun muassa alkuperäiskansojen kulttuurisen, hengellisen ja kielellisen identiteetin, koulutukselliset oikeudet, osallistumisoikeudet sekä maa- ja luonnonvara-oikeudet.

Alueelliset prosessit

Alkuperäiskansojen oikeuksia pyritään parhaillaan sääntelemään myös alueellisella tasolla. Amerikan valtioiden järjestössä OAS:ssa on ollut jo pitkään vireillä tavoite hyväksyä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus.⁵⁴ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valmisteluprosessi on kohdannut ongelmia: vaikka Yhdysvallat ja Kanada, kaksi keskeistä OAS:n jäsenvaltiota, äänestivät YK:n julistuksen hyväksymistä vastaan, alueen alkuperäiskansat ja monet muut alueen valtiot katsovat, että OAS:n julistuksen tulisi perustua YK:ssa hy-

53 Ks. kansainvälisen tuomioistuimen tapauksen, joka koskee sotilaallisia ja ei-sotilaallisia toimia Nicaraguassa ja sitä vastaan (*Nicaragua v. United States of America*, 1986 I.C.J. 14), kap-pale 188.

54 Ks. http://www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11.

väksyttyn julistukseen. Tällä hetkellä on vaikea sanoa, miten nopeasti OAS:n alkuperäiskansajulistus voitaisiin näissä olosuhteissa hyväksyä.

Saamelaisten kannalta tärkeä tavoite on saada aikaiseksi Pohjoismainen saamelaissopimus. Monien vaiheiden jälkeen Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat päättivät marraskuussa 2001 asettaa asiantuntijatyöryhmän, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi.⁵⁵ Työryhmä aloitti työnsä 1. tammikuuta 2003, ja se jätti loppumietintönsä vuoden 2005 lokakuussa. Mielenkiintoista on, että asiantuntijatyöryhmän jäsenet nimitettiin tasa-arvoisesti siten, että jokainen kolmesta saamelaiskäräjästä ja kolmesta pohjoismaasta sai nimittää yhden jäsenen (ja varajäsenen) työryhmään.⁵⁶

Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi on erittäin kattava yrityssäännellä kolmen Pohjoismaan ja niiden alueella asuvan alkuperäiskansan saamelaisten asemaa ja oikeuksia.⁵⁷ Vaikkeivät saamelaiset ole tämän kaavailun valtiosopimuksen osapuolia, heillä on käytännössä lähestulkoon sopimusapuolen asema. He ovat yhdenvertaisesti edustettuina sopimusta kehittävässä toimikunnassa ja heillä on yhdenvertainen oikeus nimetä edustajansa sopimusta valvovaan elimeen. Lisäksi valtiot eivät saa ratifoida tai muuttaa valtiosopimusta sopimusluonnostekstin loppumääräysten mukaan, elleivät kaikki kolme saamelaiskäräjää ole antaneet sille hyväksyntäänsä.⁵⁸

Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi tavoittelee saamelaisten aseman parantamista sääntelemällä kattavalla tavalla kolmen pohjoismaan ja saamelaisten väliset suhteet. Itse sopimusteksti sisältyy kolmelle pohjoismaalle ja näiden maiden saamelaiskäräjille lokakuussa 2005 luovutettuun 340 sivuiseen mietintöön. Luonnossopimusteksti on jaettu seitsemään osaan johdanto-osan jälkeen: (I) saamelaisten yleiset oikeudet, (II) saamelaishallinto,

55 Ks. *asiantuntijatyöryhmän mietintö* 2005 s. 44.

56 Ibid. s. 44–46. Ks. *Koivurova* 2006 s. 103–136, *Koivurova* 2008a s. 279–293 ja *Scheinin* 2006 s. 27–41.

57 Koska sopimusprosessi tapahtui Pohjoismaiden neuvoston suojissa, oli varsin luonnollista, että Venäjää eikä Venäjän saamelaisia saatu osapuoleksi sopimukseen. Saamelaisneuvosto, joka edustaa kaikkia saamelaisia yksityisten jäsenyhdistysten – ei demokraattisen mandaatin – kautta, otti 2004 kantaa asiantuntijatyöryhmän silloin käynnissä olleeseen työhön vuoden 2004 Honningsvågin julistuksessa (kohta 8): ”Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitusten ja saamelaiskäräjien välinen meneillään oleva pohjoismainen saamelaiskonventioyhteistyö on tärkeä ja myönteinen askel saamelaisten oikeuksien takaamiseksi yli maiden rajojen. Koko saamelaisen yhteisön hyödyn vuoksi Suomen, Norjan, Venäjän ja Ruotsin viranomaisten on yhdessä saamelaisten edustajien kanssa pyrittävä löytämään ratkaisu siihen, miten Venäjän saamelaiset voivat myös hyötyä tulevasta saamelaiskonventiosta”, <http://www.saamicouncil.net/files/20051202185652.doc>. Asiantuntijatyöryhmä ottaa kantaa tähän kysymykseen mietinnön sivuilla 63–64. Ks. myös oikeusvertailu kirjan V luvussa.

58 Ks. sopimusluonnoksen artikkelit 48–51, *asiantuntijaryhmän mietintö* 2005 s. 25–26

(III) Saamen kieli ja kulttuuri, (IV) saamelaisten oikeus maahan ja veteen, (V) saamelaiset elinkeinot, (VI) sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen ja (VII) loppumääräykset.⁵⁹

Luonnos Pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi ei ole edennyt valtioiden sopimusneuvotteluasteelle siinä aikataulussa kuin alun perin suunniteltiin. Tarkoitus oli, että saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat tapaavat marraskuussa 2007 ja päättävät tuolloin pohjoismaisen saamelaissopimuksen osalta valtioiden välisten neuvottelujen alkamisesta. Koska Suomi oli kuitenkin vielä tekemässä omat selvityksensä sopimuksen aiheuttamista haasteista sen oikeusjärjestykselle, päätettiin odottaa seuraavan vuoden kokoukseen, jotta Suomi saisi neuvottelukantansa lopullisesti muodostettua.⁶⁰ Siihenkään ajankohtaan mennessä Suomen kanta ei ollut selvä, mutta kirjoitushetkellä vaikuttaa siltä, että vuoden 2009 marraskuussa saamelaisministerit ja valtioiden saamelaiskäräjät päättävät neuvottelujen aloittamisesta.⁶¹

Päätelmiä sääntelyprosesseista

Valtiot ovat käynnistäneet keskenään tai yhdessä alkuperäiskansojen kanssa lukuisia sääntelyprosesseja, jotka tähtäävät julistukseen tai valtiosopimukseen ja, joissa pyritään määrittelemään alkuperäiskansan ja sen jäsenien ihmisoikeuksien laajuus ja sisältö. ILO 169 -yleissopimuksesta ei ole muodostunut maailmanlaajuisesti merkittävää sopimusta, koska sitä sovelletaan pääosin Latinalaisessa Amerikassa.⁶²

YK:n vuonna 2007 hyväksytty julistus alkuperäiskansojen oikeuksista kattaa suuren osan valtioita, joiden alueilla asuu alkuperäiskansoja. Vaikka moni tärkeä alkuperäiskansoja asuttava maa pidättyi äänestämästä julistuksen puolesta tai jopa äänesti sitä vastaan, näyttää siltä, että pidemmällä aikavälillä

59 Ks. sopimuksen sisällöstä tarkemmin kirjan 5 jakso. Ks. myös lehdistötiedote, <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2005/1145624694333> (19.3.2008).

60 Puhelinkeskustelu oikeusministeriön vastuullisen viranomaisen *Mirja Kurkisen* kanssa 29.11.2007.

61 Tämä aikataulu sovittiin 12. marraskuuta 2008 vastuullisten ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien kokouksessa Helsingissä (Protokoll: Möte i Helsingfors mellan ministrarna ansvariga för samiska frågor i Sverige, Norge och Finland och samlingspresidenterna i dessa länder den 12 november 2008).

62 Itse asiassa ILO:n vuoden 1957 kattaa paremmin maanosat kuin vuoden 1989 sopimus, jossa on latinalaisen Amerikan ulkopuolelta osapuolena vain 4 Euroopan maata, 1 Aasian maa (Nepal) ja 1 tyynenmerin saarivaltio (Fiji). Vuoden 1957 sopimuksen osapuolivaltioina on maita Aasiasta, Afrikasta, Euroopasta ja latinalaisesta Amerikasta, joskin senkin osapuolimäärä on vain vaivaiset 18.

YK:n julistus muodostuu mitä todennäköisimmin instrumentiksi, jonka avulla valtiot ja alkuperäiskansat löytävät tasapainon valtioiden velvoitteiden ja alkuperäiskansojen oikeuksien välillä. Näitä merkkejä uuden instrumentin vahvistumisesta ja käytöstä on ollut aivan viime aikoina: Symbolisesti oli erittäin tärkeää, että Australia, joka yhtenä neljästä valtiosta äänesti julistusta vastaan, muutti kantaansa ja on nyt hyväksynyt julistuksen.⁶³ Myös Bolivia on saattanut sen osaksi lainsäädäntöään,⁶⁴ ja Belizen korkein oikeus sovelsi sitä Maya intiaanien maa-oikeuskiistaan⁶⁵. Lisäksi Amerikan ihmisoikeustuomioistuin perusti vähän aikaa sitten ratkaisunsa osin julistukseen.⁶⁶ Myös maat, jotka vielä pitävät kiinni kannastaan, ettei YK:n alkuperäiskansajulistus ole hyväksyttävä, ovat joutuneet huomaamaan sen vaikutuksen: Vastikään Kanada joutui vetäytymään Amerikan alkuperäiskansaoikeusjulistuksen neuvotteluista, koska muut maat ja alkuperäiskansat ottivat neuvottelujen perustaksi YK:n alkuperäiskansaoikeusjulistuksen.⁶⁷ Yhdysvalloille rotusyrjinnän vastainen komitea puolestaan suositteli, että se pitäisi YK:n julistusta ohjeena siitä, miten kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta pitäisi soveltaa maassa asuviin alkuperäiskansoihin.⁶⁸ YK:n alkuperäiskansoja koskevalla pysyväisfoorumilla UNPFII:lla ja YK:n erityisraportoijalla (joita tarkastellaan jäljempänä jaksossa 3.3.5) tulee olemaan kaiken kaikkiaan tärkeä rooli sen arvioinnissa, miten YK:n elimet ja valtiot julistusta noudattavat.

Alueelliset sääntelyprosessit ovat vielä kesken. Amerikan järjestön OAS:n alkuperäiskansajulistuksen kohtalosta ei tällä hetkellä ole selvää tietoa, mutta Pohjoismainen saamelaisopimus saattaa vuoden tai kahden sisällä edetä valtioiden väliseen neuvotteluvaiheeseen. Tärkeää on myös ottaa huomioon, että Afrikan unionissa tai Aasian hallitustenvälisillä yhteistyöfoorumeilla ei ole vastaavia alueellisia sääntelyprosesseja käynnissä.

63 Ks. http://www.hreoc.gov.au/about/media/media_releases/2009/21_09.html .

64 Ks. <http://www.iwgia.org/sw18043.asp>.

65 Ks. Supreme Court, Belize, *Aurelio Cal v. Attorney-General of Belize*. Claim 121/2007 (18 October 2007) [133].

66 Ks. Inter-American Court of Human Rights, Case of *the Saramaka People v. Suriname*, Judgment of November 28, 2007, (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs).

67 Ks. Kanadan lausunto (Canada's Statement to the Working Group to Prepare the Draft American Declaration on the Rights of Indigenous peoples, April 14, 2008), <http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/Documents/Noticeboard/News/Latin%20America/2008/Canada%92s%20Statement%20to%20the%20Working%20Group.doc> .

68 Ks. komitean suositus (committee on the elimination of racial discrimination seventy-second session Geneva, 18 February – 7 March 2008 consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, concluding observations of the committee on the elimination of racial discrimination, United States of America cerd/c/usa/co/6, 8 May 2008), kappale 29, <http://daccessdds.un.org/doc/undoc/gen/g08/419/82/pdf/g0841982.pdf?openelement> .

3.3.4 Ihmisoikeusvalvontaelinten ja ihmisoikeustuomioistuinten panos kehitystyölle

Lähtökohdat ihmisoikeuskomitean alkuperäiskansaoikeuksien kehitystyölle ovat haastavat, sillä kuten aiemmin totesin, KP-sopimuksessa vuodelta 1966 ei ole mitään erityissäätelyä alkuperäiskansojen oikeuksista,⁶⁹ ja vähemmistön oikeuksistakin se sisältää vain yhden, nimittäin 27 artiklan:

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.

KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea alkoi kuitenkin vähitellen eri yhteyksissä tulkita tätä artiklaa toisin kuin se on alun perin kirjoitettu. KP-sopimuksen artiklan 27 sanamuoto kieltää valtioita puuttumasta esimerkiksi alkuperäiskansojen omasta kulttuurista nauttimiseen. Ihmisoikeuskomitea totesi vuoden 1994 yleiskommentissaan, että valtioilta edellytetään positiivisia toimia vähemmistöjen oikeuksien suojaamiseksi, mikä alkuperäiskansojen kohdalla tarkoitti toimia, joilla suojataan niiden perinteistä elintapaa ja elinkeinoja.⁷⁰ Yksilövalituksista tekemissään ratkaisuisa ihmisoikeuskomitea on myös täsmentänyt, millaisilla kriteereillä valtioiden tulee arvioida, muodostaako valtion hyväksymä taloudellinen toiminta uhan alkuperäiskansojen sellaisille elinkeinoille, jotka ovat perinteisen elämänmuodon ja kulttuurin keskiössä.⁷¹ Koska ihmisoikeuskomitea on auktoritatiivisin elin, joka antaa täsmentävän sisällön KP-sopimuksen laveasti ilmaistuille oikeuksille, sen yleiskommentit, huomiot valtioiden määräaikaissäraportteihin ja päätökset yksilövalituksissa ovat erittäin vaikutusvaltaisia pohdittaessa, miten valtioiden tulee soveltaa sopimusta omalla toimialueellaan.⁷²

69 Tässä artikkelissa ei käsitellä ILO 169 -sopimuksen valvontaa ILO:n elimissä. Ks. *Swepton* 2005, s. 114–126.

70 Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean yleisen tulkintasuosituksen nro 23, kappaleet 3.2, 6.1, 6.2, ja 7, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df11?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df11?OpenDocument).

71 Ks. esim. YK:n ihmisoikeuskomitean tapaukset nro 167/1984 *Lubicon Lake Band v. Kanada*, nro 511/1992 *I. Länsman et al v. Suomi*, nro 671/1995 *J. Länsman et al v. Suomi*, nro 1023/2001 *J. ja E. Länsman v. Suomi*, nro 547/1993 *Apirana Mahuika et al v. Uusi-Seelanti*.

72 Ks. kansainvälisen oikeuden järjestön (International Law Association, ILA) työryhmän loppuraportti, "Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies", joka on tärkeä analyysi ihmisoikeussopimuselinten vaikutuksesta ko. sopimusten sisällön tulkinnalliseen kehittymiseen, http://www.ila-hq.org/html/layout_committee.htm.

YK:n ihmisoikeuskomitea on alkanut vähin erin arvioida alkuperäiskansojen oikeudellista asemaa vielä edellä sanottuakin edistyksellisemmin; alkuperäiskansat katsotaan sekä KP-sopimuksen artiklan 1 mukaiseksi kansaksi että artiklan 27 tarkoittamaksi vähemmistöksi. Tämä näkemys oli itse asiassa mainittu jo aiemmin ihmisoikeuskomiteaan tehdyssä valituksessa, kun Lubicon Lake Band -niminen alkuperäiskansaryhmä valitti, ettei Kanada kunnioita alkuperäiskansan KP-sopimuksen 1 artiklan turvaamalla tavalla ryhmän itsemääräämisoikeutta sen perinteisillä alueilla.⁷³ Alkuperäiskansaryhmä väitti Kanadan sallineen öljyn- ja kaasunporauksen sen itsemääräämisoikeutta rikkoen. Komitea ei kuitenkaan voinut tutkia tapausta KP-sopimuksen artiklan 1 loukkauksena, koska valinnaisen pöytäkirjan artikla 1 antaa valitusoikeuden vain yksilöille, ei kansoille.⁷⁴ Komitea käsitteleekin jutun KP-sopimuksen artiklan 27 pohjalta, koska sen mielestä kyseessä olevan artiklan vähemmistöön kuuluva ryhmä yksilöitä, jotka katsovat oikeuksiaan loukatun, voivat tehdä valituksen.⁷⁵ Lubicon Lake Band -ryhmä voitti lopulta riidan, ja ihmisoikeuskomitea katsoi ensimmäistä kertaa yksilövalitukseen perustuvassa ratkaisussaan, että valtio oli loukannut alkuperäiskansan oikeutta nauttia kulttuuristaan sallimalla taloudellisen toiminnan alkuperäiskansan perinteisillä alueilla.⁷⁶ Tämä ei ole kuitenkaan täysin ratkaissut kyseisen alkuperäiskansan asemaa, vaan Kanada on edelleen sallinut öljyn- ja kaasunporauksen sekä metsänhakkuut alueella.⁷⁷

Vuodesta 1999 lähtien YK:n ihmisoikeuskomitea on alkanut valtioiden määräaikaissraportteihin antamissaan kannanotoissaan yhä enenevässä määrin vaatia, että valtio raportoi alkuperäiskansojen tilanteesta KP-sopimuksen artiklan 1 tarkoittamana kansana. Samana vuonna ihmisoikeuskomitea ratkaisi yksilövalituksen, jossa se totesi, että artikla 1 on tärkeä tulkinnallinen

73 YK:n ihmisoikeuskomitean tapaus nro 167/1984 *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication (26 March 1990), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990), <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session45/167-1984.htm>.

74 Valinnaisen pöytäkirjan artiklassa 1 todetaan, että ”Yleissopimuksen sopimusvaltio, josta tulee tämän pöytäkirjan osapuoli, tunnustaa komitean pätevyyden ottaa vastaan ja käsitellä ilmoituksia tuomiovaltansa piiriin kuuluvilta yksityisiltä henkilöiltä, jotka väittävät joutuneensa tuon valtion taholta tapahtuneen johonkin yleissopimuksessa ilmaistuun oikeuteen kohdistuneen loukkauksen uhriksi...”.

75 Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean tapaus nro 167/1984 *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication, erityisesti kappale 32.1.

76 Ibid. kappale 33: YK:n ihmisoikeuskomitea totesi loukkauksien johtuvan taloudellisen toiminnan sallimisesta, mutta myös historiallisista epäoikeudenmukaisuuksista.

77 YK:n ihmisoikeuskomitea otti asian esiin Kanadan määräaikaissraporttiin antamissaan huomioissa vuonna 2006. Concluding observations on Canada, kohta 9, (CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April 2006).

apuväline tulkittaessa muita KP-sopimuksen artikloja, eritoten artiklaa 27.⁷⁸ Viimeaikaisesta käytännöstä voidaan todeta, että paitsi KP- myös TSS-ihmis-oikeuskomitea on katsonut, että alkuperäiskansat ovat kansoja artiklan 1 tarkoittamassa mielessä.⁷⁹

Alueellisissa ihmisoikeusjärjestelmissä on tehty myös tärkeitä päätöksiä ja tuomioita, ja niistä ennen kaikkea Amerikan ihmisoikeusjärjestelmässä. Amerikassa sekä toimikunta että tuomioistuin ovat selkeyttäneet alkuperäiskansojen oikeuksien tulkintaa erilaisissa tilanteissa.⁸⁰ Paradoksaalista alueellisten ihmisoikeusjärjestelmien kohdalla on, että yleensä edistyksellisimpänä ja vahvimpana alueellisena järjestelmänä tunnettu Euroopan ihmisoikeus-sopimus ja sen tuomioistuin on vähiten pystynyt suojaamaan alkuperäiskansojen oikeuksia.⁸¹ Toistaiseksi se ei ole tarjonnut suojaa alkuperäiskansoille.⁸² Tämä on ongelmallista, koska Euroopan ihmisoikeussopimus potentiaalisesti suojaa Grönlannin inuitteja, saamelaisia ja Venäjän lukuisia alkuperäiskansoja.⁸³

78 Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean tapaus (27 lokakuuta 2000, HRC, nro 547/1993) Mahuika et al. v. New Zealand, kappale 9.2, <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/547-1993.html>.

79 Ks. alaviitteet 20 ja 21.

80 Ks. esimerkiksi Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen (Inter-American Court of Human Rights) 31 elokuuta 2001 antama tuomiothe Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua Judgment (Merits, Reparations and Costs), http://www.oas.org/dil/XXXV_Course_IACHR_Case_Mayagna_v_Nicaragua_Luis_Toro.pdf Ks. myös Amerikan ihmisoikeuskomission (INTER-AM.CH.R.) ratkaisema tapaus 7615 (Brazil), 1984-1985 Annual Report 24, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 10, rev. 1 (1985).

81 Esimerkiksi Afrikan ihmisoikeuskomissio (African Commission on Human and Peoples Rights) katsoi päätöksessään (The Social and Economic Rights Action Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 155/96, 2001), että Nigeria oli rikkonut monia Afrikan ihmisoikeussopimuksen artikloja, jotka suojaavat Ogoni-nimistä alkuperäiskansaa niiden perinteisillä alueilla, <http://www1.umn.edu/humanrts/afrika/comcases/155-96b.html>.

82 Esimerkiksi kaksi Norjassa asuvaa saamelaista tekivät valitukset, jotka käsiteltiin yhdessä (joined Applications 9278/81 and 9415/81 (1984), 35 DR 30), silloiselle Euroopan ihmisoikeuskomissiolle, että padon ja vesivoimalaitoksen rakentaminen Alta-jokeen rikkoo heidän perhe- ja yksityiselämän suojaansa, koska se tuhoaa heidän perinteisen elinkeinonsa poronhoidon laidunmaita. Komissio hyväksyi, että periaatteessa kyse voi olla perhe- ja yksityiselämän suojan rikkomisesta, mutta katsoi, että haitta poronhoidolle on rajattu, ja että joka tapauksessa maan taloudellinen hyvinvointi oikeuttaa padon rakentamisen joten tapausta ei otettu käsiteltäväksi.

83 Tässä yhteydessä ei käsitellä tarkemmin sellaisia Euroopan neuvoston piirissä solmittuja vähemmistö sopimuksia, kuten Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta (2/1998) tai Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa Eurooppalaista Peruskirjaa (SopS 23/1998), jotka molemmat soveltuvat myös saamelaisiin.

3.3.5 Institutionaalinen kehitys

Alkuperäiskansojen oman liikkeen vahvistumisen myötä, 1970-luvun puolivälistä lähtien, niiden asema on parantunut myös hallitustenvälisissä ihmisoikeusjärjestöissä, ja etenkin YK:ssa. Alussa YK:n ihmisoikeuskomission vähemmistösuojelukomitea (Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) oli pääfoorumi, jossa edes jollain tavoin alkuperäiskansojen asiat pääsivät esille. Kyseinen komitea päätti 1970-luvun alussa nimittää Jose Martinez Cobon erityisraportoitajaksi alkuperäiskansojen huolestuttavasta tilanteesta⁸⁴ ja se myös perusti alkuperäisväestöjen työryhmän (Working-Group on Indigenous Populations, WGIP) vuonna 1982 alimalle YK:n hierarkian tasolle.⁸⁵ Tässä komiteassa viisi asiantuntijaa työsti alkuperäiskansojen voimakkaalla myötävaikutuksella myös luonnoksen YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistukseksi.

Kuitenkin vasta vuonna 2000 valtioyhteisö oli valmis hyväksymään todella vaikutusvaltaisen alkuperäiskansojen asioihin keskittyneen elimen eli alkuperäiskansa-asoiden pysyvän foorumin UNPFII:n. Sen rakenne on todella edistyksellinen: siinä on kahdeksan edustajaa sekä valtioista että alkuperäiskansoista ja puheenjohtajan tulee olla jonkin alkuperäiskansan edustaja. Lisäksi UNPFII toimii korkealla YK:n hierarkiatasolla. Vuonna 2001 silloinen ihmisoikeuskomissio perusti myös YK:n alkuperäiskansaraportoijan viran (The Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People), joka on myös tärkeä instituutio alkuperäiskansojen oikeuksia edistettäessä. WGIP on lopetettu ja sen tilalle perustettiin uusi alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples), jossa on viisi riippumatonta jäsentä; he raportoivat suoraan ihmisoikeusneuvostolle.⁸⁶

Alueellisissa hallitustenvälisissä järjestöissä alkuperäiskansat eivät sen sijaan ole saaneet jalansijaa. Esimerkiksi Afrikan unionissa ei ole alkuperäiskansa-asioihin keskittyntä elintä.⁸⁷ Myös Euroopan unionissa on vastaava tilanne. EU:n ulkosuhteista vastaavassa komission pääosastossa on kyllä alaosasto, joka hoitaa osana yleistä ihmisoikeus- ja demokraati politiikkaa myös

84 Cobon työn tulokset julkaistiin monessa osassa, joista viimeinen oli ”Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations – Volume 5: Conclusions, Proposals and Recommendations, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 (March 1987)”.

85 Ks. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, ESC Res 1982/34, ESCOR, 28th plen mtg, UN Doc E/RES/1982/34 (7 May 1982).

86 Ks. tarkemmin <http://www.iwgia.org/sw15081.asp>.

87 Afrikan ihmisoikeuskomissiossa, joka on paremmin nähtävissä osana Afrikan alueellista ihmisoikeusjärjestelmää, toimii alkuperäiskansojen työryhmä, jolla ei kuitenkaan ole alkuperäiskansojen oikeuksia valvovaa toimintaprofiilia.

alkuperäiskansoihin liittyviä asioita, mutta kyse ei niinkään ole EU:n ainoan alkuperäiskansan saamelaisten asioiden hoitamisesta, vaan muiden maanosien alkuperäiskansojen tukemisesta sekä yleisesti kansainvälisiin alkuperäiskansaprosesseihin osallistumisesta.⁸⁸ Saamelaisten asemaa onkin korostettu, joskin varsin rajallisesti, osana ns. pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa⁸⁹ sekä tuoreessa EU:n arktista politiikkaa käsittelevässä komission asiakirjassa⁹⁰.

Arktinen neuvosto (AN) – kahdeksan Arktisen valtion yhteistyöfoorumi – omaa erittäin innovatiivisen rakenteen, koska arktisten alkuperäiskansojen kansainväliset järjestöt ovat ns. pysyviä osallistujia, joita kahdeksan arktisen valtion tulee konsultoida ennen päätöksentekoa. Nämä järjestöt omaavat AN:ssa samat oikeudet kuin valtiot lukuunottamatta oikeutta osallistua muodolliseen päätöksentekoon; niillä onkin parempi asema kuin neuvoston ulkopuolisilla valtioilla, jotka voivat olla vain tarkkailijoita järjestössä. Alkuperäiskansojen järjestöjen näin vaikutusvaltainen asema Arktisessa neuvostossa johtunee siitä, että se on ns. soft law -järjestö, jota ei siis ole perustettu kansainvälisellä sopimuksella.⁹¹ Toinen pohjoinen ja alueellinen yhteistyön muoto on saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvosto, joka tapaa kerran vuodessa ja jonka sihteeristö on osa Pohjoismaiden ministerineuvostoa.

Alkuperäiskansojen osallistumisessa YK:n toimintaan otettiin valtava harppaus, kun UNPFII vuonna 2000 perustettiin. UNPFII oli todella radikaali muutos YK:n järjestelmässä, koska se tarjoaa alkuperäiskansoille pysyvän korkean tason, aivan toisenlaisen ja -tasoinen kuin WGIP, foorumin, jossa ne voivat edistää asioitaan globaalissa kontekstissa. Arktinen neuvosto ja Pohjoismainen yhteistyöneuvosto ovat mielenkiintoisia esimerkkejä, koska molemmissa on samantyyppisiä alkuperäiskansojen ja valtioiden tasa-arvoisen kansainvälisen yhteistyön rakenteita kuin UNPFII:ssa, joskin niiden status on paljon heikompi. Arvioitaessa institutionaalista kehitystä kansainvälisesti on hyvä huomata, että Afrikassa, Aasiassa eikä edes Amerikan valtioiden järjestössä OAS:ssa ole pysyvää institutionaalista rakennetta, jossa alkuperäiskansat olisivat edustettuna. Myöskään Euroopan unionin instituutioiden toimintaa ei voida tältä osin pitää kovin kunnianhimoisena.

88 Ks. tarkemmin http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/ip/index_en.htm.

89 Ks. tarkemmin http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm.

90 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – the European Union and the Arctic region, COM/2008/0763 Final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=483680:EN:NOT>.

91 Koivurova – Heinämäki 2006 s. 101–109.

3.4 Päätelmiä

Alkuperäiskansojen oikeudet ovat kehittyneet voimakkaasti 1980-luvun puolivälistä lähtien. Sitä ennen alkuperäiskansat jäsennettiin kansainvälisessä oikeudessa joko ihmisyksilöinä, jotka olivat oikeutettuja tasa-arvoon ja saivat suojaa syrjintäkiellon perusteella, tai kulttuurisina tai etnisinä vähemmistöinä. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistus ja sen hyväksymiseen johtanut neuvotteluprosessi sekä YK:n yleismaailmallisia ihmisoikeussopimuksia valvovien elinten toiminta on merkinnyt, että enenevässä määrin alkuperäiskansat jäsennetään kansoina, joilla on oikeus ainakin jonkinasteiseen sisäiseen itsemääräämisoikeuteen. Tämä tavoitetaso on todettu YK:n julistuksessa niin, että alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan tai itsehallintoon niiden sisäisissä ja paikallisissa asioissa ja olemassaolevien valtioiden sisällä. YK:ssa tätä kehitystä on vahvistanut symbolisestikin tärkeä korkean tason elin UNPFII, joka on keskittynyt käsittelemään alkuperäiskansojen asioita ja jossa on yhtäläinen edustus valtioista ja alkuperäiskansoista.

Itsemääräämisoikeuden saavuttaminen ei ole kuitenkaan helppoa alkuperäiskansoille. Itsemääräämisoikeudesta käydyssä kansainvälisessä keskustelussa on monesti törmätty pattitilanteeseen; valtiot ovat katsoneet, että avaamalla itsemääräämisoikeuden alkuperäiskansoille, vaikka niitä koskevasta määritelmästä ei ole konsensusta, kansainvälinen oikeus hyväksyisi kehityksen, jonka kautta tuhannet ryhmät pyrkisivät käyttämään tällaista kollektiivista ihmisoikeutta. Tämän kehityksen seurauksena maailma ei kenties enää olisi vajaan kahden sadan vaan kahden tuhannen valtion valtioyhteisö. Toisaalta alkuperäiskansojen edustajat ovat huomauttaneet, että kaikkien kansojen tulisi olla tasa-arvoisia, ja että valtion omaavien kansojen ylivalta suhteessa alkuperäiskansoihin on syrjintää. Näiden argumenttien valossa YK:n julistuksella aikaansaatu kompromissi jonkinasteisesta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta olemassaolevien valtioiden sisällä on vielä valtiotasolla poliittinen tavoite. YK:ssa yleisesti hyväksyttynä julistukseen otettuna tavoitteena alkuperäiskansojen, kuten saamelaisten, itsemääräämisoikeus voi kuitenkin ajan myötä muodostua jopa kansainvälisen tapaoikeuden turvaamaksi oikeudeksi.

Mitä syvällisemmin tarkastelemme alkuperäiskansaoikeuksia alueellisella tasolla, sitä suurempana hajonta näkyy alkuperäiskansojen tosiasiallisessa oikeudellisessa asemassa. Tämä selittyy osittain alueellisten kansainvälisten ihmisoikeusjärjestelmien puutteellisella kyvyllä jäsentää alkuperäiskansat oikeudellisina toimijoina. Tässä suhteessa Amerikan ihmisoikeusjärjestelmä on positiivinen poikkeus. Hajontaa alkuperäiskansojen oikeusaseman suojassa näkyy myös vähinä alueellisina sääntelyprosesseina ja ennen kaikkea alkupe-

räiskansojen asioihin keskittyneiden instituutioiden lähes täydellisenä puuttumisena alueellisista hallitustenvälisistä foorumeista tai järjestöistä. Viime kädessä alkuperäiskansojen oikeudellinen asema ja oikeudet määräytyvät kansallisella tasolla⁹², vaikka kansainvälinen oikeus siihen vaikuttaakin. Hajonta siinä, miten kansalliset oikeusjärjestykset käsittelevät alkuperäiskansojen asemaa ja oikeuksia, tunnustettiin myös YK:n julistuksen viimeisissä neuvotteluvaiheissa, kun johdanto-osaan lisättiin tämän alueellisen hajonnan hyväksyvä kohta.⁹³

Maailmanlaajuisesti arvioiden saamelaisten tilanne näyttää hyvältä, kun muistaa, että kolme Pohjoismaata pyrki yhdessä saamaan aikaan erillisen saamelaissopimuksen. Tämä ei tarkoita, että keskeiset ongelmat olisi ratkaistu. Esimerkiksi Suomi saa säännöllisesti moitteita ihmisoikeussopimuksia valvovalta elimiltä vaikeuksistaan ratkaista saamelaisten maanomistusoikeustilannetta, joka on selkein este ILO 169 – sopimuksen ratifiointille.⁹⁴ Molempia sopimuksia käsitellään tarkemmin kirjan kahdessa seuraavassa jaksossa.

Pitkällä aikavälillä on alkuperäiskansojen oikeuksien kehittymiseen kansainvälisessä oikeudessa syytä suhtautua optimistisesti. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen hyväksyminen YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007 kodifioi vähintään sen alkuperäiskansaoikeuksien tason, johon valtioyhteisö on valmis pitkällä aikavälillä sitoutumaan. Kyseessä oli yli kaksikymmentä vuotta kestäneen valtioiden ja alkuperäiskansojen vaikean neuvotteluprosessin tulos, jonka lopullinen merkitys on nyt kehittyvän kansainvälisen tapaoikeuden varassa. Saamelaisten oikeuksien suojaan voi tämän prosessin näkökulmasta suhtautua samalla tavoin optimistisesti; olivathan Pohjoismaat tukemassa YK:n julistuksen loppuunsaattamista mahdollisimman voimakkaassa muodossa ja äänestivät sen puolesta YK:n yleiskokouksessa. Tämä vuorostaan antaa aiheen uskoa, että pidemmällä aikavälillä ILO 169 -sopimus ja Pohjoismainen saamelaissopimus luovat nykyistä paremman pohjan kolmen Pohjoismaan ja niiden alueella asuvan saamelaiskansan oikeudellisten suhteiden sääntelylle.

92 Ks. Suomen osalta alkuperäiskansaoikeuksien kansallisen tason sääntelystä kirjan luvut III ja IV.

93 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen johdannon ko. kohdassa todetaan seuraavaa: "Recognizing also that the situation of indigenous peoples varies from region to region and from country to country and that the significance of national and regional particularities and various historical and cultural backgrounds should be taken into consideration".

94 Ks. uusimpana rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean kannanotto, 74. istunto, 16.2 – 6.3.2009, kappale 14, yleissopimuksen 9 artiklan mukaisesti annettujen sopimusvaltioiden raporttien käsittely, Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät, Suomi, tarkistamaton ennakkoversio, <http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=41404&GUID={B3D158E8-ADCD-488E-B213-3F35955A6DB7}>.

Kirjallisuus

- Asiantuntijatyöryhmän mietintö:* Pohjoismainen saamelaisopimus: suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27. lokakuuta 2005 luovuttama luonnos (julkaisun numero: H – 2183 F).
- Davis, Megan:* Indigenous Struggles in Standard-Setting: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ([http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2008\(2\)/07Davis.pdf](http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2008(2)/07Davis.pdf)), Melbourne Journal of International Law. Vol. 9. No. 2. 2008.
- Hannikainen, Lauri:* Kansainväliset vähemmistöoikeudet uudessa nousussa. Juhlajulkaisu (toim. Lindroth, H. & Pöysti, T.). Oikeustieteen ylioppilaiden Artikla ry 15 vuotta. Kitee 1994.
- Koivurova, Timo:*
- Draft for a Nordic Saami Convention. European Yearbook of Minority Issues. Volume 6. Martinus Nijhoff Publishers 2006/7, s. 103–136.
 - Draft for a Nordic Saami Convention: Nations Working Together. International Community Law Review 10, 2008, s. 279–293. (Koivurova 2008a)
 - From High Hopes to Disillusionment: Indigenous peoples' Struggle to (Re)gain Their Right to Self-Determination. International Journal on Minority and Group Rights. Issue 15, 2008, s. 1–26. (Koivurova 2008b)
- Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena:* The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-making in the Arctic. Vol. 42, No. 221. Polar Record 2006, s. 101–109.
- Myntti, Kristian:* National Minorities, Indigenous Peoples and – Various Models of Political Participation. Minorities and their Right to Political Participation (toim. Horn, F.). Juridica Lapponica No. 16. Rovaniemi 1996, s. 1–26.
- Pentikäinen, Merja:* ”International Human Rights and the Protection and Promotion of Minority and Indigenous Cultures”. Arctic Governance (toim. Koivurova, T., Joona, T. ja Shnorro, R.), Juridica Lapponica 29, s. 150–180. Oy Sevenprint Ltd. Rovaniemi 2004.
- Scheinin, Martin:* Ihmisen ja Kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelaisopimusta, Lakimies 1/2006, s. 27–41.
- Swepton Lee:* Indigenous Peoples Voices: Indigenous Participation in ILO Convention No. 169, Law & Anthropology (toim. Kuppe, R. ja Potz, R.). Vol. 12. Martinus Nijhoff Publishers 2005, s. 114–126.
- Wouters, Jan – Ryngaert, Cedric:* Impact on the Process of the Formation of Customary International Law. The Impact of Human Rights Law on General International Law (toim. Kamminga, Menno T. ja Scheinin, Martin). Oxford University Press 2009, s. 111–131.

4 ILO:n vuoden 1989 alkuperäis kansasopimuksen nro 169 soveltaminen

4.1 Johdanto

Eräs tärkeimmistä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevista kansainvälisistä sopimuksista on vuoden 1989 ILO-sopimus numero 169 (myöh. ILO 169 -sopimus). Kyseessä on Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organisation, ILO) yleiskokouksen 76. työkonferenssin hyväksymä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva sopimus. Sopimus tunnustaa alkuperäiskansojen erityiset oikeudet perinteisiin asuinalueisiinsa ja niiden luonnonvaroihin sekä edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimenpiteisiin muun muassa alkuperäiskansojen kulttuurin, kielten ja ympäristön suojelemiseksi. Sopimuksen on ratifioinut 20 valtiota: Argentiina, Bolivia, Brasilia, Kolumbia, Costa Rica, Chile, Tanska, Dominikaaninen Tasavalta, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal, Alankomaat⁹⁵ Norja, Paraguay, Peru, Venezuela ja Espanja.⁹⁶ Suomessa ja Ruotsissa harkitaan sopimuksen ratifiointia, mutta kuten useissa muissakin valtioissa ratifioinnin esteeksi ovat muodostuneet ennen kaikkea sopimuksen maa-oikeusartiklat ja niistä erityisesti artikla 14, jonka mukaan alkuperäiskansoille tulisi tunnustaa *omistus- ja hallintaoikeus* heidän perinteisesti käyttämillään alueilla. Toinen sopimuksen ongelmakohta liittyy ensimmäiseen artiklaan, eli kysymykseen siitä: keitä sopimus koskee.

Kansainvälisen työjärjestön kiinnostus alkuperäiskansojen oikeuksia kohtaan alkoi 1920-luvulta ja Andien rinteiltä, jossa järjestö teki käytännön avustustyötä paikallisten työläisten keskuudessa. Työläisistä moni kuului eri alkuperäiskansayhteisöihin ja heidän olojaan alettiin parantaa nimenomaan työolosuhteita koskevien muiden ILO-sopimusten avulla.⁹⁷ Avustustyössä kävi ilmi myös tarve laatia pelkästään alkuperäiskansoja koskeva sopimus, joka annettiin vuonna 1957 (numero 107).⁹⁸ Myöhemmin, 1980-luvulla, muuttu-

95 Alankomailla ei ole omaa alkuperäiskansaa, mutta se on halunnut ratifoida sopimuksen solidaarisuuden osoituksena entisille alusmailleen.

96 Ks. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>.

97 Esimerkiksi "Convention to prohibit forced labour No. 29".

98 Alkuasukas- ja heimoasteella olevia väestöryhmiä koskeva yleissopimus (Indigenous and Tribal Populations Convention No. 107). Kyseessä olevaa sopimusta ei enää voi ratifoida, mutta se sitoo niitä valtioita, jotka ovat sen ratifioineet: Angola, Argentina, Bangladesh, Bel-

neen maailmantilanteen ja alkuperäiskansojen oman poliittisen aktiivisuuden seurauksena sekä osittain myös YK:n vaikutuksesta, pidettiin tarpeellisenä uudistaa kokonaan vuoden 1957 sopimus, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli ollut sulauttaa eristäytyneet ja ”takapajuiset” alkuperäiskansat muuhun väestöön. Vuonna 1989 annettu sopimus (numero 169) merkitsi ILO:n lähestymistavan muutosta alkuperäiskansoja kohtelussa. Tarkoitus on uudenkin sopimuksen perusteella suojella alkuperäiskansoja, mutta nyt suojele pohjautuu näiden kansojen erityislaatuisen kulttuurin, elämäntavan, perinteiden ja tapojen kunnioittamiseen. ILO katsoo myös, että alkuperäiskansoilla on oikeus jatkaa oman identiteettinsä säilyttämistä ja määrittellä, miten ja millä tavoin alkuperäiskansat – niin toivoessaan – haluavat kehittyä.⁹⁹

Puhuttaessa alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksista liittyy näihin oikeuksiin väistämättä esikysymys siitä, miten määrittellä sellaisten oikeuksien subjektit. Yleensä ihmisoikeussopimukset eivät takaa vähemmistöön kuuluville henkilöille muita oikeuksia kuin mitä on valtaväestöön kuuluvilla henkilöillä, eivätkä edes itsestään selvänä pidettävää oikeutta saada opetusta äidinkielellään. Tästä syystä kysymys, kuka kuuluu tiettyyn vähemmistöön, ei yleensä aiheuta ongelmia. Asetelma muuttuu, jos tiettyyn vähemmistöön kuulumiseen liittyy erityisiä oikeuksia. Tässä suhteessa alkuperäiskansat eroavat muista vähemmistöistä.¹⁰⁰ Jotta ILO 169 -sopimuksen velvoitteet alkuperäiskansan maa- ja vesioikeuksien ja muiden oikeuksien suhteen voitaisiin toteuttaa, on tärkeää tietää keitä (henkilöitä) nämä oikeudet koskevat. Tässä kirjan 4 luvussa tarkastelen erityisesti ILO 169 -sopimuksen kohteina olevia alkuperäiskansoja ryhminä, mutta myös sopimuksen yksilötasolle menevää ulottuvuutta¹⁰¹.

gia, Bolivia, Brasilia, Kolumbia, Costa Rica, Kuuba, Dominikaaninen tasavalta, Egypti, El Salvador, Ecuador, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Intia, Irak, Malawi, Meksiko, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Syria ja Tunisia. Ks. ILO-sopimuksen No. 107 ratifointitaulukko: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C107>.

99 *International Labour Office* 2000 s. 5.

100 *Myntti* 1997 s. 18–19. Vähemmistöllä tarkoitetaan tavallisesti ihmisryhmää, joka eroaa muusta vähemmistöstä etniseltä tai kansalliselta alkuperältään, kieleltään tai uskonnoiltaan ja joka lukumääräisesti muodostaa vähemmistön valtion valtaväestöön tai suurimpiin kansallisiin ryhmiin verrattuna. Lisäksi on edellytetty, että vähemmistö ei ole valtiossa määräävässä asemassa ja että sen muodostava ihmisryhmä osoittaa haluavansa säilyttää kulttuurinsa, perinteensä, uskontonsa tai kielensä (*Hannikainen* 1994 s. 27–56). Alkuperäiskansalla tarkoitetaan väestöä, joka on alun perin yksin asuttanut aluetta, jonka etniseltä taustaltaan ”vieras” väestö on sittemmin ottanut haltuunsa. Alkuperäiset asukkaat ovat jääneet vähemmistöön tai muuten – esimerkiksi taloudellisesti – heikompaan asemaan, mutta toisaalta säilyttäneet perinteisen kulttuurinsa ja elämäntapansa (*Hakapää* 2003 s. 175). Ks. lisää vähemmistön ja alkuperäiskansojen eroavaisuuksista *ibid.* s. 170–178.

101 Kysymystä on yleisesti käsitelty kirjan jaksossa 3.

Pohjoismaissa aiheen ympärillä käytävä julkinen keskustelu on luonut ratifiointipaineen maiden hallituksille ja asian selvittämistä on yritetty kiirehtiä. Norja ratifioi aikoinaan (vuonna 1990) ILO 169 -sopimuksen katsoen, että poronhoidon *suojattu käyttöoikeus* olisi riittävä turvaamaan sopimuksen artiklan 14 velvoitteet. Sittenkin Norjassa on tehty pitkälle meneviä lainsäädännöllisiä muutoksia, mutta sopimuksen implementoinnin voidaan katsoa olevan vielä alkutekijöissä.¹⁰² Ruotsissa sopimuksen ratifiointi ei ole hallitusohjelmassa, eikä sen valmistelu ole edennyt viime vuosina. Ruotsissa ongelmat liittyvät lähinnä maa-alueiden identifioimiseen ja poronhoidon asemaan. Vuonna 1999 esitetystä komiteamietinnössä esitetään, että poronhoidon *vahvasti suojattu käyttöoikeus* olisi riittävä turvaamaan artiklan 14 velvoitteet.¹⁰³ Asia ei ole kuitenkaan edennyt lainvalmistelun tasolle. Suomessa lähdetään siitä, että voimassa oleva oikeusjärjestys ei riitä täyttämään sopimuksen maa-oikeusvelvoitteita. Poronhoidon suojattu asema ei ole samalla tavalla nousut esiin Suomessa kuin naapurimaissa. Sopimuksen ratifiointi ei myöskään ole Vanhasen II hallituksen ohjelmassa, joskin oikeusministeriö yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa on etsimässä edellytyksiä sopimuksen velvoitteet täyttävälle ratkaisulle lähinnä maa-oikeuksien osalta. Saamelaiskäräjät pitää valitettavana, että asiaa ei ole kuitenkaan lainkaan valmisteltu yhdessä käräjien kanssa, mikä heikentää ratifioinnin mahdollisuuksia tällä vaalikaudella.¹⁰⁴

4.2 ILO 169 -sopimuksen kohteet: yksilöt, alkuperäiskansat ja valtiot

ILO 169 -sopimusta valmisteltaessa lähdettiin siitä, että alkuperäiskansan määrittäminen ei tuottaisi suuria käytännön vaikeuksia. Tästä syystä ei nähty tarpeelliseksi ottaa sopimukseen tarkempaa määritelmää alkuperäiskansasta. Niiden alkuperäiskansojen määrittäminen, joihin sopimusta on sovellettava, ei ole sopimuksen voimaantulon jälkeenkään tuottanut erityisiä vaikeuksia. Yleisesti voidaan vielä todeta, että on suhteellisen selvää, mitkä

102 Ks. myös "The Uncultivated Land Tribunal for Finnmark": <http://finnmarksloven.web4.acos.no/artikkel.aspx?AId=151&back=1&Mid1=139> [6.5.2009]; Finnmark Act – A Guide/2005, 2. www.jd.dep.no by Ministry of Justice and Ministry of Local Government and Regional Development".

103 SOU 1999:25 (Samerna ett ursprungssfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169, Stocholm, 31 March 1999).

104 *Brax, Tuija*, oikeusministerin haastattelu 11.11.2009, Helsinki, YLE/Lappi 23.3.09 ja YLE/Lappi 24.3.2009. Rytkösen mukaan Brax, Tuija: Maanomistukseen ei kajota Pohjois-Lapissa, Lapin Kansa 24.3.09.

4 ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimuksen nro 169 soveltaminen

ovat maailman alkuperäiskansoja: Australian aboriginaalit, inuitit Grönlandissa ja Pohjois-Amerikassa, intiaanit Pohjois- ja Etelä-Amerikassa, maorit Uudessa-Seelannissa, saamelaiset Pohjois-Fennoskandiassa, Venäjän alkuperäiskansat jne. Ongelmallinen voi olla sen sijaan kysymys siitä, kuka *yksilötasolla* kuuluu alkuperäiskansaan.

ILO 169 -sopimusta on usein tulkittu valtioiden ja asiantuntijoiden toimesta siten, että sillä olisi ainoastaan alkuperäiskansaan ryhmänä ulottuva vaikutus. Kokonaisuutena ILO 169 -sopimusta voidaan kuitenkin luonnehtia palapelinä, joka muodostuu eri paloista suhteessa oikeuksien ja velvollisuuksien kantajiin. Sopimuksessa on myös säännöksiä, jotka koskevat kansan tai heimon yksilöjänsiä. Esimerkiksi artiklan 28 mukaan:

”Kyseisiin kansoihin kuuluvat lapset on mahdollisuuksien mukaan opetettava lukemaan ja kirjoittamaan omaa äidinkieltään tai sitä kieltä, jota ryhmä, johon he kuuluvat, yleisimmin käyttää...”.

Artiklan 26 mukaan taas:

”Kaikille kyseisten kansojen jäsenille on turvattava mahdollisuus saada koulutusta kaikilla tasoilla vähintään tasa-arvoisina maan muun väestön kanssa”.

Sopimuksen muissa säännöksissä alkuperäiskansoihin viitataan ryhmänä.¹⁰⁵ ILO 169 -sopimuksen yksilötason vaikutuksia tarkastelen lähemmin jaksossa 4.4.

Suurin osa ILO 169 -sopimuksen artikloista on kuitenkin suunnattu sopimusvaltioiden hallituksille, jotta ne ryhtyisivät alkuperäiskansoja ja heidän kulttuuriaan suojaaviin erityistoimenpiteisiin. Esimerkiksi sopimuksen artiklan 7.4 mukaan hallitusten on ryhdyttävä, yhteistyössä kysymyksessä olevien kansojen kanssa, toimiin niiden asuttamien alueiden ympäristön suojelemiseksi. Artikla 25 puolestaan asettaa seuraavan velvoitteen:

”Hallitusten tulee huolehtia riittävän terveydenhuollon järjestämisestä näille kansoille tai myönnettävä niille varoja, joiden avulla ne voivat itse kehittää ja tarjota tällaisia palveluita omalla vastuullaan ja omassa hallinnassaan...”.

Sopimuksen artiklassa 30 todetaan myös seuraavaa:

”Hallitusten on ryhdyttävä kyseisten kansojen perinteisiin ja kulttuuriin sopiviin toimiin, jotta niille selvitetäisiin niiden oikeudet ja velvollisuudet”.

105 Ks. lisää *Mejknecht* 2001 s. 148–152.

Mejknectin tulkinnan mukaan sopimuksessa on lisäksi säännöksiä, jotka on muotoiltu yleisesti siten, että niissä ei ole selkeästi määritelty subjektia/subjekteja tai edunsaajaa/edunsaajia. Esimerkiksi sopimuksen toisen osan, maa-asioita käsittelevässä artiklassa 13 todetaan, että sovellettaessa yleissopimuksen tämän osan määräyksiä hallitusten on kunnioitettava sitä erityistä merkitystä, joka kysymyksessä olevien kansojen suhteella on siihen maahan tai alueeseen, jolla he asuvat tai muuten käyttävät, on niiden kulttuurille ja henkisille arvoille, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia. Tämä yleinen kunnioittamisen vaatimus alkuperäiskansojen suhteesta maahan menee vielä pidemmälle sopimuksen artiklassa 14, jonka mukaan kyseisille kansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. *Mejknectin* mukaan em. artiklojen muotoilu asettaa valtion suojelun kohteeksi itse asiassa kyseessä olevat kulttuuriset aspektit, eikä yksilöitä tai ryhmiä.¹⁰⁶

Alkuperäiskansojen näkökulmasta ILO 169 -sopimuksen lähestymistapa on ongelmallinen. Sopimus itsessään on valtiosopimus, jonka subjekteja ovat sen ratifioineet valtiot.¹⁰⁷ Sopimus kuitenkin koskee alkuperäiskansoja, vaikka se tosiasiaa asettaa velvoitteita vain valtioiden hallituksille, eli alkuperäiskansat voidaan nähdä sopimuksen objekteina.¹⁰⁸ Laajemmin nähtynä tämä subjekti-objekti dikotomia juontaa kansainvälisen oikeuden synnyn juurille, jonka mukaan vain valtiot voivat olla kansainvälisen oikeuden subjekteja. Teoria siitä, että yksilöt ovat kansainvälisen oikeuden objekteja, eivät subjek-

¹⁰⁶ Ibid. s. 151–152.

¹⁰⁷ ILO-sopimuksen No. 169 sisällön määrittivät työjärjestön kolmiportaisen rakenteen mukaisesti valtioiden, työntekijöiden ja työnantajien edustajat. Runsaasta kriittisestä huolimatta alkuperäiskansoilla ei vielä nykyäänkään ole virallisesti mahdollisuutta olla osallisena ja edustettuina ILO:n hallintojärjestelmässä (valtiot, työnantajajärjestöt ja työntekijäjärjestöt), eikä siten heitä koskevien asioiden päätöksenteossa. Alkuperäiskansat voivat kuitenkin osallistua ILO:n järjestämiin kokouksiin joko 1) hallitusten, työntekijöiden tai työnantajien järjestöjen delegaatioissa tai 2) virallisten ei-valtiollisten organisaatioiden (NGO) delegaatioissa, jotka on merkitty ns. ”ILO Special List of Non-Governmental International Organizations.” International Labour Office 2000, s.78. Ks. tarkemmin information note, Representation of international non-governmental organizations at the International Labour Conference and other ILO meetings, May 2005, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/civil-note-ngos.pdf>. [25.8.2009]. Alkuperäiskansat voivat myös lähettää tietoa ILOlle työnantaja- tai työntekijäjärjestöjen kautta, tai he voivat lähettää tietoa suoraan itse. ILO:n asiantuntijakomitea rohkaisee lähettämään tällaista tietoa varsinkin, jos se sisältää todennettavaa tietoa, kuten lakitekstejä, säännöksiä ja muita virallisia dokumentteja. Ks. tarkemmin *International Labor Office* 2000 s. 79.

¹⁰⁸ Vrt. esim. YK:n alkuperäiskansojen julistus (ei valtioita oikeudellisesti velvoittava), jonka lähestymistapa on erilainen. Julistuksen laatimisessa ovat mukana olleet alkuperäiskansat itse. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html> [17.8.2009].

teja, muotoiltiin saksalaisen juristin *Heilbornin* toimesta vuonna 1896¹⁰⁹ ja se sai laajalle levinneen kritiikittömän vastaanoton. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että kohteella ei katsottu olleen mitään suoria oikeuksia tai velvollisuuksia, eikä hän näin ollen voinut myöskään vedota mihinkään oikeuksiin.¹¹⁰ Kansainvälisen oikeuden mukaan yksilön hyödyn ajateltiin toteutuvan vain sillä perusteella, että hän on jonkin valtion kansalainen. Kansainvälinen oikeus on valtioiden oikeutta, yksilöt ovat vain tämän oikeuden objekteja.¹¹¹

Myöhemmin, 1900-luvun puolivälin jälkeen ajattelu subjekti/objekti-jaottelun suhteen muuttui. Kriittisesti asiaan suhtautuvat totesivat ajattelutavan ensinnäkin olevan epälooginen; miten yksilö voi olla objekti lain mukaan, joka koskee ainoastaan valtioita? Toiseksi, teorian katsottiin olevan epämaaraallinen, koska se kohtelee ihmistä, yksilöä ”pelkkänä asiana”. Teoriaa pidettiin myös epärealistisena, koska se ei millään tavalla heijastellut todellisuutta: ihmisethän ovat oikeuksien ja velvollisuuksien toimeenpanijoita.¹¹² Vuonna 1995 *Higgins* ehdotti uutta lähestymistapaa: kansainvälistä oikeutta ei tulisi lähestyä objektin tai subjektin näkökulmista, vaan osallistujien (participants) näkökulmista.¹¹³ Alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksia tarkasteltaessa voidaan kysyä, tulevatko he koskaan saavuttamaan ”kansainvälisen osallistujan” statusta ja mikäli näin tapahtuisi, missä laajuudessa tämä status voitaisiin hyväksyä?

ILO 169 -sopimuksen kannalta yksilön tai ryhmän oikeudet ovat rajoitettuja myös suhteessa siihen, miten sopimuksen noudattamista voidaan valvoa. ILO 169 -sopimuksessa ei ole yksilövalituksen mahdollisuutta, toisin kuin esimerkiksi YK:n Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa sopimuksessa.

109 *Heilborn* 1896 s. 58-211, 372, 374, 382, 417.

110 *Lauterpacht* (1 st Ed. 1950, 1968 s. 8) kuvailee tätä seurausta seuraavasti: ”Fundamental rights of the individual recognized by international law are not only non-existent but also impossible in principle as being inconsistent with the structure of international law conceived as a law between States only. Similarly, if individuals have no rights under international law, it seems to follow that they can have no locus standi before international tribunals and other international agencies, though occasionally it has been argued that they are not subjects of international law because of their procedural incapacity before international tribunals.”

111 *Ibid* s. 6-7.

112 Ks. esimerkiksi *O’Connell* 1970 s. 82. *Manner* 1952 s. 430-432.

Ks. lisäanalyysia objekti-subjekti dikotomiasta kansainvälisessä oikeudessa sekä dikotomian suhteesta vähemmistöihin ja alkuperäiskansoihin *Meijknecht* 2001 s. 46-63.

113 *Higgins* 1995 s. 49: “It is more helpful, and closer to perceived reality, to return to the view of international law as a particular decision-making process. Within that process (which is a dynamic and not a static one), there are a variety of participants, making claims across State lines, with the object of maximizing various values. Determinations will be made on those claims by various authoritative decision-makers, Foreign Office Legal Advisers, arbitral tribunals, courts. Now, in this model, there are no ‘subjects’ and ‘objects’ but only participants.”

Näin ollen alkuperäiskansoilla tai henkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valittaa, vaikka valtio ei ole täyttänyt ILO 169 -sopimuksen velvoitteita.¹¹⁴ Sopimukseen liittyy valvontamekanismi, jota käsittelemme tarkemmin jaksossa 4.5.

4.3 Soveltaminen ryhmien tasolla

ILO 169 -sopimuksen soveltamisalaa on syytä tarkastella aluksi ryhmätasolla. Kyseinen sopimus ei kokonaisuudessaan koske alkuperäiskansoja vain ryhmänä, vaan sillä on osin, kuten edellä havaittiin, myös yksilötasolle meneviä vaikutuksia. Sopimuksen soveltamisalaa määrittelevässä artiklassa 1 ei kuitenkaan kuvata sopimuksen objekteja tai subjekteja, vaan niitä (historiallisia) lähtökohtia, joiden perusteella sopimuksen kohteet määräytyvät.

Artiklan 1 mukaan sopimus koskee:

- a) niitä itsenäisissä maissa eläviä heimokansoja, jotka eroavat selvästi maan muista väestöryhmistä sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten olojensa puolesta ja joiden asema määräytyy kokonaan tai osittain niiden omien tapojen tai perinteiden tai erityislainsäädännön mukaan;
 - b) niitä itsenäisissä maissa eläviä kansoja, joita pidetään alkuasukkaina, koska
 - he polveutuvat väestöstä, joka maan valloituksen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja
 - jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiot.
2. Määriteltäessä ryhmät, joihin tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan, on olennaisena perusteena pidettävä sitä, että kansa pitää itseään alkupe-
räis- tai heimokansana.
3. Tässä yleissopimuksessa käytettävää ilmausta ”kansat” ei ole tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.

ILO 169 -sopimusta koskevan oppaan¹¹⁵ mukaan alkuperäiskansan käsite edellyttää historiallista jatkuvuutta tietyn alueen alkuperäisen väestön ja niiden henkilöiden välillä, jotka nyt pitävät itseään tämän väestön jälkeläisinä.¹¹⁶ Alkuperäiskansan kriteerit ratkaistaan yleensä ns. itseidentifikaatioperiaat-

114 Ks. tarkemmin *International Labour Office* 2000 s. 76–77.

115 Oppaassa käydään läpi ILO 1989 -sopimuksen No. 169 liittyviä kysymyksiä (*International Labour Office* 2000).

116 Ks. lisää ILO 1989 -sopimuksesta ja sen artiklan 1 tulkinnasta *Thornberry* 1998 s. 1–37. Ks. myös *Thornberry* 2002.

teen mukaan. ILO 169 -sopimuksen artiklan 1.2 mukainen määritelmä sisältää kahden objektiivisen kriteerin lisäksi yhden subjektiivisen kriteerin. Ensimmäinen objektiivinen kriteeri on, että kansa polveutuu maan tai laajemman alueen alkuperäisestä väestöstä. Toinen objektiivinen kriteeri on, että kyseinen kansa on säilyttänyt kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, sivistykselliset ja poliittiset instituutionsa.¹¹⁷ Ollakseen yleissopimuksessa tarkoitettu alkuperäiskansa ryhmän on täytettävä molempien edellä mainittujen objektiivisten tunnusmerkkien ohella myös määritelmän subjektiivinen kriteeri, jonka mukaan ryhmän on pidettävä itseään alkuperäiskansana. Alkuperäiskansaksi ei toisin sanoen lainsäädännössä tai muutoin tulkita ryhmää, joka ei sellaisenaan itseään pidä.¹¹⁸

Raportissaan alkuperäiskansoihin kohdistuvasta syrjinnästä,¹¹⁹ YK:n rotusyrjinnän ja vähemmistösuojelun alatoimikunnan erikoisraporttoija *José Martínez Cobo* on ehdottanut oman alkuperäiskansamääritelmänsä, johon myös usein viitataan oikeuskirjallisuudessa¹²⁰. Määritelmää on käsitelty *Koivurova* edellä kirjan jaksossa 3.3.1.

Martinez Cobon alkuperäiskansamääritelmä perustuu ILO 169 -sopimuksen määritelmän tavoin tietyn alueen alkuperäisen väestön ja sen nykyisten jälkeläisten väliseen historialliseen jatkuvuuteen. Määritelmässään Martinez Cobo pyrkii selvittämään tarkemmin mitä tällä jatkuvuudella tarkoitetaan. Historiallinen jatkuvuus voi perustua yhteen tai useampaan luetelluista tekijöistä. Hänen mukaansa alkuperäiskansan tulee edelleen asuttaa ja käyttää perinteisiä alueitaan tai ainakin osia niistä. Kansalla tulee myös olla yhteinen syntyperä (geneettinen jatkuvuus) näiden perinteisten alueiden alkuperäisasukkaiden kanssa ja heillä tulee olla erityinen kulttuuri tai sen erityisiä ilmenemismuotoja, kuten muusta väestöstä poikkeava elinkeino. Kansan tulee puhua omaa kieltään ja heidän tulee ja on tullut asuttaa valtion tiettyjä alueita.¹²¹

Kansainvälisen oikeuden pysyvä tuomioistuin totesi lausunnossaan koskien kreikkalais-bulgarialaisia yhteisöjä vuonna 1930¹²², että ”Yhteisöjen olemassaolo on tosiasia, ei oikeus.” Yhteisön tosiasiallinen olemassaolo perustuu

117 *International Labour Office* 2000 s. 7.

118 *Myntti* 1997 s. 21

119 Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4, UN Publ., Sales No. 8.86.XIV.3. Ks. myös: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/spdaip.html> [23.8.2009].

120 Ks.edellä kirjan jakso 3.3.1.

121 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4, UN Publ., Sales No. 8.86.XIV.3. Ks myös: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/spdaip.html> [23.8.2009].

122 Permanent Court of International Justice, Ser. b, No.17, 1930, s. 22.

pitkälti edellä mainittuihin objektiivisiin ja subjektiivisiin kriteereihin. Meijnrecht katsoo, että ryhmä voi tosiasiallisesti olla olemassa ilman oikeudellista tunnustusta, vaikka toisaalta tunnustuksen puuttuminen voi myöhemmin johtaa myös tosiasiallisen olemassaolon heikentymiseen. Millaisia elementtejä ryhmän muodostumiseen sitten tarvitaan? Edellä on viitattu Martinez Cobon määritelmään¹²³. Yhteistä seuraaville määritelmille on ryhmän subjektiivinen *tahto* ja *solidaarisuus* muodostaa sellainen yhteisö.

Capotortin mukaan ryhmällä tulee olla tahto säilyttää kulttuurinsa, perinteensä, uskontonsa tai kielensä.¹²⁴ *Deschênes'n* näkemyksen perusteella ryhmän on haluttava saavuttaa tasa-arvo ja yhdenvertaisuus pääväestön kanssa sekä tosiasiallisesti että lain edessä.¹²⁵ ILO 169 -sopimuksen artiklassa 1 viitataan myös siihen, että [kansat, ryhmät] ”oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.” Tätä lainattua kohtaa voi tulkita siten, että alkuperäiskansalla ei tarvitse olla esimerkiksi valtion tunnustamaa statusta, mikäli kansa muutoin täyttää artiklan 1 mukaiset kriteerit, ollakseen ILO 169 -sopimuksen soveltamisen kohde. Ongelmallisena tällaista avointa tulkintatilannetta voidaan pitää maissa, joiden alueilla asuu useita alkuperäiskansoja; esimerkiksi Kolumbiassa asuu 82 alkuperäiskansaa. Miten silloin varmistetaan, että kaikki kansat ja kansoihin kuuluvat henkilöt ovat ILO 169 -sopimuksen suojelun piirissä? Jäljempänä jaksossa 4.5 tarkastelen 1 artiklan soveltamiskäytäntöä.

ILO 169 -sopimuksen artiklassa 1.3 viitataan myös alkuperäiskansan itsensä määräämisoikeuteen, toisin sanoen oikeuteen, jota alkuperäiskansoilla ei kansainvälisen oikeuden mukaan katsota olevan. Tätä näkökulmaa on pidetty myös yhtenä ILO 169 -sopimuksen heikkouksista.¹²⁶ Meijnrecht näkee keskustelun itsensä määräämisoikeudesta liittyvän pitkälti kansainvälisen oikeuden traditioon ja edellä kuvattuun subjekti-objekti dikotomiaan.¹²⁷ Kysymys itsensä määräämisoikeudesta on kuitenkin tärkeä lisä sopimustekstissä, sillä artikla 1.3 ei myöskään estä tämän oikeuden toteutumista, mikäli sellaiseen kehitykseen kansainvälisen oikeuden piirissä tulevaisuudessa päädytään. Subjekti-objekti keskustelusta huolimatta on huomattava, että alkuperäiskansojen erityisaseman tunnustaminen on haaste kansainväliselle yhteisölle; samalla tunnustettaisiin myös kolonialisoinnin historia ja *palautettaisiin* alkuperäiskansojen itsensä määräämisoikeus.

123 Ks. kirjan jakso 3.3.1.

124 *Capotorti* 1991, s. iii.

125 *Deschênes* 1985 181 §.

126 Ks. tarkemmin *Venne* 1990.

127 Ks. lisää alkuperäiskansojen itsensä määräämisoikeudesta esim. *Koivurova* 2008a s. 249–269, *Koivurova* 2008b s. 1–26 ja *Lâm Clech Maivân* 2000.

4.4 Soveltaminen yksilöiden tasolla

Maailmassa arvioidaan olevan noin 350 miljoonaa alkuperäiskansoihin luokituttavaa henkilöä. Seuraavassa tarkastelen kysymystä siitä, kuka yksilötasolla kuuluu tiettyyn vähemmistöön. Tämä ratkaistaan yleensä edellä mainitun itseidentifikaatioperiaatteen mukaisesti samalla tavoin. Käytännössä periaatteen katsotaan tarkoittavan muun muassa sitä, että henkilö kuuluu tiettyyn vähemmistöön, jos hän itse tuntee kuuluvansa tähän ryhmään.¹²⁸ E erityisen hyvin tämä tulkinta tulee esille Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklasta 27, jonka mukaan: ”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.”¹²⁹

Edellä mainittu Martinez Cobon ehdotus alkuperäiskansan määritelmäksi poikkeaa ILO 169 -sopimuksen määritelmästä siinä suhteessa, että se pyrkii yksilöimään alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön¹³⁰. ”Alkuperäishenkilö” on Martinez Cobon mukaan yksilö, joka itseidentifikaation perusteella tuntee kuuluvansa alkuperäisväestöön ja jonka alkuperäisväestö tunnustaa ja hyväksyy yhdeksi sen jäseneksi.

Kansainvälisen työjärjestön oppaan¹³¹ mukaan itseidentifikaatio pitää sisällään sekä objektiivisen että subjektiivisen kriteerin: ILO 169 -sopimuksen yhteydessä objektiivisella kriteerillä tarkoitetaan sitä, että alkuperäiskansan tulee täyttää artiklan 1 vaatimukset ja tunnustaa ja hyväksyä henkilöt, jotka kuuluvat tähän kansaan. Subjektiivisella kriteerillä tarkoitetaan sitä, että henkilö itse identifioi itsensä tähän ryhmään tai kansaan; tai että ryhmä itse pitää itseään alkuperäis- tai heimokansana sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Martinez Cobon mukaan alkuperäisväestöllä on itsenäinen oikeus ja valta päättää, kuka kuuluu heidän ryhmäänsä. Myntin mukaan alkuperäiskansan ja siihen kuuluvan henkilön määritelmät eivät voi kuitenkaan poiketa toisistaan oleellisesti. Siis myös yksilötasoon tulee soveltaa samoja kriteerejä kuin ryhmätasoon. Martinez Cobon alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määritelmään ei ensi silmäyksellä näyttäisi sisältyvän lainkaan objektiivisia tunnus-

128 *Myntin* mukaan esimerkiksi Suomessa henkilö on suomenruotsalainen, jos hän tuntee olevansa suomenruotsalainen. Itseidentifikaatioperiaate voi myös sisältää vaatimuksen siitä, että vähemmistö hyväksyy hänet jäsenekseen. Esimerkkinä voidaan mainita, että Suomen tataarit eivät hyväksy jäsenekseen henkilöä, joka ei puhu tataarin kieltä. *Myntti* 1997 s. 18–19.

129 KP-sopimus, <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008>.

130 Ks. kirjan jakso 3.3.1.

131 *International Labor Organization* 2000 s. 8.

merkkejä. Määritelmän ensimmäinen osio onkin täysin subjektiivinen. Alkuperäishenkilö on sellainen henkilö, joka itse tuntee kuuluvansa alkuperäiskansaan. Vaatimus siitä, että myös alkuperäisväestö tunnustaa ja hyväksyy tällaisen henkilön yhdeksi sen jäseneksi ei kuitenkaan enää ole subjektiivinen määrittelykriteeri. Tällä ns. objektiivisella määrittelykriteerillä Martinez Cobo tarkoittanees sitä, että valtioiden ei tulisi lainsäädännössä tai muuten omavaltaisesti yksilöidä kriteereitä alkuperäiskansaan kuulumiselle ja että kukin alkuperäiskansa ratkaisisi asian omien tapojensa ja perinteidensä mukaisesti.¹³²

Itseidentifikaation periaate on myös sisällytetty YK:n alkuperäiskansoja koskevan julistuksen artiklaan 9, joka kuuluu:

“Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No discrimination of any kind may arise from the exercise of such a right.”¹³³

Tämä artikla antaa alkuperäiskansoille mahdollisuuden itse päättää niistä perusteista, joiden mukaan sen jäsenet valitaan. Vaikka alkuperäiskansojen omiin tapoihin ja perinteisiin pohjautuvat kriteerit eivät aina ole kirjoitettu oikeussäännöksiksi, sitovat ne alkuperäiskansaa ja sen johtajia. Varsin monella alkuperäiskansalla onkin omat määritelmänsä siitä, kuka kuuluu heidän ryhmäänsä. Myntin mukaan Pohjois-Amerikan intiaanit määrittelevät yleensä jäseniään heidän veriperimänsä mukaan.¹³⁴ Etnisyys periytyy heimosta riippuen joko isän tai äidin kautta. Vaatimuksena on myös yleensä, että heimon jäsenet asuvat heimonsa keskuudessa. Jos jäsen eroaa heimosta tai ei noudata heimon tapoja tai kulttuuria, menettää hän pääsääntöisesti oikeutensa intiaanina.¹³⁵

Kuitenkin päätös siitä, kuka kuuluu tiettyyn alkuperäiskansaan, ei saa perustua mielivaltaan, vaan sen tulee perustua selkeisiin edellä mainittuihin tunnusmerkistöihin. YK:n alkuperäiskansajulistuksen artikla 34 edellyttää, että alkuperäiskansojen oikeudelliset tavat, perinteet, menettelytavat ja käytännöt ovat sopusoinnussa kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeusnormien kanssa.¹³⁶ Mikäli Martinez Cobon ehdottamaa määrittelytapaa alkupe-

132 *Myntti* 1997 s. 22–23.

133 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples at Article 9, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/drip.html>, 17.8.2009.

134 Ks. *Myntti* 1997 s. 24, ks. myös *Canby* 1991.

135 *Myntti* 1997 s. 24.

136 YK:n alkuperäiskansajulistuksen artikla 34 kuuluu: “Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive.”

Lisäksi artiklassa viitataan alkuperäiskansan oikeuteen itse päättää identiteetistään ja ryh-

räiskansan ”itsenäinen oikeudesta ja vallasta” päättää, kuka kuuluu heidän ryhmäänsä ilman ulkopuolisten puuttumista, sovellettaisiin siten, että alkuperäiskansalla on oikeus olla hyväksymättä sellaista henkilöä jäsenekseen, joka esimerkiksi rotunsa puolesta kuuluu siihen kansaan, määritelmäehdotus olisi ongelmallinen kansainvälisten ihmisoikeusnormien valossa.¹³⁷

Edellä mainittujen yleisten kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusnormien ja erilaisten määritelmien valossa näyttää kuitenkin siltä, että alkuperäiskansalla on *tietty* vapaus ja oikeus itse päättää identiteettikriteereistään eli alkuperäiskansaan kuulumisen perusteista. Sillä ei kuitenkaan näyttäisi olevan oikeutta *vapaasti* itse päättää, ketkä ovat alkuperäiskansan jäseniä ja ketkä eivät ole. Päätösten tulisi olla perusteltuja ja objektiivisia, ei mielivaltaisia.¹³⁸

4.5 Soveltaminen ja ILO:n käytäntö

Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n laatiman sopimuksen ratifiointi aloittaa dialogin ja yhteistyön valtion hallituksen ja järjestön välillä. Tällä yhteistyöllä varmistetaan, että kansallinen lainsäädäntö ja käytäntö vastaavat sopimuksen sisältöä. ILO:n sopimuksia, toisin kuin monia muita kansainvälisiä sopimuksia, ei voida ratifioida varauksin, vaan se tulee hyväksyä, vahvistaa ja saattaa voimaan kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että hallitukset, työnantajien ja -tekijöiden edustajat ja myös alkuperäiskansat ymmärtävät sopimuksen sisällön merkityksen. Ennen sopimuksen ratifiointia onkin toivottavaa, että mainittujen tahojen välillä käydään vuoropuhelua, jotta sen soveltaminen käytäntöön eli implementointi varmistettaisiin parhaalla mahdollisella tavalla.¹³⁹

ILO:lla on lukuisia mahdollisuuksia tarkastella ja valvoa, miten sen laatimia sopimuksia sovelletaan käytäntöön. Yleensä prosessi lähtee valtion ja ILO:n valtion välisestä dialogista. Kun sopimus on ratifioitu, valtio on velvollinen lähettämään säännöllisiä raportteja ILO:lle siitä, miten sopimus on implementoitu kyseisessä maassa. Näiden raporttien tulee sisältää tietoa sekä sopimuksen soveltamisesta käytäntöön että lainsäädännöllisistä muutoksista. Raportit tulee lähettää ensin työnantajien ja työntekijöiden edustajille kommentoitavaksi ennen niiden lähettämistä ILO:lle. Vahvempi valvontakeino on valitus, jolla valtio voi saattaa toisen valtion toiminnan kansainvälisesti tutkittavaksi. Käytännössä valtiovalituksen tekemisen kynnyks on kuitenkin korkea.¹⁴⁰

mänsä jäsenistä: ”1. Indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions...”.

137 *Myntti* 1997 s. 24.

138 *Myntti* 1997 s. 26–27.

139 *International Labour Organisation* 2000 s. 70.

140 *Hakapää* 2003 s. 156–161.

ILO:ssa raportit tutkii asiantuntijakomitea (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations). Tämä komitea muodostuu 20:stä itsenäisesti toimivasta asiantuntijasta, lähinnä juristeista, ja se koontuu vuosittain. Tarkastellessaan valtioiden lähettämiä raportteja asiantuntijakomitea voi tehdä niistä joko huomioita (Observations)¹⁴¹ tai suoria pyyntöjä (Direct requests)¹⁴².

ILO:n asiantuntijakomitean tekemistä huomioista ja suorista pyynnöistä käy ilmi, että ILO 169 -sopimuksen ratifioineissa valtioissa käytännön ongelmakohdat liittyvät hyvin moninaiisiin asioihin, eivätkä vain tiettyyn sopimuksen artiklaan. Kuitenkin eniten keskustelua ennen sopimuksen ratifointia ja sen jälkeen lienevät aiheuttaneet sen maa-oikeusartiklat 13–19. Myös sopimuksen artiklan 1 kohdalla on epäselvyyttä, sillä käytännön esimerkit osoittavat, että aina ei ole täyttä varmuutta siitä, keihin henkilöihin sopimusta tulisi soveltaa, jotta nämä henkilöt voisivat olla tietoisia heitä koskevasta sopimuksesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä. Tämä ihmisoikeuskysymys käy ilmi erityisen hyvin asiantuntijakomitean suorassa pyynnössä Bolivialle 1995:

“... The Committee would be grateful if the Government would indicate the manner in which recognition is given to indigenous communities and individuals so that they can benefit from then legislation which applies to them.”¹⁴³

Myös ILO:n oppaassa vuodelta 2000 mainitaan, että on tärkeää tietää, ketkä ovat sopimuksen edunsaajia.¹⁴⁴ Tässä yhteydessä viitataan itseidentifikaation merkitykseen artiklan 1 (2) kohdan perustavanlaatuisena kriteerinä. Seuraavassa esitetään muutamia esimerkkejä eri maista artiklaan 1 liittyen. Niissä esiin nousevat edellä mainitut itseidentifikaatioon liittyvät kysymykset, mutta myös muut esimerkiksi väestölaskennalliset ongelmat.

Argentiinan kohdalla vuonna 2003 ja myöhemmin uudestaan vuonna 2005 asiantuntijakomitea toteaa, että maan lainsäädäntö ei itseidentifikaation osalta täytä ensimmäisen artiklan vaatimuksia. Asiantuntijakomitea kehottaa tästä syystä hallitusta suorittamaan väestölaskennan ja suosittelee, että henkilöt, joita

141 Huomiot keskittyvät yleensä vakavampiin ja pidemmälle aikavälille sijoittuviin tapauksiin, joissa valtiot ovat epäonnistuneet täyttämään sopimuksen vaatimia velvoitteita tai asioihin, joissa ei ole tapahtunut toivottavaa kehitystä. Huomiot julkaistaan asiantuntijakomitean vuosittaisessa raportissa.

142 Suorat pyynnöt liittyvät enemmän yksittäisiin kysymyksiin, joista asiantuntijakomitea pyytää lisäselvityksiä tai tarkennuksia. Näitä pyyntöjä ei periaatteessa julkaista, mutta käytännössä ne löytyvät internetistä.

143 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia Ratification: 1991, Submitted: 1995.

144 International Labor Organization 2000 s. 8: It is important to know to whom the Convention is applicable, and who its beneficiaries are.

4 ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimuksen nro 169 soveltaminen

asia koskee, otetaan mukaan laskennan valmisteluun.¹⁴⁵

Vuonna 1995 *Bolivian* kohdalla asiantuntijakomitea toteaa, että hallitus on suorittanut Boliviassa väestölaskennan YK:n kehitysohjelman avustuksella ja asiantuntijakomitea pyytääkin tämän laskennan tuloksia. Ja aikaisemmin, vuonna 1994 asiantuntijakomitea oli pyytänyt hallitukselta tietoa kansallisen rekisterin myöntämistä henkilökorteista, joissa etusija annetaan alkuperäisväestöön kuuluville ja maatyöläisille. Asiantuntijakomitea kysyy, eroaako alkuperäisväestöön kuuluvan henkilön pääsy kansalliseen rekisteriin millään tavalla maatyöläisen pääsystä. Erityisesti kysytään, millaisia kriteerejä rekisteriin pääsy edellyttää.¹⁴⁶ Hallituksen vastauksesta käy ilmi, että kansallinen rekisteri ei erottele henkilöä alkuperäiskansastatuksen perusteella. Asiantuntijakomitea nostaa esille kysymyksen, millä tavoin ILO 169 -sopimuksen kohteena olevat henkilöt Boliviassa voivat hyötyä sopimuksen sisällöstä, jos heillä ei ole tähän liittyvää statusta.¹⁴⁷

Kolumbian hallitus on esittänyt raportissaan vuonna 1994 hyvinkin tarkkoja lukuja alueellaan asuvasta alkuperäiskansaväestöstä. Vuonna 1994 Kolumbiassa arvioidaan olevan 575 000 alkuperäiskansoihin kuuluvaa henkilöä. Asiantuntijakomitea pyytääkin lisäselvitystä siihen, mihin luvut perustuvat ja miten itseidentifikaatiota toteutetaan käytännössä. Vuonna 1996 Kolumbian hallitus selventää, että vuoden 1993 väestölaskennassa oli erityinen alkuperäiskansoja koskeva osatekijä, joka piti sisällään sen, että henkilön tuli olla Amerintialaista syntyperää ja hänellä tuli olla tunne kuulumisesta alkuperäiskansayhteisöön.¹⁴⁸ Vuonna 1999 hallitus arvioi Kolumbian alkuperäiskansaväestön lukumääräksi 603 000 ja vuonna 2001 621 186 henkilöä.¹⁴⁹ Hallitus esittää sopimuksen koskevan yhteensä 82:ta Kolumbian rajojen sisäpuolella asuvaa kansaa.¹⁵⁰

Vuosina 1997 ja 1999 suorissa pyynnöissä asiantuntijakomitea toteaa, että *Costa Rican* alkuperäiskansalain (Indigenous Act) mukaan ”henkilöt ovat alkuperäisasukkaita mikäli he muodostavat etnisen ryhmän, joka polveutuu suoraan esi-Kolumbian sivilisaatioista, ja jotka säilyttävät omaa identiteettiään.”¹⁵¹

145 CEAR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, Argentina, Ratification: 2000, Submitted: 2003.

146 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia Ratification: 1991, Submitted: 1994.

147 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Bolivia Ratification: 1991, Submitted: 1995.

148 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention no. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia Ratification: 1991, Submitted: 1996.

149 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia Ratification: 1991, Submitted: 1999.

150 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia Ratification: 1991, Submitted: 2001. CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia. Ratification: 1991, Submitted: 1994 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia. Ratification: 1991, Submitted: 1994 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention no. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Colombia. Ratification: 1991, Submitted: 1996.

151 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal

asiantuntijakomitea huomauttaa kuitenkin, että tämä määritelmä ei sisällä itseidentifikaatiota, minkä johdosta laki ei tältä osin vastaa artiklan 1 vaatimuksia. Vuonna 2000 Costa Rican hallitus kuitenkin antaa ymmärtää, että sen lainsäädäntö vastaisi artiklan 1 vaatimuksia ja viittaa em. lauseeseen.¹⁵² Myöhemmin vuonna 2001 asiantuntijakomitea toteaa, että lakiehdotuksessa No. 12032, kohdassa 4 (a) todetaan, että jokainen alkuperäiskansa määrittelee autonomisesti ketkä he katsovat kansansa jäseniksi. Asiantuntijakomitea pyytää lisäselvityksiä em. asian soveltamisesta käytäntöön sen jälkeen, kun lakiehdotus on tullut hyväksytyksi.¹⁵³

Hondurasin hallituksen mukaan ILO 169 -sopimus koskee *Hondurasissa* kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka kuuluvat alkuperäisväestöön ja erityisesti sellaisia henkilöitä, jotka kuuluvat CONPAH-järjestöön.¹⁵⁴ Asiantuntijakomitea pyytää hallitusta selvittämään sitä, millä tavoin sopimusta sovelletaan sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole järjestön jäseniä, mutta jotka ovat ILO 169 -sopimuksen subjekteja. Lisäksi pyydetään selvitystä itseidentifikaation toteutumisesta käytännössä.¹⁵⁵

Edellä mainituista tapauksista voidaan muun muassa todeta, että ILO 169 -sopimuksen artiklaan 1 liittyy ongelmakohtia sopimuksen jo ratifioineissa maissa. Tilanteet ovat erityisen hankalia maissa, joissa on useita alkuperäiskansoja. Myös Pohjoismaisella tasolla puhutaan yleisesti yhdestä Saamen kansasta, mutta kuitenkin yhtenäinen alkuperäiskansamääritelmä puuttuu. Hondurasin tapaus taas osoittaa, että henkilön määrittely alkuperäiskansaan tai vähemmistöön kuuluvaksi sen mukaan, mihin ”rekisteriin” tai ”järjestöön” hän kuuluu, on ongelmallinen monessa suhteessa.

Lähtökohtaisesti voidaan viitata YK:n ihmisoikeuksien julistuksen artiklan 20 kohtaan 1, jonka mukaan kaikilla on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. Kyseisen artiklan kohdan 2 mukaan ketään älköön pakotettako liittymään mihinkään yhdistykseen. Ihmisoikeuksien julistuksen valossa rekisterit ovat ongelmallisia. Myös monien maiden lainsäädäntö kieltää erottamasta etnisiä ryhmiä toisistaan väestökirjanpidossa tai muutoin erottelemasta kansalaisia etnisen, kielellisen tai uskonnollisen alkuperän perusteella.¹⁵⁶

Peoples, 1989 Costa Rica Ratification: 1993, Submitted: 1999.

152 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica Ratification: 1993, Submitted: 2000.

153 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Costa Rica Ratification: 1993, Submitted: 2001.

154 Confederation of Autochthonous Peoples of Honduras.

155 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Honduras Ratification: 1995, Submitted: 2000.

156 Ks. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean suositus (käsitelty 25.–26.2.2009) <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=41404&GUID={B3D158E8-ADCD-488E-B213-3F35955A6DB7}>.

Ihmisoikeusjulistuksen kokoontumis- ja yhdistämisvapautta vastaavia pykäläiä löytyy myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (22 artikla), Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (11 artikla) sekä YK:n alkuperäiskansojen julistuksesta (9 artikla). Myös Suomessa kokoontumis- ja yhdistymisvapaus on kirjattu perustuslain 13 §:ään. Rekisteri alkuperäiskansan jäsenistä voi olla ongelmallinen myös siitä syystä, että kaikki henkilöt eivät halua jostain syystä kuulua tällaiseen rekisteriin. Esimerkiksi toisen maailmansodan kaltaisten tapahtumien seurauksena oman etnisyiden korostaminen voi olla vaikeaa.¹⁵⁷ Rekisteriin kuuluminen tai siihen kuulumattomuus eivät voikaan sulkea pois ILO 169 -sopimuksen suomia oikeuksia, mikäli henkilö muutoin täyttää artiklan 1 kriteerit.

Meksikon kohdalla vuonna 1993 asiantuntijakomitea tekee huomion, jonka mukaan alkuperäiskansakielen käyttäminen on keskeinen tekijä määriteltäessä sitä, kuuluuko henkilö alkuperäiskansaansa. Kieli on kuitenkin monessa suhteessa ongelmallinen, mikäli sen katsotaan olevan tärkein seikka alkuperäiskansaansa kuuluvaa henkilöä määriteltäessä. Ensinnäkin, kielen voi oppia kuka tahansa ja koska tahansa. Kielen voi myös kadottaa; toisilla kieli on voinut kadota esi-vanhempien ketjussa aikaisemmin, toisilla kieli katoaa nyt, tässä päivässä. ILO 169 -sopimuksen mukaan kieli voi olla yksi ”alkuperäisyyden” elementeistä, mutta se ei ole ainoa.¹⁵⁸ Kommentissaan Meksikolle a siantuntijakomitea korostaa myös itseidentifikaation merkitystä.¹⁵⁹

Kieleen perustuvaa saamelaismääritelmää on käsitelty useasti myös Suomen kohdalla määräaikaisraporteissa kaikkinaisen rotusyrjinnän vastustamista koskevalle komitealle. Viimeisessä suosituksessaan 5.3.2009 (käsitelty 25.–26.2.2009) komitea panee merkille sopimusvaltion raportin 74 ja 75 kohdassa annetut selvitykset ja komitean kysymyksiin annetut vastaukset, joissa todetaan, että saamelaiskäräjistä annettua lakia ei ole tällä hetkellä aiheellista muuttaa ja että saamelaiskäräjien mielestä ”saamelaisten” määritelmästä olisi keskusteltava pohjoismaisella tasolla yhteisen määritelmän aikaansaamiseksi. Komitea toistaa kuitenkin käsityksensä, että sopimusvaltion katsantokanta on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena ja siten saamelaisten eduksi säädetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetään ja korkein hallinto-oikeus on tätä lakia tulkinnut.¹⁶⁰ Komitea toistaa suosituksensa siitä, että sopimusvaltion tulisi antaa nykyistä enemmän asiaankuuluvaa merkitystä kyseis-

157 Ks. tarkemmin *Joona J.* vuosi 2006 s. 367–381. Ks. myös *Myntti* 1997 s. 60–69.

158 Ks. aikaisemmin ILO 1989 -sopimuksen (No.169) artikla 1.

159 CEACR: Individual Direct request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Mexico Ratification: 1990, Submitted: 1993.

160 Kirjan jaksoissa 2,3 ja 8 käsitellään tarkemmin saamelaismääritelmää kansallisessa lainsäädännössä. Ks. erityisesti laki saamelaiskäräjistä (17.7.1995/974) 3 §.

ten henkilöiden itseidentifikaatiolle, kuten komitean yleisessä suosituksessa nro 8 (1990) esitetään.¹⁶¹ Mikäli Suomi ratifioi ILO 169 -sopimuksen, asia saattaa tulla asiantuntijakomitean selvityspyyntöjen kohteeksi, kuten jäljempänä olevat esimerkkitaupaukset osoittavat.

Perun kohdalla vuonna 1999 asiantuntijakomitea pyytää Perun hallitusta ilmoittamaan tarkempia lukuja alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä. Komitean mukaan vuoden 1993 väestölaskennasta ei käy ilmi, että Perussa olisi tehty eroa alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden ja maalaistyöläisten välillä. Asiantuntijakomitea toteaa myös, että alkuperäiskansayhteisöihin kuuluvien henkilöiden ja maalaistyöntekijöiden lukumäärä on verrattain alhainen verrattuna koko maan väestöön. Komitea ehdottaa, että Perun hallitus harmonisoi kriteerit koskemaan niitä henkilöitä, joita ILO 169 -sopimusta sovelletaan. Tässä yhteydessä tulisi erityisesti huomioida henkilön polveutuvuus ja itseidentifikaatio. Alkuperäiskansojen jäseniksi määrittelemisen on erityisen vaikeaa Perussa siksi, että koko maassa on 24 miljoonaa asukasta, joista yli 9 miljoonaa on alkuperäiskansoihin kuuluvaa henkilöä. Amazonian alueella elää 42 eri etno-kielellistä ryhmää ja tämä alue kattaa 62 prosenttia maan pinta-alasta. Alueella puhutaan pelkästään 40:tä eri kieltä, jotka kuuluvat 16 eri kieliryhmään. Kaikki näistä ryhmistä eivät myöskään itse selkeästi määrittele olevansa alkuperäisyhteisöjä. Asiantuntijakomitea toteaa asian olevan erittäin vaikeaa, koska erilaisia määrittelytapoja on useita ja erilaisia ryhmiä on paljon: maalaistyöläisiä, alkuperäiskansayhteisöjä (indigenous and native populations), sellaisia jotka elävät kaukana ylämailla, sademetsissä ja sademetsien reuna-alueilla. Tämän vuoksi asiantuntijakomitea pyytää kriteerien harmonisointia.¹⁶²

Vuonna 1993 suorassa pyynnössä asiantuntijakomitea toteaa, että *Norjassa* on pidetty vuonna 1970 väestölaskenta saamelaisväestön laskemiseksi. Vuonna 1993 hallitus arvioi Norjan alueella elävän noin 40 000 saamelaista. Asiantuntijakomitea tiedustele hallitukselta, onko Norjassa aikeita järjestää tulevaisuudessa uusi väestölaskenta, joka sisältäisi erityisen alkuperäiskansoja koskevan elementin. Vuonna 1995 Norjan hallitus vastaa, että väestölaskennalle ei ole tulevaisuudessa tarvetta, koska saamelaiskäräjävaaleissa saavutettiin korkea osallistumisprosentti (high level of participation), ja että ne jotka äänestävät saamelaiskäräjävaaleissa, voidaan identifoida.

161 <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=41404&GUID={B3D158E8-ADCD-488E-B213-3F35955A6DB7}>. [25.8.2009]. Yleisen suosituksen mukaan: "The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, having considered reports from State parties concerning information about the ways in which individuals are identified as being members of a particular racial or ethnic groups or groups, Is of the opinion that such identification shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned." General Recommendation No. 08: Identification with particular racial or ethnic group. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)\3ae0a87b5bd69d28c12563ee00](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)\3ae0a87b5bd69d28c12563ee00).

162 CEACR: Individual Direct Request concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Peru Ratification: 1994, Submitted: 2006 CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Peru Ratification: 1994, Submitted: 1999

Norjan ulkoministeriön mukaan saamelaisten lukumääräksi voidaan arvioida jopa 75 000 henkilöä, mutta arviot vaihtelevat sen mukaan, mitä kriteerejä määrittelyssä käytetään (geneettinen perimä, äidinkieli, henkilökohtaiset toiveet, jne.) Viralliset väestölaskennat eivät ole ministeriön mukaan antaneet luotettavaa tulosta. Mielenkiintoista on se, että näitä erilaisia *arvioihin* perustuvia lukuja kuitenkin käytetään raportoinnissa ILO:lle. Ulkoministeriön mukaan assimilaatioprosessista johtuen kaikki saamelaiset eivät ole halunneet tai voineet tunnustaa etnistä identiteettiään.¹⁶³ Tästä johtuen saamelaiskäräjät kussakin Pohjoismaassa ovat muodostaneet omat kriteerinsä saamelaisen määrittelemiseksi. Näissä määrittelyissä käytetään objektiivista ja subjektiivista kriteeriä. Saamelaismäärittelyyn liittyvät kysymykset ovat olennaisia ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin kannalta. Lyhyesti voidaan todeta, että yhtenäisen saamelaismäärittelyajan aikaansaanti voisi helpottaa Suomen ja Ruotsin ratifiointiprosesseja. ILO 169 -sopimuksen näkökulmasta asia voidaan ymmärtää niin, että Suomen ja mahdollisesti muidenkin Pohjoismaiden saamelaismäärittely tulisi olla yhdenmukainen niiden kriteerien kanssa, jotka ILO 169 -sopimuksen artiklassa 1 esitetään.

Norjan saamelaiskäräjien virallisten internet-sivujen mukaan vuonna 1989 rekisteröitiin 5497 saamelaista saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.¹⁶⁴ Vuonna 2001 oli merkitty rekisteriin 9923 henkilöä ja vuonna 2005 vastaavasti 12 538 henkilöä.¹⁶⁵ Norjan hallitus on kuitenkin ilmoittanut ILO:lle huomattavasti suuremman arvion saamelaisten lukumäärästä (40 000 henkilöä vuonna 1993). Vuonna 1995 hallitus viittaa saamelaiskäräjävaalien ”korkeaan osallistumisprosenttiin” (esimerkiksi vuonna 1989 vain kaikki vaaliluetteloon merkittyä 5497 henkilöä). Jos ILO 169 -sopimus koskee Norjassa hallituksen ilmoituksen mukaan vain saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä, voidaan aiheellisesti kysyä, mikä on jäljellä olevien henkilöiden asema, kun kaiken kaikkiaan arvioidaan saamelaisväestöä olevan Norjassa 50 000–75 000 henkilöä. Millä tavalla ILO 169 -sopimuksen antama suoja tällaisille vaaliluettelon ulkopuolisille henkilöille varmistetaan?

Samoin kuin Hondurasin ja Norjan kohdalla, samalla tavalla Suomen kohdalla voidaan tietenkin kysyä, että miten varmistetaan, että henkilöt, jotka eivät kuulu saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta jotka täyttäisivät ILO 169 -sopimuksen artiklan 1 mukaiset alkuperäiskansan kriteerit henkilötasolla, ovat Suomen valtion mahdollisesti tekemän ratifioinnin jälkeen ILO 169 -sopimuksen suojan piirissä?

163 Norjan ulkoministeriö, saamelaisasiat, <http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/history/032005-990463/index-dok000-b-n-a.html> [20.11.2006].

164 Valemantalet <http://www.samediggi.nodetdefault.asp?selNodelID=110&lang=no> [28.11.2003].

165 Valemantalet <http://www.samediggi.no/Artikkel.asp?Mid1=3&Mid2=300&AId=236&back=1> [20.11.2006].

4.6 Lopuksi

Edellä on käsitelty ILO 169 -sopimuksen 1 artiklaan liittyviä näkökohtia kansainvälisen oikeuden, oikeuskirjallisuuden sekä Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n luomien käytäntöjen valossa. Erityisesti asiantuntijakomitean kommentaissa näkyy artiklan 1.2 mukaisen itseidentifikaation merkityksen korostuminen. Samanlainen lähtökohta alkuperäiskansan määrittelylle löytyy myös YK:n vuoden 1966 KP-sopimuksen artiklasta 27. Vastikään itseidentifikaation olennaiseen merkitykseen on myös viitattu kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan komitean loppuraportissa 5.3.2009, ja aikaisemmin sen antamassa yleisessä suosituksessa numero VIII vuodelta 1990¹⁶⁶.

ILO 169 -sopimuksen kannalta ei ole niinkään kysymys alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden määrittelystä, vaan sellaisten henkilöiden ”löytämistä”, joita kyseinen sopimus koskee. Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että henkilö tietää ILO 169 -sopimuksen koskevan itseään. Artiklan 1 sisältö asettaakin omat – joskin tulkinnanvaraiset – kriteerinsä sille, keihin sopimusta sovelletaan. Vaikka edellä tulkinnan tueksi on tunnistettu yleisiä huomionarvoisia alkuperäiskansan ja -henkilön määritelmiä, on kuitenkin huomattava, että vain ILO:n kyseessä olevalla sopimustekstillä on Suomen ratifioinnin jälkeen oikeudellinen velvoittavuus.

ILO 169 -sopimusta tarkasteltaessa on myös muistettava, että se säätelee elämän perusasioita laidasta laitaan: terveydenhoitoa, sosiaaliturvaa, työttömyyttä, koulutusta ja perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Nämä asiat jäävät kuitenkin valitettavan usein sopimukseen liittyvien vaikeiden maa- ja kansainvälisyyskysymysten varjoon. Vaikka on selvää, että maa- ja kansainvälisyyskysymysten tunnistaminen on lähtökohta monien muiden oikeuksien toteutumiselle, olisi kansallisestikin tiedettävä, keille ylipäätään alkuperäiskansaoikeudet kuuluvat. Edellä kuvattu käytäntö osoittaa, että Suomen mahdollisesti ratifioitua ILO 169 -sopimuksen, voidaan vallitsevaa käsitystä alkuperäiskansaoikeuksien soveltamiskohteenä olevista saamelaisista etenkin yksilötasolla joutua vielä tarkentamaan.

Kirjallisuus

Canby, William c. Jr.: American Indian Law. St.Paul MN: West Publishing Company, 1991.

Capotorti, F.: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7. United Nations publication, 1991.

166 Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean suositus 25.–26.2.2009, <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=41404&GUID={B3D158E8-ADCD-488E-B213-3F35955A6DB7}>.

4 ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimuksen nro 169 soveltaminen

- Deschênes, J.:* United Nations Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and protection of Minorities Proposal Concerning a Definition of the Term "Minority" Submitted by Mr. Jules Deschênes. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31 & Corr.1, 14. May 1985.
- Hakapää, Kari:* Uusi Kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2003.
- Hannikainen, Lauri:* Kansainväliset vähemmistöoikeudet uudessa nousussa. Juhlajulkaisu (toim. Lindroth, H. & Pöysti, T.). Oikeustieteen ylioppilaiden Artikla ry 15 vuotta. Kitee 1994.
- Heilborn, P.:* Das System des Völkerrechts. Julius Springer. Berlin 1896.
- Higgins, R.:* Problems & Process. Clarendon Press. Oxford 1995.
- International Labour Office:* ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A manual, 2000.
- Joona, Juha:* Entisiin Tornion ja Kemijärven alueiden maa- ja vesioikeuksista. Juridica Lapponica 32. Rovaniemi 2006.
- Koivurova, Timo:*
- Alkuperäiskansojen itsemäärämis-oikeus kansainvälisessä oikeudessa. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla-kirja (toim. Markus Aarto ja Markku Vartiainen) . Edita. Helsinki 2008, s. 249–269. (Koivurova 2008a)
 - From high hopes to disillusionment: indigenous peoples struggle to (re)gain their right to self-determination. International journal on minority and group rights. The Hague: Kluwer Law International, 2008:1, s. 1–26. (Koivurova 2008b)
- Lâm Clech Maivân:* At the Edge of the State: Indigenous peoples and Self-determination, Transnational Publishers. Inc. Ardsley. New York 2000.
- Lauterpacht, H.:* International Law and Human Rights (1st Ed., 1950). Archon Books. Cambridge 1968.
- Manner, G.:* The Object Theory of the Individual in International Law. American Journal of International Law, 1952.
- Martinez-Cobo, José (1983):* Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/spdaip.html>), United Nations, 1983.
- Mejknecht, Anna:* Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law. School of Human Rights Research Series, Volume 10. Intersentia – Hart. Antwerpen, Groningen, Oxford 2001.
- Myntti, Kristian:* Suomen saamelaiden yhteiskunnallinen osallistuminen ja kulttuuritsehallinto. Raportti Oikeusministeriölle, osa I. OM, lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1997. Helsinki 1997.
- O'Connell, P.D.:* International Law (Vol.I 2nd Ed.). Stevens. Lontoo 1970.
- Thornberry, Patrick:*
- Who is Indigenous? In Economic, social and Cultural Rights of the Saami. International and National Aspects (toim. Frank Horn) Juridica Lapponica 19, Lapin yliopisto. Rovaniemi 1998, s. 1–37.
 - Indigenous peoples and human rights. Manchester University Press 2002.
- Venne, Sharon:* The New language of Assimilation: A Brief Analysis of ILO Convention No. 169, in Without Prejudice, Vol. 2:2, 1990, s. 53–67.

5 Pohjoismainen saamelaissojimus

5.1 Kansainvälinen sääntely ja saamelaisten oikeusasema

Kirjailija *Samuli Paulaharju* (1875–1944) sanoi vuonna 1921 ilmestyneen kirjansa ”Kolttain mailta” olevan muistomerkki pienelle erämaan kansalle, joka aikojen vierieässä vähitellen kuolee ja katoaa kansojen joukosta.¹⁶⁷ Onneksi Paulaharju oli väärässä.¹⁶⁸

Saamelaisten, kuten muidenkin alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen, oikeuksien turvaaminen ja elinolojen vähittäinen paraneminen on pitkälti kansainvälisen sääntelyn ansiota. Viimeisin merkittävä saavutus tulevaisuuden kannalta on, että Yhdistyneiden Kansakuntien (YK:n) yleiskokous hyväksyi 13. päivänä syyskuuta 2007 julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista.¹⁶⁹ Äänestäessään julistuksen puolesta Suomi samalla sitoutui poliittisesti kehittämään saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Valtaosa maailman maista (143) kannatti tämän vuosikausia valmistellun julistuksen hyväksymistä. Toisaalta eräät alkuperäiskansojen kannalta keskeiset valtiot äänestivät sitä vastaan (Australia, Kanada, Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat) tai pidättäytyivät äänestämästä (Venäjä). Aika näyttää, miten tämä oikeudellisesti sitomaton julistus vaikuttaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen tapaoikeuden kehitykseen.¹⁷⁰

Aikaisempia tärkeitä merkkipaaluja alkuperäiskansojen oikeusaseman kehittämieässä ovat olleet kansainvälisissä järjestöissä, kuten YK:ssa¹⁷¹, Kansain-

167 Samuli Paulaharju päätti teoksensa pessimistisesti seuraavasti: ”Mutta niin kuin häviää ja kuolee kolttakansa vähitellen pois kansojen joukosta, niin häviää ja kuolee koltan omituinen kielikin, ja lakkaa heidän merkillinen alkuperäinen laulunsa kaikumasta. Joutuvat kerran viimeisetkin joikaajat turpeen alle.” (Ks. *Paulaharju* 2009 s. 12.)

168 Paulaharjun teoksen 2. painokseen esipuheen kirjoittanut Pekka Laaksonen toteaa (ibid s. 10) näin: ”Tällä hetkellä kolttaasaamelaisia arvellaan olevan Suomessa 700 henkeä, kolmannes heistä asuu saamelaisalueen ulkopuolella. Koltan kieli on uhanalainen, vaikka sen tulevaisuus näyttääkin valoisammalta kuin aiemmin. Koltan kieltä ja osin myös koltan kielellä opetetaan koulussa. Kolttaasaamelaiset eivät ole katoamassa kansojen joukosta.”

169 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/Res/61/295.

170 Ks. tarkemmin kirjan jakso 3.3.3.

171 Esim. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), erit. 27 artikla, YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 37/1970), erit. 2(2) artikla, YK:n yleiskokouksen julistus niiden henkilöiden oikeuksista, jotka kuuluvat kansalliseen, etniseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön (47/135, 18.12.1992) ja YK:n 3. rasisminvastaisen maailmankonferenssin julistus ja toimintaohjelma (syyskuu 2001). Merkitystä on myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyk-

välisessä työjärjestössä (ILO)¹⁷² ja Euroopan neuvostossa¹⁷³ laaditut kansainväliset ihmisoikeus- ja muut sopimukset sekä asiakirjat. Kansainvälisissä yhteyksissä on hyväksytty myös muita alkuperäiskansojen asemaan vaikuttavia dokumentteja.¹⁷⁴

Suomen osallistuminen kansainvälisten järjestöjen työhön on samalla merkinnyt liittymistä keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sitoutumista niiden määräyksiin. Monet näistä sopimuksista – esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus¹⁷⁵ – ovat muuttaneet olennaisesti suomalaista oikeuskulttuuria.

Kansainvälisten sopimusten järjestelmä elää alati. Vireillä on uusia sopimusvalmisteluja, ja jo tehtyjä sopimuksia allekirjoitetaan ja ratifoidaan. Sopimusten toteutumista seurataan erilaisten valvontamekanismien avulla. Asianomaiset valvontaelimet sekä tuomioistuimet antavat ratkaisuja niiden tulkinnasta. Tämä kaikki vaikuttaa myös kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa on järjestetty lisäksi raportointi maan ihmisoikeuspolitiikasta eduskunnalle.¹⁷⁶

Eräs ulottuvuus Suomen kansainvälisessä toiminnassa on osallistuminen *pohjoismaiseen yhteistyöhön*. Tärkeä avaus oli Pohjoismaiden neuvoston perustaminen vuonna 1952. Tuolloin siihen kuuluivat kaikki muut Pohjoismaat paitsi Suomi, joka liittyi neuvostoon vuonna 1955. Tärkein pohjoismaista yhteistyötä sääntelevä sopimus on vuoden 1962 Helsingin sopimus.¹⁷⁷ Erityisesti Ruotsin, Suomen ja Tanskan EU-jäsenyyden vuoksi yhteistyömuotoja on kehitetty. Yhteistyö on laajentunut myös Baltian maihin ja Luoteis-Venäjään.

Pohjoismaisen yhteistyön tärkeä muoto on *pohjoismaisten sopimusten* valmistelu. Tällä saralla on saavutettu hyviä tuloksia (esim. passivapaus, työ-

sellisiä oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (TSS-sopimus, SopS 6/1976), jossa on valtiota sitovia määräyksiä mm. tasa-arvosta.

172 ILO:n alkuperäiskansasopimus (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 27.6.1989, No. 169), joka on tullut voimaan 5.9.1991. Ks. tarkemmin kirjan jakso 4.

173 Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1950) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1–2/1998), erit. 4 ja 5 art.

174 Esim. Suomen vuoden 1994 Euroopan unionin liittymisasiakirjoihin kuuluva saamelaisia koskeva pöytäkirja nro 3. Ks. PeVL 14/1994 vp.

175 Suomi liittyi Euroopan neuvostoon vasta vuonna 1989, jolloin se allekirjoitti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Sopimus ratifioitiin toukokuussa 1990 (SopS 18–19/1990).

176 Ks. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. VNS 2/2004 vp.

177 Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä, ks. A pohjoismaiden yhteistyösopimuksen voimaansaattamisesta 451/1962, SopS 28. Yhteistyö kattaa oikeudellisen, sivistyksellisen, sosiaalisen ja taloudellisen alan sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymykset (1 art.). Sopimuksen 40 artiklan mukaan yhteistyö tapahtuu Pohjoismaiden neuvostossa, Pohjoismaiden ministerineuvostossa sekä pääministeriiden, ulkoasiainministeriiden ja muiden ministereiden kokouksissa, erityisissä yhteistyöelimissä ja maiden ammativiranomaisten välillä.

markkinasopimus, sosiaaliturvasopimus ja kielisopimus). Pohjoismaiden liittyminen muihin kansainvälisiin järjestöihin on kuitenkin vähentänyt viime vuosina pohjoismaisten sopimusten tarvetta. Sama koskee myös kahdenvälisiä sopimuksia.

Seuraavassa tarkastellaan vireillä olevan, varsin erityislaatuisen pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmisteluvaiheita, sisältöä sekä tulevaisuuden näkymiä.

5.2 Pohjoismaisen saamelaisopimuksen varhaisvaiheita

Kuva nykyisin neljän valtion, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän alueilla asuvien saamelaisten oikeudellisesta asemasta täsmentyy jatkuvasti uuden historiallisen, oikeudellisen ja muun tieteellisen tiedon myötä.¹⁷⁸ Vielä moni kysymys kaippaa kuitenkin lisävalaistusta, koska oikeustila on sekava monestaikin syystä. Esimerkiksi ruotsalaiset historioitsijat *Lennart Lundmark* ja *Lars Rumar* kirjoittavat:

”Regelverket fastställdes, glömdes bort, återuppväcktes, feltolkades och ändrades i ett kaotisk mönster som aldrig kunde överblickas av vare sig myndigheter, samer eller nybyggare. Som exempel på avvikelser från övriga riket kan nämnas att jordböckerna för Lappmarken inte följde de allmänna föreskrifterna om hur jordeböcker skulle föras. Det rättsliga och administrativa hanteringen av samernas lappskatteländ var högst godtycklig under 1800-talet. De renskötande samernas jakt- och fiskerätt enligt 1886 års lag blev inte verklighet i Lappmarken förrän på 1920-talet. Uppfattningarna om rätten till renbete i Jämtlands län varierade mellan olika myndigheter och ämbetsmän. Avvitringen under första hälften av 1800-talet berövade samerna stora betesområden. Ännu i dag har de som fattar avgörande beslut i den frågan svårt att tillgodogöra sig kunskapen om de historiska sammanhangen.”¹⁷⁹

Saamelaisten oikeusaseman selkeyttäminen edellyttää myös oikeuspoliittisia toimia, joilla saamelaisten oikeuksia eri maissa ja maiden välillä yhtenäistään. Varhaisin tällainen säännöstö lienee vuoden 1751 *Lappekodisillen-lisäpöytäkirja*, jota on pidetty ensimmäisenä pohjoismaisena saamelaisopimuksena.¹⁸⁰ Tulevaisuutta silmällä pitäen on toivottu, että ainakin jotkut kodusillen määräykset kirjattaisiin uuteenkin sopimukseen.¹⁸¹

178 Ks. tarkemmin kirjan V luku.

179 *Lundmark – Rumar* 2008 s. 12.

180 Tätä kysymystä on perusteellisesti käsitelty vuosina 1986 ja 1997 pidetyissä symposiumeissa. Ks. ”Lappcodisille av 1751 – var det samernas Magna Charta? Diedut Nr 1/1989 ja Lappcodisille. Den første nordiske samekonvensjon? Diedut Nr 3/1998.

181 ”Det skulle vara värdefullt om åtminstone några av kodicillens bestämmelser inskrivas i den nya konventionen.” Ks. *Hannikainen* 1998 s. 229.

Vuonna 1751 Strömstadissa tehtiin Tanska-Norjan ja Ruotsi-Suomen välillä rajasopimus, johon liittyi Lappekodisillen-niminen lisäpöytäkirja. Siinä oli 30 pykälää, jotka kodifioivat sekä vahvistivat saamelaisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa mainittuihin kahteen valtioon. Lisäpöytäkirja edellytti, että saamelaisilla ennen rajan muuttamista voimassa olleet oikeudet pysyivät voimassa. Saamelaisten elinkeino-oikeudet oli tärkein lisäpöytäkirjassa säännelty asia. Lisäpöytäkirja antoi saamelaisille oikeuden poronhoidossa ylittää valtioiden rajan. Maksua vastaan saamelaiset saivat myös käyttää maata ja vettä toisessa maassa kuten valtion omat kansalaiset. Mainittu oikeus koski laiduntamista, metsästystä sekä kalastusta niin meressä kuin makeassakin vedessä.¹⁸²

Jo varhain saamelaisten ydinajatus oli, että he muodostavat yhden kansan. Pohjoismaiden saamelaisneuvoston perustaminen vuonna 1952 kuvasi hyvin heidän tahtoaan elää ja toimia yli valtakunnanrajojen. Jällivaarassa vuonna 1971 pidetyn saamelaiskonferenssin julkilausuman alkuun kirjattiin ajatus yhdestä kansasta seuraavasti: ”Vi samer er ett folk og rikenes grenser skall ikke bryte vårt folks felleskap.”¹⁸³

Varsinaisesti kysymys pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta nousi esiin vuonna 1986 Åressa pidetyssä saamelaiskonferenssissa. Ajatuksen kehittäjä jatkettiin saamelaisneuvoston oikeudellisessa valiokunnassa, jossa luonnosteltiin sopimustekstiäkin. Helsingissä vuonna 1992 järjestetyssä saamelaiskonferenssissa oli asia jälleen esillä. Tuolloin saamelaisten edustajat halusivat korostaa erityisesti sitä, että he eivät vaadi oman kansallisvaltion perustamista eivätkä olemassa olevien valtioiden rajojen muuttamista (”at samene ikke forutsetter opprettelse av egen nasjonalstat eller endringer i de eksisterende staters grenser”). Pohjoismaisesta saamelaiskysymyksestä tuli aikaa myöten vakioasia sekä saamelais- ja poronhoitoasiain pohjoismaisen yhteistyöelimen (Nordisk samarbeidsorgan for same- og reindriftsspørsmål) että saamelaiskonferenssien asialistoille.¹⁸⁴

Vauhtia saamelaisopimushanke sai, kun helmikuussa 1995 Reykjavikissa pidetyn Pohjoismaiden neuvoston yhteydessä Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioista vastaavat ministerit¹⁸⁵ päättivät käynnistää pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmistelun. Työ annettiin mainittujen maiden virkamiehistä koostuvalle 12-jäseniselle työryhmälle¹⁸⁶, jonka tehtävänä oli selvit-

182 Ks. Behov og grunnlag for en nordisk samekonvensjon. Rapport fra den nordiske arbeidsgruppen for nordisk samekonventionsjon desember 1996 – juni 1998 s. 19–20, 33–34.

183 Ibid s. 29.

184 Ibid s. 29–32.

185 Kyseiset ministerit olivat *Gunnar Berge* Norjasta, *Margareta Winberg* Ruotsista ja *Ole Norrback* Suomesta.

186 Työryhmässä Norjaa edustivat *Arne G. Arnesen* kunnallis- ja alueministeriöstä, *Dag H. Ny-*

tää sopimuksen tarve ja lähtökohdat. Vastuu työn käynnistämisestä annettiin Norjalle.

Virkamiestyöryhmä toimi ripeästi. Noin puolentoista vuoden työskentelyn jälkeen se kesäkuussa 1998 luovutti runsaan sata sivua pitkän raporttinsa ”Behov og grunnlag for en nordisk samekonvensjon” kolmen maan hallituksille ja saamelaiskäräjille sekä saamelais- ja poronhoitoasiain pohjoismaiselle yhteistyöelimelle.

Virkamiestyöryhmän raportti antaa perusteellisen kokonaiskuvan saamelaisten aseman kehityspiirteistä sekä kansallisesta ja kansainvälisestä sääntelystä. Erityisen tärkeä jakso raportissa on sen 8. luku, jossa pohditaan pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarvetta. Työryhmä on käsitellyt myös kysymystä, minkälaista sopimusta tarvitaan ottamatta siihen kuitenkaan kantaa.¹⁸⁷

Raporttinsa 9. luvussa¹⁸⁸ työryhmä on eritellyt asiakokonaisuuksia, joita sopimukseen tulisi sisällyttää. Periaatteellisina kysymyksinä se mainitsee saamelaisten aseman alkuperäiskansana, itsemääräämisoikeuden, oikeudet maa- ja luonnonvaroihin sekä myötämääräämisoikeuden, yhteistoiminnan ja yhteistyön saamelaisasioissa. Edelleen työryhmä käsittelee määritelmiä. Se toteaa raportissaan, että saamelaisen määritelmä on merkittävä ongelma ja että tarvittaisiin yhteinen määritelmä. Niin ikään työryhmä käsittelee tulevan sopimuksen pysyvää valvontaelintä sekä saamelaistedustusta Pohjoismaiden neuvostossa. Muina saamelaissopimuksen valmistelun yhteydessä tarkasteltavina aiheina työryhmä mainitsee seuraavat: lainsäädännöllinen yhteistyö, tulit ja maksut, kaupallinen yhteistyö ja verot, kulttuuri, kieli, ympäristö, kulttuurimuistomerkit, terveydenhoito, saamelaisten perinteiset elinkeinot ja koulutus.

Johtopäätösluvussaan työryhmä toteaa, että pohjoismaista saamelaissopimusta koskeva työ on tärkeätä ja että sitä tulee jatkaa. Työryhmä korostaa vielä sitä, että se on ollut yksimielinen kannanotossaan (”En enstemmig arbeidsgruppe...”). Edelleen työryhmä täsmentää kannanottoaan toteamalla, että pohjoismaiselle saamelaissopimukselle on perusta ja että sitä tarvitaan. Työ-

lander ulkoasiainministeriöstä, *Sverre O. Johansen* opetusministeriöstä ja *Roger Kalstad* Norjan saamelaiskäräjiltä. Suomen edustajina olivat hallitusneuvos *Mirja Kurkinen* oikeusministeriöstä, hallitusneuvos *Zoe Pohjanvirta* opetusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö *Christian Krogell* maa- ja metsätalousministeriöstä sekä lakimiessihteeri *Heikki J. Hyvärinen* Suomen saamelaiskäräjiltä. Ruotsin edustajina työryhmässä olivat *Göran Ternbo* maatalousministeriöstä, *Fredrik Modigh* opetusministeriöstä, *Erik De Groat* Kulttuuriministeriöstä ja *Lars-Nila Lasko* Ruotsin saamelaiskäräjiltä. Työryhmän sihteerinä oli *Groi Dikkanen* Norjan kunnallis- ja alueministeriöstä.

187 Rapport 1998 s. 81–88.

188 Ibid s. 89–99.

ryhmä suosittelee työn jatkamista ja ehdottaa yhtenä vaihtoehtona tätä varten asiantuntijakomiteaa (et ekspertutvalg) ennen varsinaisten sopimusneuvottelujen aloittamista.¹⁸⁹

Virkamiestyöryhmän mietinnöstä pyydettiin eri maissa lausunnot. Suomessa virkamiestyöryhmän raporttiin suhtauduttiin verraten myönteisesti. Ministeriöistä vain maa- ja metsätalousministeriö suhtautui sopimuksen tarpeeseen varsin penseästi. Osalla ministeriöistä oli joitakin varauksia. Kuten odottaa sopi, saamelaiskäräjät piti saamelaisopimuksen valmistelun jatkamista välttämättömänä.¹⁹⁰

Pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmistelua käsiteltiin useaan otteeseen sekä virkamies- että ministeritasolla. Karasjoella marraskuussa 2000 saamelaisasioista vastuussa olevat ministerit olivat yhtä mieltä siitä, että sopimusvalmisteluja tuli jatkaa. Sen jälkeen marraskuussa 2001 Tukholmassa samat ministerit pohjoismaisen saamelais- ja poronhoitoasiain yhteistyöelimen ehdotuksesta päättivät suppean työryhmän asettamisesta sekä sille annettavasta toimeksiannosta. Lopullinen päätöksenteko sopimusvalmistelujen jatkamisesta siirtyi kuitenkin seuraavaan vuoteen.

5.3 Pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmisteluhistoria

Vihdoin 13.11.2002 Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioista vastaavien ministereiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien päätöksen mukaisesti asetettiin Norjan korkeimman oikeuden emeritus presidentin, professori *Carsten Smithin* puheenjohtajana asiantuntijaryhmä, jossa olivat edustettuina Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitusten sekä näiden maiden saamelaiskäräjien ehdottamat jäsenet.¹⁹¹

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi lähtökohtanaan vuoden 1998 virkamiestyöryhmän raportti. Ryhmän oli selvitettävä, laadittaisiinko yleisluontoinen puitesopimus vai yk-

189 Ibid s. 103.

190 Sammandrag av utlåtanden, 8 mars 2001. Justitieministeriet, Mirja Kurkinen.

191 Puheenjohtaja Smithin varamies oli neuvonantaja *John Bernhard Henriksen* (ulkoasiainministeriö) ja Norjan saamelaiskäräjä edusti neuvonantaja *Ing-Lill Pavall* varajäsenenään tuomari *Anne Marit Pedersen*. Ruotsin hallituksen edustajana asiantuntijaryhmässä oli oikeusneuvos *Hans Danelius* varajäsenenään kanslianeuvos *Carina Mårtensson* sekä Ruotsin saamelaiskäräjien edustajana oikeustieteen kandidaatti *Mattias Åhrén* ja hänen varajäsenenään liittojohtaja *Malin Brännström*. Suomen hallituksen edustajana oli lainsäädäntöjohtaja *Matti Niemivuo* (oikeusministeriö) ja hänen varamiehenään apulaisosastopäällikkö *Marcus Laurent* (ulkoasiainministeriö) sekä saamelaiskäräjien ehdottamina professori *Martin Scheinin* ja hänen varajäsenenään lakimiessihteeri *Heikki J. Hyvärinen*.

sityiskohtainen, valtioille ja saamelaisille konkreettisempi oikeuksia ja velvollisuuksia luova sopimus. Lisäksi oli otettava huomioon kysymys Venäjän saamelaisien mahdollisesta liittymisestä sopimukseen. Toimeksiannon mukaan sopimuksessa tuli säännellä seuraavista asioista: (1) saamelaisten yleinen asema, (2) saamelaisen määritelmä, (3) itsemääräämisoikeus, (4) yhteistyö saamelaiskäräjien ja valtioiden välillä, (5) kieli, (6) ympäristö, (7) kulttuurimuistomerkit, (8) terveys ja sosiaaliset kysymykset, (9) koulutus ja tutkimus, (10) saamelaisten elinkeinot, (11) kulttuuri sekä (12) lapset ja nuoret. Lisäksi oli otettava kantaa sopimusta koskeviin valitusmahdollisuuksiin sekä tarpeeseen perustaa erityinen valvontaelin.

Asiantuntijatyöryhmä aloitti työnsä tammikuussa 2002 Karasjoella Norjassa. Viimeinen kokous pidettiin lokakuussa 2005 Oslossa. Kaikkiaan asiantuntijaryhmä piti viisitoista, 2–3 päivää kestänyttä kokousta. Monet kokoukset pidettiin saamelaisalueella. Suomessa pidettiin neljä kokousta: Inarissa, Espossa, Turussa ja Enontekiöllä. Kokouksiin osallistuivat sekä varsinaiset jäsenet että varajäsenet.

Asiantuntijatyöryhmän työkielinä olivat norja ja ruotsi. Suurin osa työryhmässä käsitellyistä teksteistä laadittiin norjaksi. Työn loppupuolella sopimusluonnoksesta laadittiin myös ruotsin-, suomen- ja saamenkieliset käännökset.

Ensimmäisessä kokouksessa käydyn yleiskeskustelun pohjalta asiantuntijaryhmän puheenjohtaja Carsten Smith laati ensimmäisen luonnoksen saamelaisopimuksiksi. Puheenjohtajan 27.3.2003 päivätty luonnos tarjosi hyvän pohjan keskusteluille sekä jatkokehittelyille. Luonnos oli verraten tiivis. Se sisälsi johdannon sekä kolme lukua käsittävän sopimuksen, jossa oli yhteensä 24 artiklaa. Sopimusluonnoksen I luvussa oli 15 artiklaa, jotka koskivat sopimuksen tarkoitusta, saamelaisia alkuperäiskansana, saamelaismääritelmää, valtioiden vastuuta saamelaisista, itsemääräämisoikeutta, saamelaiskäräjiä, pohjoismaisia saamelaisinstituutioita, oikeutta maahan ja veteen, saamen kieltä, positiivista erityiskohtelua, valtioiden vastuuta saamelaiskulttuurin perustasta, saamelaisten tapoja, lainsäädännön harmonisointia, saamelaisalueita ja vähimmäisoikeuksia. Luonnoksen II luvussa oli seitsemän artiklaa, joissa määrättiin koulutuksesta ja tutkimuksesta, valtioiden rajojen yli ulottuvasta poronhoidosta, saamelaisista elinkeinoista, saamelaisista paikallisyhteisöistä, ikimuistoisesta maa-alueiden käytöstä, terveydenhoidosta ja saamelaisten kulttuurimuistomerkeistä. Sopimusluonnoksen III luvussa (Sopimuksen täytäntöönpano) oli kaksi artiklaa: suhde tuomioistuimiin ja hallintoon sekä taloudelliset suoritukset.

Asiantuntijaryhmässä käytyjen keskustelujen pohjalta sopimukseen otettavien artiklojen määrä kasvoi yli kaksinkertaiseksi. Työn kuluessa sihteeristö laati melko laajat sopimuksen yksityiskohtaiset perustelut. Varsinainen mietin-

töösuus päätettiin rajata suppeaksi. Mietinnön liitteeksi asiantuntijaryhmään kuuluvat kolmen maan edustajat *Martin Scheinin*, *John Bernhard Henriksen* ja *Mattias Áhrén* laativat selvityksen saamelaisten itsemääräämisoikeudesta.

Mainitun itsemääräämisoikeuden lisäksi työryhmässä pohdittiin eräitä erityisen vaikeita kysymyksiä. Näitä olivat sopimuksen johdannon (preambula) muotoilu, saamelaisten oikeutta maahan ja veteen koskeneet artikkelit sekä poronhoito saamelaisten erityisenä oikeutena.

Suomessa tammi- ja elokuussa 2005 esiteltiin valmistelutilannetta pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ministeriryhmälle, johon kuuluivat saamelaisasioista vastaava oikeusministeri *Johannes Koskinen*, ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*, alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen* sekä maa- ja metsätalousministeri *Juha Korkeaoja*. Ministerien suhtautuminen sopimuksen valmisteluun oli eräin kohdin kriittistä.

Oikeusministeri Koskinen toi asiantuntijaryhmän työskentelyn aikana käydyissä keskusteluissa useaan kertaan esiin sen, että työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle oli tietoisesti jätetty kysymys saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen. Tämä kanta välitettiin usein asiantuntijaryhmän kokouksissa. Asiantuntijaryhmä kuitenkin otti käsiteltäväkseen kysymyksen. Tätä se perusteli seuraavasti: ”Työlle on luonut puitteet asiantuntijatyöryhmän mandaatti, joka on laaja. Luettelo aiheista, joita sopimuksella voidaan säännellä, kattaa useimmat sellaiset elämän osa-alueet, joilla on mahdollista soveltaa saamelaisia koskevia erityisiä oikeussäännöksiä. Aiheluettelo ei ole tyhjentävä, koska se alkaa sanoilla: ”alueita, joita sopimuksella voidaan säännellä, voivat olla”. Mandaatissa ei mainita konkreettisesti kysymystä saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen. Kysymyksen tärkeyden takia asiantuntijatyöryhmä on kuitenkin katsonut luonnolliseksi käsitellä myös sitä. Kysymys oikeudesta maahan ja veteen on tärkeä osa itsemääräämisoikeutta, ja mandaatissa mainitaan nimenomaisesti, että itsemääräämisoikeutta tulee käsitellä.”¹⁹²

Myös valtioneuvoston piirissä käytiin eri ministeriöiden edustajien kanssa keskusteluja sopimusluonnoksesta sen eri vaiheissa. Erityisen usein keskustelua oli oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön välillä. Myös yksittäisistä artiklaluonnoksista keskusteltiin asianomaisten viranomaisten, esimerkiksi Museoviraston edustajien kanssa.

Kaiken kaikkiaan asiantuntijatyöryhmän laatima sopimusluonnos ja siihen liittyvä muu aineisto on perusteellisen työn tulos.¹⁹³ Asiantuntijaryhmällä

192 Ks. *asiantuntijaryhmän mietintö* 2005, s. 45, 60–61.

193 Martin Scheinin kirjoittaa: ”Ehdotus Pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi on kolmivuotisen intensiivisen työn tulos. Sen sisältämät ratkaisut ja yksittäiset määräykset eivät ole syntyneet sattumalta, vaan edustavat huolellista ja harkittua sopimusvalmistelua sekä monissa kohdin keskenään kilpailevien näkemysten yhteensovittamista kompromissien kautta.” (Ks. *Scheinin* 2006 s. 30.)

on ollut asiantunteva norjalainen sihteeristö; myös puheenjohtaja on osallistunut mietinnön kirjoittamiseen.¹⁹⁴ Vain harvan kansainvälisen sopimuksen julkistettu tausta-aineisto on niin perinpohjainen kuin tässä työssä.

Asiantuntijaryhmän työn viime vaiheissa puheenjohtaja Smith esitteli tulevan ehdotuksen suuntaviivoja pohjoismaiden saamelaisasiain yhteistyöelimessä 28.9.2005. Tuossa kokouksessa päätettiin myös mietinnön luovuttamisen muodoista ja yksityiskohdista sekä jatkotoimista.¹⁹⁵

Asiantuntijaryhmä luovutti Helsingissä 16.11.2005 mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi ja sen perusteluiksi.¹⁹⁶ Mietinnön otti vastaan hallitusten puolesta Suomen oikeusministeri ja saamelaisasioista vastaava ministeri *Leena Luhtanen* ja kolmen maan saamelaiskäräjien puolesta Suomen saamelaiskäräjien puheenjohtaja *Pekka Aikio*. Tilaisuudessa olivat läsnä myös Norjan ja Ruotsin saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat.¹⁹⁷

Asiantuntijaryhmän puheenjohtaja Carsten Smith piti laajan luovutuspuheen, jossa hän teki selkoa asiantuntijaryhmän toimeksiannosta, työskentelystä ja keskeisistä ehdotuksista. Puheensa lopuksi hän esitti näkemyksensä siitä, miksi pohjoismaista saamelaissopimusta tarvitaan. Puheenjohtaja Smith lausui näin: ”Saamelaisoikeuden ja saamelaispolitiikan pätehtävänä on suojata saamelaiskulttuuria niin voimakkaasti, että tämä kulttuuri voi pysyä hengissä täällä Pohjoismaissa. Tämä koskee kokonaisen kulttuurin olemassaoloa eli kaikkea, mitä kansan eri elämänvaiheet ovat tuoneet siihen useiden vuosisatojen saatossa ja mitä kansan tulevaisuudennäkyymiin sisältyy. Sen rinnalla useimmat Pohjoismaidemme kulttuuripolitiikan alueet joutuvat kalpenemaan. Saamelaisoikeuden ja saamelaispolitiikan muotoiluun liittyy yksi perusnäkemys, josta on aina pidettävä kiinni: kansan oikeus harjoittaa kulttuuria on yksi perustavaa laatua olevista ihmisoikeuksista.”¹⁹⁸

Mietinnön saatekirjelmässä kuvataan asiantuntijatyöryhmän laatimaa ehdotusta seuraavasti:

194 Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajana oli Norjan korkeimman oikeuden eläkkeellä oleva presidentti *Carsten Smith*. Työryhmän sihteerinä on toiminut Oslon yliopiston professori *Kirsti Strøm-Bull* ja helmikuun alusta 2005 Norjan korkeimman oikeuden tutkija *Susann Funderud Skogvang*.

195 Nordiska ämbetsorganet för samiska frågor. Protokoll den 28 september 2005.

196 Nordisk samekonvensjon. Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Avgitt 26. oktober 2005 (*asiantuntijaryhmän mietintö 2005*).

197 Kyseiset henkilöt olivat Norjan työ- ja sosiaaliministeri *Bjarne Håkan Hanssen* ja Ruotsin maatalousministeri *Ann-Christin Nykvist* sekä saamelaiskäräjien puheenjohtajat *Aili Keski-talo* Norjasta ja *Lars Anders Baer* Norjasta.

198 Carsten Smith: Pohjoismaista saamelaissopimusluonnosta koskeva selonteko. Saamelaisasioista vastaavien ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien kokous Helsingissä 16.11.2005 (suomennos).

”Mietintöön sisältyvä sopimusteksti käsittää 51 artiklaa, jotka jakaantuvat seitsemään lukuun. Mietinnössä käsitellyt kysymykset ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja ovat olleet asiantuntijaryhmässä perusteellisten neuvottelujen kohteina. Asiantuntijaryhmässä usein esiin tulleet näkemyserot ovat johtaneet siihen, että sopimusluonnokseen sisältyvät eräät muotoilut ovat luonteeltaan eri näkökohdientien välisiä kompromisseja. Suomen hallitusta edustavilla jäsenillä on ollut vaikeuksia hyväksyä sopimuksen tiettyjä osia, mukaan lukien itsemääräämisoikeutta koskeva 3 artikla, saamelaisten oikeutta maahan ja veteen koskeva IV luku ja poronhoitoa saamelaiselinkeinona koskeva 42 artikla.

Asiantuntijaryhmä lähtee siitä, että sopimusluonnokseen ja mietintöön sisältyvien perustelujen jatkokäsittely tapahtuu kolmen hallituksen ja kolmen saamelaiskäräjien välisenä yhteistyönä.

Koska ehdotetun sopimustekstin mukaiset valtioiden toimenpiteet ovat suurelta osin luonteeltaan yleisiä, asiantuntijaryhmä ei ole pitänyt mahdollisena laatia arviota sopimusmääräysten taloudellisista vaikutuksista.

Asiantuntijaryhmällä on ollut työssään toivomus päästä yhteisiin kannanotoihin myös vaikeissa kysymyksissä. Mietintöön ei sisälly eräviä mielipiteitä tai vaihtoehtoisia ehdotuksia.¹⁹⁹

Vastauspuheessaan oikeusministeri Luhtanen toivoi, että lausunnotmenettely mietinnöstä voitaisiin kaikissa kolmessa maassa käynnistää joutuisasti sen jälkeen kun raportti on käännetty suomeksi ja pohjoissaameksi. Oikeusministerin mukaan myös sopimusehdotuksen ja sen perustelujen jatkokäsittely toteutetaan yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Edelleen ministeri Luhtanen totesi näin:

”Asiantuntijaryhmän työ sinänsä on hyvä esimerkki siitä, kuinka aidolla yhteistyöllä hallituksen ja saamelaiskäräjien edustajien kesken voidaan saavuttaa yhteisesti hyväksyttävää sopimusmuotoiluja. Kolmen maan saamelaispolitiikassa ja käytännöissä on kuitenkin eroja. Oikeusperusta ja kansainvälisoikeudelliset sopimusveloitteet eroavat osittain toisistaan Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Siksi ei voida ummistaa silmiään niiltä ongelmilta, joita asiantuntijaryhmä on pohdiskellut ja joita myös puheenjohtaja Smith luovutuspuheenvuorossaan käsittelee. Hän viittasi siihen, että valmistelutehtävä on ollut laaja ja vaivalloinen. Suomen taholla on kannettu ja edelleen kannetaan huolta eräistä periaatteellisista kysymyksistä, jotka liittyvät itsemääräämisoikeuden sisältöön ja tulkintaan, saamelaisten oikeuteen maahan ja veteen sekä poronhoitoon saamelaisten elinkeinona. Siksi on selvää, että työtä mahdollisten vielä ratkaisemattomien kysymysten selvittämiseksi tulee vielä jatkaa, kun viralliset neuvottelut läheisessä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa jatkuvat.²⁰⁰

Seuraavassa jaksossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin sopimusluonnosta.

199 *Asiantuntijaryhmän mietintö* s. 4.

200 Oikeusministeri Leena Luhtasen puhe saamelais sopimusluonnoksen luovutustilaisuudessa 16.11.2005.

5.4 Sopimusluonnoksen rakenne ja sisältö

5.4.1 Yleisiä näkökohtia

Asiantuntijaryhmän laatima luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi on sisällöllisesti laaja ja kattava sopimus. Se jakautuu johdantoon, seitsemään lukuun ja 51 artiklaan seuraavasti:

Johdanto (Preambula)

I luku

Saamelaisten yleiset oikeudet

- 1 art. Sopimuksen tarkoitus
- 2 art. Saamelaiset alkuperäiskansana
- 3 art. Itsemääräämisoikeus
- 4 art. Henkilöt, joita sopimus koskee
- 5 art. Valtion vastuun ulottuvuus
- 6 art. Valtioiden toimenpiteet suhteessa saamelaisiin
- 7 art. Syrjimättömyys ja erityistoimenpiteet
- 8 art. Vähimmäisoikeudet
- 9 art. Saamelaisten perinnäistavat
- 10 art. Oikeussääntöjen harmonisointi
- 11 art. Yhteistyö kulttuuriin ja elinkeinoihin liittyvissä järjestelyissä
- 12 art. Yhteistyö opetuksessa ja hyvinvointijärjestelyissä
- 13 art. Saamelaissymbolit

II luku

Saamelaishallinto

- 14 art. Saamelaiskäräjät
- 15 art. Saamelaiskäräjien itsenäiset päätökset
- 16 art. Saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus
- 17 art. Saamelaiskäräjien oikeus muun asian valmistelun aikana
- 18 art. Suhde kansanedustuslaitokseen
- 19 art. Saamelaiset ja kansainvälinen edustus
- 20 art. Yhteiset saamelaisorganisaatiot
- 21 art. Muut saamelaiset yhteisöt
- 22 art. Saamelaisalue

III luku

Saamen kieli ja saamelainen kulttuuri

- 23 art. Saamelaisten kielelliset oikeudet
- 24 art. Valtioiden vastuu saamen kielestä
- 25 art. Saamelaiset tiedotusvälineet
- 26 art. Saamelainen koulutus
- 27 art. Tutkimus
- 28 art. Saamelaisia koskeva opetus ja tiedottaminen
- 29 art. Sosiaali- ja terveystoimi
- 30 art. Saamelaiset lapset ja nuoret

31 art. Perinteiset taidot ja kulttuurinilmaukset

32 art. Saamelaiset kulttuurimuistomerkit

33 art. Kulttuurin perusta

IV luku

Saamelaisten oikeus maahan ja veteen

34 art. Maan ja veden käyttö

35 art. Saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien suoja

36 art. Luonnonvarojen hyödyntäminen

37 art. Korvaus ja osa tuotosta

38 art. Vuonot ja rannikkovedet

39 art. Alueiden ja luonnonvarojen hallinto

40 art. Ympäristönsuojelu ja ympäristöhallinto

V luku

Saamelaiset elinkeinot

41 art. Saamelaisten elinkeinojen suoja

42 art. Poronhoito saamelaisten elinkeinona

43 art. Valtion rajat ylittävä poronhoito

VI luku

Sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen

44 art. Saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvosto

45 art. Sopimuslautakunta

46 art. Kansallinen täytäntöönpano

47 art. Taloudelliset velvoitteet

VII luku

Loppumääräykset

48 art. Saamelaiskäräjien hyväksyntä

49 art. Ratifiointi

50 art. Voimaantulo

51 art. Sopimuksen muutokset

Systematiikaltaan ja rakenteeltaan sopimusluonnos on selkeä ja johdonmukaisesti etenevä. Lukujako ja artiklojen otsikot helpottavat lukemista. Lakiteknisesti sopimusluonnos muodostaa sellaisen sääntelyrunгон, jonka varaan lopullinen sopimus voidaan rakentaa. Eräiden yksittäisten artiklojen sijoittamisesta voidaan toki esittää erilaisiakin vaihtoehtoja.

Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi on *pohjoismainen sopimus*. Se ei ole kuitenkaan tavanomainen pohjoismainen sopimus. Sen tekijöinä eivät ole kaikki Pohjoismaat, vaan ainoastaan Suomi, Norja ja Ruotsi. Siitä huolimatta sitä voidaan kutsua pohjoismaiseksi sopimukseksi. Omanlaatuisiksi (sui generis) sopimuksen tekee se, että sen valmisteluun ovat osallistuneet valtioiden kanssa tasavertaisina osapuolina kolmen maan saamelaiskäräjien edustajat. Lisäksi tarkoitus on, että ”sopimusluonnoksen ja mietintöön

sisältyvien perustelujen jatkokäsittely tapahtuu kolmen hallituksen ja kolmen saamelaiskäräjien välisenä yhteistyönä.”²⁰¹

Pohjoismaista saamelais sopimusta on pidetty merkittävämpänä askeleena kuin vain kansainvälisenä sopimuksena. Sopimuksen valmisteluun osallistunut professori Martin Scheinin pitää sitä *yhteiskuntasopimuksena* kansallisvaltioiden valtaväestöä edustavien hallitusten ja saamelaisen kansan kesken.²⁰²

Pohjoismainen saamelais sopimus voidaan nähdä myös osana laajempaa oikeudellisten keinojen kokonaisuutta, jolla järjestetään saamelaisten asema pysyvästi. Suomessa muita tähän kokonaisuuteen kuuluvia toimia ovat uuden saamelaisten maaoikeuskysymyksen ratkaisemiseksi annettavan lain säätäminen ja ILO 169 -sopimuksen ratifioiminen²⁰³. Nämä kysymykset ovat olleet vireillä vuosikausia.

Lakiteknisesti sopimuksen artiklat on laadittu hyväksyttävällä tavalla. Jotkut artiklat sisältävät kuitenkin verraten yleisiä ja avoimia ilmaisuja ja sanontoja, joita vain kansainvälisen oikeuden asiantuntijat ymmärtävät (esim. itsemääräämisoikeutta koskeva 3 artikla).

Termistön kannalta olennaista on se, miten ilmaisu ”samefolket” tai ”det samiska folket” käännetään suomeksi. Asiantuntijaryhmän laatimassa sopimusluonnoksessa ja mietinnössä puhutaan *saamelaisista* eikä esimerkiksi saamelaisesta kansasta, jota Martin Scheinin viitatussa Lakimies-lehden artikkelissa käyttää. On ehkä syytä mainita, että *Suomen kielen perussanakirja* ei tunne termejä saamen kansa tai saamelainen kansa.²⁰⁴ Scheinin huomauttaa, että valitun terminologian suurin merkitys on ”ehkä symbolinen”.²⁰⁵

Voimassa olevassa lainsäädännössä, esimerkiksi perustuslaissa (17.3 § ja 121.4 §) sekä saamelaiskäräjistä annetun lain 1 §:ssä (muut. 30.12.2002/1279), käytetään ilmaisua ”saamelaiset”. Ennen uuden terminologian omaksumista olisi asiaa tarkoin pohdittava esimerkiksi Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kanssa.

Asiantuntijatyöryhmän laatima sopimusluonnos on *luonnos* tällaiseksi sopimukseksi. Se vastaa kotimaisessa lainvalmistelussa, esimerkiksi komiteavalmistelussa laadittua ehdotusta. Se vaatiikin monin kohdin jatkovalmistelua. Myös Martin Scheinin puhuu sopimusluonnoksen ”jatkojalostamisesta”, ”ehdotuksen arvioimisesta ja parantamisesta” ja ”yhteyssymäryksestä sopimuksen lopullisesta sisällöstä”.²⁰⁶

201 *Asiantuntijaryhmän mietintö* 2005, s. 3.

202 Ks. *Scheinin* 2006, s. 39, 41 ja myös *Scheinin* 2005.

203 Ks. ILO 169 -sopimuksesta kirjan jakso 4.

204 *Suomen kielen perussanakirja*. Kolmas osa S–Ö. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 55. Edita. Helsinki 2004, s. 3.

205 *Scheinin* 2006, s. 40.

206 *Ibid* s. 41.

Luontevaa on, että sopimuksen lopullinen sisältö muotoutuu kolmen valtion ja näiden maiden saamelaiskäräjien yhteistyönä virallisissa sopimusneuvotteluissa. Sopimuksen ratifioimista koskeva hallituksen esitys puolestaan tulisi laatia oikeusministeriössä yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa.

Sopimusluonnoksen *johdanto* on laadittu perinteisestä pohjoismaisesta sopimuksesta poikkeavalla tavalla. Sopimusosapuolina ovat asianomaisten maiden hallitukset, mutta saamelaiskäräjille on annettu erityinen asema. Johdantoon on otettu saamelaiskäräjien keskeiset tavoitteet ja näkemykset.²⁰⁷

Suomen perustuslain kannalta on ongelmallista, että saamelaiskäräjille on annettu sopimuksen voimaan saattamisessa ja sen muuttamisessa aivan ratkaiseva asema. Eräs mahdollisuus välttää valtiosääntöoikeudellisia ongelmia Suomessa olisi hankkia kaikkien kolmen saamelaiskäräjien hyväksyminen ennen sopimuksen allekirjoittamista. Tästä tulisi ottaa sopimuksen johdantoon maininta (”---ennen kuin valtiot *allekirjoittavat* sopimuksen *tai sitä koskevan muutoksen*, saamelaiskäräjät sopimusvaltioissa hyväksyvät sopimuksen *tai sen muutoksen*.”)

Johdanto sisältää myös anteeksipyyntöä saamelaisille (sopimusvaltiot toteavat, ”ettei saamelaisia aikojen kuluessa ole kohdeltu samanarvoisena pohjoismaisena kansana ja että saamelaiset siten ovat joutuneet epäoikeudenmukaisuuksien kohteeksi”). Politologisessa keskustelussa on puututtu valtiovalan esittämiin pahoitteluihin. Esimerkiksi *Politiikka*-lehden pääkirjoituksessa todetaan näin: ”--- epätodennäköiseltä vaikuttaa tilanne, jossa Suomi pyytäisi julkisesti anteeksi saamelaisten kohtelua ---”. Ja edelleen: ”Samalla tavalla Suomessa koetaan, että saamelaisväestön kokemien kärsimysten selkeä tunnistaminen ja pahoittelu saattaisi johtaa materiaalisen hyvityksen oikeutettuun vaateeseen.”²⁰⁸ Johdannon mainittu kohta on periaatteellisesti tärkeä. Sitä on kuitenkin asiantuntijatyöryhmän mietinnössä kovin lyhyesti perusteltu (”I denne sammenheng er det viktig å erkjenne at samene tidligere ikke har vært behandlet som et folk likeverdig med majoritetsbefolkningen.”).²⁰⁹ Valtiovallan anteeksipyyntöä lisäksi olisi huolehdittava kaikinpuolisesta sopimuksen tehokkaasta toimeenpanosta.

207 Sopimusluonnoksesta antamassaan lausunnossa (19.7.2006 HEL5907-16) ulkoasiainministeriö toteaa seuraavaa: ”Pohjoismainen saamelais sopimus on luonteeltaan valtiosopimus, minkä vuoksi saamelaiskäräjät eivät voi olla sopimuksen varsinaisia osapuolia. Tehdyn sopimusluonnoksen 48 artiklan mukaan lopullinen teksti edellyttäisi kaikkien pohjoismaisten saamelaiskäräjien hyväksyntää. Ulkoasiainministeriö toteaa ehdotetun hyväksymisjärjestyksen olevan varsin ainutlaatuinen ja katsoo, että ennen varsinaisten neuvottelujen aloittamista tulee tarkoin selvittää tällaisen hyväksymismenettelyn mahdolliset valtiosopimusoi-keudelliset ulottuvuudet.”

208 *Politiikka* 1/2007, s. 1–2.

209 Utkast fra ekspertgruppe 2005, s. 192.

5.4.2 Muutama artiklakohtainen huomautus

Seuraavassa nostan esiin seikkoja, jotka tulisi selvittää keskusteluissa Suomen saamelaiskäräjien, ministeriöiden ja muiden viranomaisten kanssa sekä myöhemmin ratkaista saamelais sopimusta koskevissa virallisissa sopimusneuvotteluissa. Huomattava määrä kysymyksistä on samoja, joita on esitetty sopimusluonnoksesta saaduissa lausunnoissa.²¹⁰ Myös Ruotsissa ja Norjassa on sopimusluonnos arvioitu yksityiskohtaisesti artikla artiklalta.²¹¹

Lausunnoista ilmenevät kysymykset voivat johtua siitä, että saamelais sopimusluonnoksen sisältö tai muotoilu on epäselvä taikka ristiriidassa Suomen perustuslain tai sitä alemmanasteisen lainsäädännön kanssa. Eräin kohdin sopimusluonnoksen ja kansallisen lainsäädännön välinen ristiriita ei tosin ole ongelma, koska kansallinen lainsäädäntö on osin vanhentunutta ja puutteellista sekä vaatii muutoinkin tarkistamista. Keskityn seuraavassa vain muutama sopimusluonnoksen kohtaan.²¹²

Sopimusluonnoksen 2 artikla kuuluu: ”Saamelaiset ovat alkuperäiskansa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa.” Sama asia on tosin nimenomaisesti todettu Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Muutkin sopimusvaltiot ovat tunnustaneet saamelaisten alkuperäiskansa-aseman, mutta tätä asemaa ei ole vahvistettu niiden perustuslaeissa. Suomessa saamelaisten alkuperäiskansa-asema on mainittu myös saamelaiskäräjistä annetun lain 1 §:ssä. Sopimus ei vaadi 2 artiklan johdosta uutta lainsäädäntöä eikä lainsäädäntömuutoksia.

Sopimusluonnoksen 3 artikla on epäilemättä koko sopimuksen tärkein määräys. Siinä sanotaan nimenomaisesti, että saamelaiset eivät ole vain alkuperäiskansa, vaan *kansa*. Suurin valtiosääntöoikeudellinen ongelma Suomen kannalta on, että artikla antaa saamelaisille alkuperäiskansana huomattavasti laajemmat oikeudet kuin perustuslain 17.3 § ja 121.4 §, joissa on kysymys vain kielen ja kulttuurin suojasta.

Asiantuntijaryhmän mietinnön valmistumisen jälkeen on YK:n alkuperäiskansajulistuksessa määritelty itsemääräämisoikeuden rajat suppeammiksi kuin ne olivat varhemmissa luonnoksissa. Hyväksytyyn julistuksen mukaan al-

210 Luonnos pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi. Lausunnotiivistelmä. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2007:6.

211 Ks. Regeringskansliet, Jordbrukdepartementet: Konsekvensanalys och rättsutredning avseende utkastet till Nordisk samekonvention (51 sivua, päivämätön) sekä Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i Norge: En gjennomgåelse av utkastet til nordisk samekonvensjon – Vurderings av forholdet til gjeldende folkerettslige forpliktelser og gjeldende nasjonal rett. Avlevert 3. oktober 2007 (102 sivua).

212 Olen toisessa yhteydessä tarkastellut sopimusluonnosta kokonaisuudessaan (ks. Niemivuo 2008). Kyseinen selvitykseni perustuu oikeusministeriön 11.2.2008 antamaan toimeksianto (OM 1/559/2008).

kuperäiskansojen itsemääräämisoikeus ei voi tarkoittaa täyttä itsemääräämisoikeutta, joka mahdollistaisi alkuperäiskansalle myös oman valtion perustamisen niin halutessaan. Kun ottaa huomioon julistuksen 3 ja 4 sekä 46 artiklat, voi *itsemääräämisoikeus tarkoittaa enimmillään vain autonomiaa tai itsehallintoa valtion sisällä*. On kuitenkin pidettävä mielessä, että artiklassa oleva ilmaisu ”kansainvälisen oikeuden ja tämän sopimuksen määräysten mukaisesti” saattaa avata mahdollisuuden tulevaisuudessa laajempaankin autonomiaan kuin vain valtion sisäiseen itsemääräämisoikeuteen.

Martin Scheinin kirjoittaa, että Suomi on kirjannut perustuslakiinsa saamelaisten alkuperäisaseman. Hän jatkaa, että tämä ei ole tapahtunut ”oikeudellisesti erottelukelpoisen alkuperäiskansa-käsitteen pohjalta eikä tietoisena niistä varsin vaativista oikeusvaikutuksista, joita alkuperäiskansa-käsitteen käyttöön liittyy. Pohjoismaista saamelaisopimusta koskevan ehdotuksen yhteydessä joudutaan vihdoin ottamaan asiaan kantaa paljon tietoisemmin: kun saamelaiset ovat Suomen, Norjan ja Ruotsin ainoa alkuperäiskansa ja tunnustetaan sellaisena, tällä tulee olla oikeudellisia seurausvaikutuksia.”²¹³ Sanottu pitää paikkansa. Eduskunnalle on annettu liian vähän taustatietoa, kuten seuraavasta ilmenee.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa kielellisistä oikeuksista puhuttaessa todetaan näin:

”Ehdotukseen sisältyisi myös säännös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista (14 § 3 mom.). Erikseen mainittaisiin saamelaisten asema alkuperäiskansana ja edellytettäisiin lailla säädettäväksi saamelaisten yksilöllisestä oikeudesta asioida lailla täsmennettävässä laajuudessa äidinkielellään.”²¹⁴ Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansa *siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen* (kurs. tässä) on todettu erikseen.” Ja edelleen: ”Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 8/1993 vp).”²¹⁵

Jos sopimusluonnoksen 3 artikla hyväksyttäisiin sellaisenaan, edellyttäisi se perustuslain avaamista ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden kirjaamista selkeästi perustuslakiin.

213 Scheinin 2006 s. 32.

214 HE 309/1993 vp, s. 30/II.

215 HE 309/1993 vp, s. 65/II. Ks. myös PeVM 25/1994, s. 9/II ja tämän mietinnön liitteenä oleva SiVL 3/1994 vp, s. 36/I. Myös vuoden 2000 perustuslain esitöiden perustelut ovat niukat. Ks. HE 1/1998 vp, s. 80/I, 176/II. Ks. myös komiteamietintö 1997:13, s. 146.

Asiantuntijaryhmän toimeksiantoon sisältyi kohta, jonka mukaan saamelais-sopimukseen tulisi sisällyttää saamelaisen määritelmä. Kieltämättä tällaisen määritelmän laatiminen on vaikeata eikä se onnistunut asiantuntijaryhmältäkään. Sen ehdotukseen sisältyy vain seuraava artikla henkilöistä, joita sopimus koskee:

4 artikla

Henkilöt, joita sopimus koskee

Sopimus koskee Suomessa, Norjassa tai Ruotsissa asuvia henkilöitä, jotka pitävät itseään saamelaisina, ja:

1. joilla on saamen kieli kotikielenä tai joilla on vähintään yksi vanhempi tai iso-vanhempi, jonka kotikieli on tai on ollut saamen kieli, tai
2. joilla on oikeus harjoittaa saamelaista poronhoitoa Norjassa tai Ruotsissa, tai
3. jotka täyttävät äänioikeuden edellytykset saamelaiskäräjien vaaleissa Suomessa, Norjassa tai Ruotsissa, tai
4. joka on 1, 2 tai 3 kohdassa tarkoitettujen henkilön lapsi.

Suurin ongelma tässä määräyksessä on sen monimutkaisuus. Artiklan lukemalla ei kovin helposti sen sisältö käy selväksi. Lopullisessa saamelais-sopimuksessa tulisi olla yhteispohjoismainen saamelaismääritelmä, jonka ei välttämättä tarvitsisi olla kovin tiukka. Vastaavasti saamelaiskäräjiä koskevan lain 3 §:n määritelmä olisi syytä ottaa uudelleen pohdinnan kohteeksi. Onhan YK:n rotusyrjintätoimikuntakin sitä arvostellut liian rajoittuneeksi.²¹⁶ Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2003:61 perustelut osoittavat vaikeuksia, joita saamelaismääritelmään ja saamelaisuuden osoittamiseen sisältyy. Vaille huomiota ei myöskään voida jättää uudemmassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa saamelaismääritelmästä esitettyä arvostelua.²¹⁷

Saamelaisten syrjimättömyyttä ja positiivista erityiskohtelua koskeva 7 artikla on liian avoin. Täsmenämistä vaatii erityisesti suojan ulottaminen saamelaisiin kansana. Artiklassa olisi tarkemmin määriteltävä myös, mitä kielellä syrjinnällä tarkoitetaan. Artiklan sisältöä pohdittaessa tulisi lisäksi huomioida yhdenvertaisuuslainsäädännön kehittyminen Pohjoismaissa ja vireillä olevat uudistukset.

Sopimusluonnoksen II luku saamelaishallinnosta sisältää monia kysymyksiä, jotka vaativat koko saamelaiskäräjistä annetun lain uudelleen arviointia sekä kokonaisuudistusta. Uudessa laissa olisi saamelaiskäräjien toimivalta ja tehtävät määriteltävä pohjoismaisen saamelais-sopimusluonnoksen edellyttämällä tavalla. Myös lakisysteemaattisesti saamelaiskäräjiä koskeva laki olisi rakennettava samalta pohjalta kuin kuntalaki (365/1995) ja Ahvenanmaan itse-

216 CERD/C/63/CO/5, 10 December 2003, 11. kappale.

217 Ks. Joonas 2006 s. 367–381. Ks. myös Vartiainen 2008 s. 80–83. Ks. myös kirjan jakso 4.

hallintolaki (1144/1991). Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että saamelaiskäräjien vaaleja koskevat säännökset olisi erotettava omaksi laikseen. Kysymyksessä on merkittävä ja laaja sekä eri alojen asiantuntemusta edellyttävä lainvalmistelutehtävä, joka vaatii paljon aikaa. Sen vuoksi tämä lakihanke tulisi käynnistää mahdollisimman pikaisesti.

Sopimusluonnoksen *III luku saamen kielestä ja saamelaisesta kulttuurista* sisältää olennaisia määräyksiä, jotka vaativat kansallisen lainsäädännön uudelleen arvioimista. Suomessa hyvän perustan antaa kuitenkin saamen kielilaki (15.12.2003/1086), jonka tehokkaan toteutumisen esteenä ovat riittävien voimavarojen puute eikä niinkään sääntelyn riittämättömyys.

Sopimusluonnoksen *26 artikla* on tulkinnanvarainen erityisesti siltä osin kuin se koskee opetuksen järjestämistä saamelaisalueen ulkopuolella. Selkeänä puutteena voidaan pitää myös sitä, että artiklassa ei säännellä saamelaisten oikeudesta omakieliseen päivähoitoon. Artiklassa ei puhuta myöskään yliopistojen opetus- ja tutkintokielestä. Uuden yliopistolain (24.7.2009/558) 11 §:n 2 momentin mukaan yliopisto voi päättää muun kielen kuin opetus- ja tutkintokielenä käyttämisestä opetuksessa ja opintosuorituksissa. Lapin yliopiston uudessa hallinto-ohjesäännössä mainitaan saamen kieli, jota voidaan käyttää opetuksessa ja opintosuorituksissa.²¹⁸

Saamelaisia koskeva opetus ja tiedottaminen (*artikla 28*) ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan lisävoimavaroja ja opetuksen suuntaamista myös saamelaiskysymyksiin. Esimerkiksi Lapin yliopistossa on suunnitteilla tieteidenvälistä opetusta saamelaisista, saamelaiskulttuurista ja saamelaisia koskevista oikeudellisista kysymyksistä.

Sopimusluonnoksen *IV luku saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen* on epäilemättä vaikeimmin toteutettava osa. Sitä on selvitetty oikeusministeriössä vuosikautia, toistaiseksi tuloksetta. Sopimuksen valmistelun kannalta olisi luonnollisesti eduksi, jos nämä saamelaisille tärkeät oikeudet maahan ja veteen saataisiin ratkaistua ensi tilassa. Asiaa selvitetään parhaillaan valtioneuvostossa.²¹⁹

Sopimusluonnoksen *V luku* (Saamelaiset elinkeinot) sääntelee erityisesti poronhoitoa. Tämän luvun artiklat ovat perusteellisen pohdinnan, harkinnan ja kompromissin tulosta. Sen vuoksi on syytä hyväksyä erityisesti *42 artiklan* sanamuoto. Tuskin voidaan katsoa, että saamelaisten positiivinen erityiskohdeltu tässä tapauksessa täyttäisi syrjinnän kriteerit.

218 Lapin yliopiston hallintojohtosäännön 4 §:n mukaan yliopiston opetus- ja tutkintokieli on suomi. Määräyksen 2. virkkeessä todetaan näin: ”Yliopistossa voidaan käyttää muita kieliä, myös saamenkieliä, opetus- ja tutkintokielinä ja opintosuorituksissa, jos tiedekuntaneuvosto näin päättää.”

219 Ks. myös kirjan jakso 2.4.

Olennaista on kuitenkin selvittää ja suunnitella, miten saamelaisten poronhoidon asemaa vahvistetaan. Luontevaa on, että lakimuutokset tehdään ainakin poronhoitolakiin (14.9.1990/848). Samalla toteutettaisiin poronhoi-
dossa 46 artiklan määräystä sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta.

Sopimusluonnoksen VI luvussa on määräyksiä sopimuksen täytäntöönpanosta ja kehittämisestä. Sopimuslautakunnan perustaminen (45 artikla) edellyttää sitä koskevan lainsäädännön valmistelemista. Luontevaa olisi, että asiaa koskeva lakiehdotus sisältyisi sopimuksen ratifioimista koskevaan hallituksen esitykseen liitännäislakina.

Sopimuksen loppumääräykset (VII luku) sääntelevät sopimuksen ratifiointia ja voimaantuloa sekä sopimuksen muuttamista. Ratifiointi vaatisi Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjien hyväksymisen (48 ja 49 artikla). Hieman eri tavoin muotoiltuna myös sopimuksen muuttaminen vaatii saamelaiskäräjien hyväksymisen (51 artikla). Nämä määräykset ovat ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta sekä 93–94 §:ssä säädetyn kansainvälisiä asioita koskevan toimivallan sekä kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisen kanssa. Nykyinen perustuslaki ei sisällä säännöksiä, jotka antaisivat saamelaiskäräjille toimivaltaa valtiosopimuksia koskevissa asioissa.

Sopimusluonnosta valmisteltaessa oli esillä Ahvenanmaan maakuntaa koskevat kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisjärjestelyt. Kyseinen, ehdotettua huomattavasti suppeampi sääntely on kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintolaissa, joka säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella.²²⁰

Riittäviä perusteita ei ole muuttaa perustuslain valtiosopimusten hyväksymismenettelyä koskevia säännöksiä käsillä olevan sopimuksen vuoksi. Sen vuoksi sopimukseen tulisi luoda järjestelmä, jolla saamelaiskäräjien hyväksyntä sopimukselle ja sen mahdollisille muutoksille voitaisiin hankkia puuttumatta kuitenkaan sopimusvaltioiden sisäiseen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamismenettelyyn. Luonteva paikka tällaisen järjestelyn virallistamiseksi olisi sopimuksen johdanto, johon otettaisiin määräykset hyväksynnän hankkimisesta saamelaiskäräjiltä.

5.5 Lopuksi – miten asiassa edetään?

Uudistusten valmistelu kestää kauan, asiasta riippuen jopa kymmeniä vuosia. Sama koskee niin kansallista lainsäädäntöä kuin kansainvälistäkin sääntelyä. Ongelma ei ole useinkaan tietopohjan puutteissa tai lakiteknisissä kysymyk-

220 Ks. *Suksi* 2005 s. 255 ss.

sissä, vaan yksinkertaisesti uudistuksen poliittisessa hyväksyttävyydessä. Muutoksia odottavat voivat ajan kuluessa luonnollisesti turhautua. Kuten edellä on käynyt ilmi, on pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmistelun käynnistämisestä kulunut jo monia vuosia.

Näyttää siltä, että uudistuksen toteuttamiselle alkaa vähitellen tulla myös poliittista tukea. Saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat päättivät 12.11.2008, että syksyn 2009 yhteiskokoukseen mennessä selvitetään, millä tavoin ja miltä pohjalta mahdolliset viralliset sopimusneuvottelut tulee käynnistää. Kussakin maassa selvitetään vielä saamelaisopimuksen suhdetta oman valtion lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin. Esimerkiksi Suomessa on marraskuun 2009 lopussa valmistunut asiantuntija-arvio.²²¹

Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi tarjoaa hyvän pohjan lopulliselle sopimukselle, joka tulisi viimeistellä sopimusvaltioiden ja saamelaiskäräjien virallisissa neuvotteluissa. Vain siten eri osapuolten näkemykset voidaan saada täysimääräisesti otetuiksi huomioon. Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä päätetty, miten neuvottelut käytännössä viedään läpi. Marraskuun 2008 ministereiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteiskokouksen pöytäkirjan mukaan suunnittelussa tulee huomioida ”säväl process, deltagande, förhandlingsgrunder som tidsmässig organiserings av teman för förhandlingarna”.²²²

Vaikka osa Suomen kannalta vaikeimmista valtiosääntöongelmista voidaan välttää sopimusluonnosta tarkistamalla, edellyttää sopimuksen hyväksyminen kuitenkin perustuslain muuttamista. Nähtäväksi jää, ehditäänkö muutokset valmistella 2011 päättyvällä vaalikaudella vireillä olevan vuoden 2000 perustuslain tarkistamisen yhteydessä.

Perustuslain muutosten lisäksi pohjoismainen saamelaisopimus edellyttää Suomessa lukuisia muitakin lakimuutoksia sekä uutta lainsäädäntöä monella alalla. Muutokset tulisi valmistella suunnitelmallisesti eri ministeriöiden ja saamelaiskäräjien yhteistyönä.

Kirjallisuus

Asiantuntijaryhmän mietintö: Nordisk samekonvensjon. Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Avgitt 26. Oktober 2005.

Joona, Juha: Entisiin Tornion ja Kemin lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. *Juridica Lapponica* 32. Rovaniemi 2006.

221 Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:18. Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi.

222 Protokoll. Möte i Helsingfors mellan ministrarna ansvariga för samiska frågor i Sverige, Norge och Finland och sametingspresidenterna i dessa länder den 12 november 2008.

Matti Niemivuo

- Hannikainen, Lauri*: Lappkodicille och samernas rättigheter i ljust av folkrätten. Di-
edut Nr 3/1998, s. 220–230.
- Lundmark, Lennart – Rumar, Lars*: Mark och rätt i Sameland, Institutet för rätts histo-
risk forskning, Tukholma 2008.
- Niemivuo, Matti*: Selvitys pohjoismaisen saamelaisopimuksen suhteesta kansalliseen
lainsäädäntöön (OM 1/559/2008) 30.4.2008.
- Paulaharju, Samuli*: Kolttain mailta. Kansatieteellisiä kuvauksia Kuolan Lapista, 226,
2. uudistettu painos. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1213. Juva
2009.
- Scheinin, Martin*: Saamelaisten oikeuksille uusi perusta. Vieraskynä, Helsingin Sano-
mat 8.12.2005.
- Scheinin, Martin*: Ihmisen ja kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelaisopi-
musta. Lakimies 1/2006 s. 27–41.
- Suksi, Markku*: Ålands konstitution. En sammanställning av material och tolkningar i
anslutning till självstyrelselag för Åland. Åbo Akademi. Åbo 2005.
- Vartiainen, Mikko*: Luonnonsuvereniteetti kansainvälisessä oikeudessa: Paikallisen
väestön oikeudet alueensa luonnonvaroihin Ylä-Lapin luonnonvarakonfliktissa.
Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Lisensiaatintutkimus kevät 2008.

III

Suomen perustuslaki ja saamelaiset

6 Saamelaiset ja perusoikeudet

”Oikeus ei saa olla kiinni siitä, miten asioita osataan ajaa. Perusoikeudet on otettava tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa huomioon, vaikka niihin ei ole vedottukaan.”

– Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallberg* 22.9.1999 *Perusoikeudet*-teoksen²²³ julkistamistilaisuudessa.

6.1 Perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 perustuslaki

Pohja perusoikeusuudistukselle luotiin jo vuoden 1974 valtiosääntökomiteassa, joka oli yksimielinen perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen tarpeesta.²²⁴ Perusoikeudet olivat kuitenkin 1970- ja 1980-luvulla suurille eduskuntapuolueille lähes kirosana. Komitealaitoksen historiassa olikin ainutlaatuaista, että perusoikeussäännöksiä uudistamaan vuonna 1977 asetettu ensimmäinen perusoikeuskomitea ei saanut erimielisenä aikaiseksi edes mietintöä.²²⁵ Asiaa ei silti täysin haudattu, vaan perusoikeusjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä selvitettiin oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.²²⁶ Jää suli kuitenkin vasta 1980-luvun loppupuolella ja perusoikeusuudistuksen valmistelu käynnistyi toden teolla kymmenen vuoden tauon jälkeen. Vuonna 1992 mietintönsä luovuttanut ylijohtaja *K. J. Långin* johtama perusoikeuskomitea²²⁷ sai vielä varsin viileän vastaanoton, sillä suuri joukko arvovaltaisia lausunnonantajia vastusti komitean ehdotuksia.²²⁸

Ehdotus perusoikeusuudistukseksi sisälsi monia perusoikeusluettelon laajennuksia. Yksi tällainen laajennus koski *saamelaisia*. Vuonna 1993 annetussa hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta²²⁹ ehdotettiin säädettäväksi seuraavaa:

223 *Hallberg et al.* 1999.

224 *Valtiosääntökomitean mietintö 1974* s. 106–125.

225 Komiteatyöstä jäi kuitenkin muotoiluja pykäläteksteiksi. Ks. *Jyränki* 1980 s. 93–99.

226 *Perusoikeustyöryhmän muistio*.

227 *Perusoikeuskomitea*. Komiteamietintö 1992:3.

228 Erityisen kriittisiä vajaan sadan lausunnonantajan joukossa olivat valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen Työnantajain Keskusliitto STK ja Maataloustuottajien Keskusliitto MTK. Ks. tarkemmin *Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö*.

229 HE 309/1993 vp.

”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.”²³⁰

Saamelaisia koskevat kysymykset olivat muutoinkin esillä lainsäädäntötyössä 1990-luvulla. Työministeriössä oli ollut valmisteltavana kysymys Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n vuonna 1989 hyväksymän alkuperäiskansasopimuksen numero 169 ratifioinnista, mihin ei kuitenkaan vielä tuolloin ollut edellytyksiä.²³¹ Oikeusministeriössä oli valmisteltu 8.3.1991 annettu laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991). Samana vuonna lisättiin valtiopäiväjärjestykseen säännökset (1079/1991) saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa heitä erityisesti koskevissa asioissa. Edelleen hallitusmuotoon otettiin vuonna 1995 säännökset (973/1995) saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta.

Suomen perusoikeusuudistus tuli voimaan elokuun alusta 1995. Se toteutettiin perustuslain osittaisuudistuksena muuttamalla vuoden 1919 hallitusmuotoa, joka oli säilynyt lähes koskemattomana ennen 1980-luvulla alkanutta perustuslain osittaisuudistusten sarjaa.²³²

Perusoikeusuudistus oli pitkäaikaisen ja perusteellisen lainvalmistelun tulos.²³³ Sen valmistelua ja hyväksymistä edisti erityisesti kolme seikkaa. Ensinnäkin uudistuksen toteuttamiselle oli kansainvälisiä paineita, joita aiheuttivat Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeussopimukseen.²³⁴ Toiseksi hyvän tietopohjan uudistukselle loi Suomessa noihin aikoihin harjoitettu vilkas perus- ja ihmisoikeuksia koskenut oikeustieteellinen tutkimus.²³⁵ Kolmantena syynä oli siirtyminen normaaliparlamentarismiin, joka toteutettiin kumoamalla tavallisen lainsäädännön hidasteina olleet määränemmistö säännökset.²³⁶

Perustuslain useat osittaisuudistukset ja -muutokset veivät väistämättä tilanteeseen, jossa tarvittiin perustuslain kokoamista. Pääministeri *Paavo Lipposen* ensimmäisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti ryhdyttiin laati-

230 Suomen Hallitusmuodon muuttamista koskevan lain 14 §:n 3 momentin kaksi ensimmäistä virkettä.

231 HE 306/1989 vp, PeVM 12/1990 vp ja EV HE 306/1989 vp. Ks. sopimuksesta tarkemmin kirjan jakso 4.

232 Ks. laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995) Ks. myös säädöskokoelman n:o 970–972.

233 Ks. *Hallberg* 2009 s. 25–28. Ks. myös *Niemivuo* 1997 s. 229–240 ja 2002 s. 100–111.

234 Ks. Pellonpää 2009 s. 107: ”Uudistuksen yhtenä taustatekijänä oli viisi vuotta aikaisemmin tapahtunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifointi.”

235 Hyvän kuvan harjoitetusta perusoikeustutkimuksesta saa *Kaarlo Tuorin* virallisen vastaväittäjän lausunnosta, joka koski *Veli-Pekka Viljasen* väitöskirjaa ”Perusoikeuksien rajoitukset” (2001), ks. *Tuori* 2001 s. 916–918.

236 Ks. *Niemivuo* 2002 s. 136–144.

maan maalle uutta perustuslakia. Tämä perustuslaki 2000 -hanke saatettiin päätökseen niin, että uusi perustuslaki tuli voimaan maaliskuun alusta 2000.

Uutta perustuslakia valmisteltaessa perusoikeuksiin ei enää sisällöllisesti kajottu.²³⁷ Vain joitakin lakitekniisiä muutoksia tehtiin. Muun muassa kullekin perustuslain pykälälle laadittiin pykäläotsikko. Uuden perustuslain hallituksen esityksen perusteluissakin viitataan pääasiassa ainoastaan vuoden 1995 uudistuksen esitöihin.²³⁸

6.2 Perusoikeusluettelo

Perusoikeusuudistuksen sekä perustuslaki 2000 -hankkeen seurauksena Suomessa on voimassa varsin pitkä ja yksityiskohtainen perusoikeusluettelo. Se muistuttaa sisällöllisesti suuresti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, mutta sillä on myös omia kansallisia erityispiirteitä.²³⁹ Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeussäännöksiä on tähän mennessä muutettu vain yhdessä kohdin.²⁴⁰

Perustuslain 2 luvussa säädetty *perusoikeusluettelo* on seuraava:

6 §. Yhdenvertaisuus

– *Yhdenvertaisuus lain edessä* (1 mom.): ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.”

– *Syrjinnän kieltö* (2 mom.): ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

– *Lasten yhdenvertainen kohtelu* (3 mom.): ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.”

– *Sukupuolten tasa-arvon edistäminen* (4 mom.): ”Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palk-

237 Oikeusministeri *Sauli Niinistö* toi tämän linjauksen nimenomaisesti esiin asiaa käsiteltäessä hallituksen iltakoulussa 17.1.1996. Tämä seikka mainittiin myös perustuslakia valmistelleen komitean asettamista koskevassa valtioneuvoston esittelylistassa (Oikeusministeriö, *Pekka Nurmi*, 18.1.1996).

238 Ks. HE 1/1998 vp s. 78/II: ”Perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta voidaan viitata yleisesti hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön (PeVM 25/1994 vp).” Uuden perustuslain perusoikeussäännösten yksityiskohtaisiin perusteluihin käytettiinkin vain runsaat pari sivua tekstiä.

239 Ks. esim. *Viljanen* 1996 s. 788–815 ja Martin Scheinin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä teoksessa *Hallberg et al.* 1999 s. 187–203.

240 Vuonna 2007 perustuslain 9 §:n 3 momenttia jouduttiin muuttamaan EU-sääntelyn vuoksi. Kysymys oli ns. eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä.

kauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrätessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

7 §. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

- *Oikeus elämään* (1 mom.): ”Jokaisella on oikeus elämään (...).”
- *Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen* (1 ja 3 mom.): ”Jokaisella on oikeus (...) henkilökohtaiseen (...) koskemattomuuteen (...)” ”Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua (...) mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.”
- *Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen* (1 mom.): ”Jokaisella on oikeus (...) henkilökohtaiseen (...) turvallisuuteen.”
- *Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen* (1 ja 3 mom.): ”Jokaisella on oikeus (...) henkilökohtaiseen vapauteen (...) eikä vapautta [saa] riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.”
- *Vapaudenriistaa koskeva erityissuoja ja vapautensa menettäneen oikeuksien turvaaminen* (3 mom.): ”Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.”
- *Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto* (2 mom.): ”Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.”

8 §. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

- *Taannehtivan rikoslain kielto* (1. virke): ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.”
- *Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate* (2. virke): ”Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.”

9 §. Liikkumisvapaus

- *Liikkumisvapaus* (1 mom.): ”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa (...)”
- *Vapaus valita asuinpaikkansa* (1 mom.): ”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus (...) valita asuinpaikkansa.”
- *Oikeus lähteä maasta* (2 mom.): ”Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.”
- *Kansalaisten maahan saapumisoikeus* (3 mom.): ”Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan (...)”
- *Kansalaisen suoja toiseen maahan karkottamista, luovuttamista ja siirtämistä vastaan* (3 mom., muut. 802/2007): ”Suomen kansalaista ei saa (...) karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.”

– *Ulkomaalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella siellä* (4 mom., 1. virke): ”Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.”

– *Ulkomaalaisen suoja karkotusta, luovutusta tai palauttamista vastaan* (4 mom., 2. virke): ”Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.”

10 §. Yksityiselämän suoja

– *Yksityiselämän suoja* (1 mom.): ”Jokaisen yksityiselämä (...) on turvattu.”

– *Henkilötietojen suoja* (1 mom., 2. virke): ”Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.”

– *Kunnian suoja* (1 mom.): ”Jokaisen (...) kunnia (...) on turvattu.”

– *Kotirauhan suoja* (1 mom. ja 3 mom., 1. virke): ”Jokaisen (...) kotirauha on turvattu.” ”Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.”

– *Luottamuksellisen viestin salaisuus* (2 mom. ja 3 mom., 2. virke): ”Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.” ”Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”

11 §. Uskonnon ja omantunnon vapaus

– *Uskonnon vapaus* (1 ja 2 mom.): ”Jokaisella on uskonnon (...) vapaus.” ”Uskonnon (...) vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa (...) ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan.”

– *Omantunnon vapaus* (1 mom. ja 2 mom., 2. virke): ”Jokaisella on (...) omantunnon vapaus.” ”(...) omantunnon vapauteen sisältyy (...) oikeus ilmaista vakaumus (...)” ”Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.”

12 §. Sananvapaus ja julkisuus

– *Sananvapaus* (1 mom.): ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

– *Tallennejulkisuus* (2 mom., 1. virke): ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömiin syiden vuoksi rajoitettu.”

– *Oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta* (2 mom., 2. virke): ”Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.”

13 §. Kokousoikeus- ja yhdistymisvapaus

– *Kokousoikeus* (1 ja 3 mom.): ”Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia (...) sekä osallistua niihin.” ”Tarkempia säännöksiä kokousoikeudesta (...) käyttämisestä annetaan lailla (...)”

– *Mielenosoitusvapaus* (1 ja 3 mom.): ”Jokaisella on oikeus lupaa hankki-

matta järjestää (...) mielenosoituksia sekä osallistua niihin.” Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden (...) käyttämisestä annetaan lailla.”

– *Yhdistymisvapaus* (2 mom., 1. ja 2. virke sekä 3 mom.): ”Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapautteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.” ”Tarkempia säännöksiä (...) yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.”

– *Ammatillinen yhdistymisvapaus ja edunvalvonta sekä työtaisteluoikeus* (2 mom., in fine): ”Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.”

14 §. Vaali- ja osallistumisoikeudet

– *Valtiollinen ääni- ja äänestys-oikeus* (1 mom.): ”Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tässä perustuslaissa.”

– *Kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus* (2 mom., 1. virke): ”Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.”

– *Oikeus osallistua kuntien hallintoon* (2 mom., in fine): ”Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.”

– *Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen* (3 mom.): ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

15 §. Omaisuuden suoja

– *Omaisuuden suoja* (1 mom.): ”Jokaisen omaisuus on turvattu.”

– *Pakkolunastus* (2 mom.): ”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”

16 §. Sivistykselliset oikeudet

– *Oikeus maksuttomaan perusopetukseen* (1 mom., 1. virke): ”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.”

– *Oppivelvollisuus* (1 mom., 2. virke): ”Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.”

– *Muun opetuksen saatavuus* (2 mom.): ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta (...) varattomuuden sitä estämättä.”

– *Itensä kehittämisen turvaaminen* (2 mom.): ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti (...) kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”

– *Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus* (3 mom.): ”Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.”

17 §. Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

- *Kansalliskielet* (1 mom.): ”Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.”
- *Suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuus* (2 mom., 2. virke): ”Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.”
- *Oikeus oman kielen käyttämiseen viranomaisissa* (2 mom., 1. virke ja 3 mom., 2. virke): ”Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla.” ”Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.”
- *Kielellisten ja kulttuuristen vähemmistöjen suoja* (3 mom., 1. virke): ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.”
- *Viittomakielisten ja vammaisten oikeudet* (3 mom., in fine): ”Viittomakielitä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

18 §. Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

- *Oikeus hankkia toimeentulonsa sekä ammatin- ja elinkeinovapaus* (1 mom., 1. virke): ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.”
- *Työvoiman suojelu* (1 mom., 2. virke): ”Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”
- *Työllisyyden edistäminen ja oikeus työhön* (2 mom., 1. virke): ”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.”
- *Oikeus työllistävään koulutukseen* (2 mom., 2. virke): ”Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.”
- *Työstä erottamisen kieltö* (3 mom.): ”Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.”

19 §. Oikeus sosiaaliturvaan

- *Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon* (1 mom.): ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”
- *Perustoimeentulon turva* (2 mom.): ”Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.”
- *Oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin* (3 mom., 1. virke): ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (...).”
- *Väestön terveyden edistäminen* (3 mom., 1. virke): ”Julkisen vallan on (...) edistettävä väestön terveyttä.”
- *Lasten huolenpidosta vastaavien tukeminen* (3 mom., 2. virke): ”Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu.”
- *Asumisen edistäminen* (4 mom.): ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

20 §. Vastuu ympäristöstä

– *Vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä* (1 mom.): ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.”

– *Oikeus terveelliseen ympäristöön* (2 mom.): ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (...).”

– *Oikeus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon* (2 mom.): ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle (...) mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

21 §. Oikeusturva

– *Oikeus asianmukaiseen ja joutuisaan tuomioistuini- ja viranomaiskäsitte-lyyn* (1 mom.): ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (...).”

– *Oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistui- men tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi* (1 mom.): ”Jokai- sella on (...) oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuo- mioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

– *Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaaminen* (2 mom.): ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja ha- kea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (...) ta- keet turvataan lailla.”

– *Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen* (2 mom.): ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut (...) hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Lisäksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoi- keuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan lainkohdassa paitsi lainsäätäjää myös valtion hallintoviranomaisia, tuomio- istuimia, kuntia, kuntayhtymiä, Ahvenanmaan maakunnan ja evankelisluteri- laisen kirkon viranomaisia sekä julkisoikeudellisia laitoksia. Edelleen perus- tuslain 2 luvun viimeinen pykälä eli 23 § sisältää säännökset perusoikeuksista poikkeusoloissa, kuten sodan tai valmiuslainsäädännössä määritellyn muun kriisin aikana.

Miten näitä perusoikeusluettelon säännöksiä sovelletaan saamelaisiin? Kysymykseen pyritään seuraavassa vastaamaan erittelemällä aluksi esikysy- myksenä sitä, keiden saamelaisten oikeuksia perusoikeussäännöksillä turva- taan. Sen jälkeen käsitellään tarkemmin keskeisimpiä saamelaisia yksilöinä koskevia perusoikeuksia. Seuraavaksi tarkastellaan saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia. Lopuksi esitetään joitakin arvioita lähitulevai- suuden askelista, jotka koskettavat saamelaisia.

6.3 Keiden saamelaisten oikeuksia perusoikeussäännöksillä turvataan?

Perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja ihmisyksilöiden²⁴¹ oikeuksia. Perusoikeudet ovat luonteeltaan yleisiä, ja ne kuuluvat pääsääntöisesti yhtäläisin perustein kaikille. Useimmat perusoikeussäännöksistä onkin kirjoitettu *jo-kaisen* oikeuksiksi.

Saamelaistenkin perusoikeudet ovat ennen muuta saamelaisille *yksilöinä* kuuluvia oikeuksia. Joitakin perusoikeuksia, esimerkiksi yhdistymisvapautta voivat toteuttaa kuitenkin vain useimmat saamelaiset yhdessä. Monet useita ihmisiä yleensä vaativat oikeudet on mahdollista periaatteessa toteuttaa yksinkin (esim. yhden miehen tai naisen mielenosoitus Metsähallituksen hakukuita vastaan).

Tietyt perusoikeusluettelossa mainitut oikeudet ovat myös selkeästi *kollektiivisia*, saamelaisille väestöryhmänä – alkuperäiskansana – kuuluvia oikeuksia. Tällaisia ovat erityisesti oikeus kieleen ja kulttuuriin.

Saamelaiset ovat alkaneet korostaa yhä enemmän sitä, että he ovat yksi kansa. Kuuluvatko perustuslaissamme säädetyt perusoikeudet siten yhtäläisesti paitsi Suomen myös *Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaisille*? Perusoikeusuudistuksen yksi keskeinen muutos oli vähentää Suomen kansalaisuuden merkitystä perusoikeussuojaa annettaessa. Toisin sanoen pääsääntönä on, että kaikille laillisesti maassa oleskeleville kuuluvat yhtäläiset perusoikeudet. Ainoina poikkeuksina ovat vaali- ja osallistumisoikeudet sekä oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä. Varsinkaan Venäjän saamelaisille Suomen valtakunnan raja ei ole samalla tavoin avoin kuin Ruotsin ja Norjan vastainen raja näiden maiden saamelaisille.

Entä ulottuuko perusoikeussuoja myös saamelaisten muodostamiin *oikeushenkilöihin*? Vaikka pääsäännön mukaisesti perusoikeudet antavat suojaa luonnollisille henkilöille, on perusteltua ulottaa suoja usein välillisesti myös oikeushenkilöihin. Erityisesti perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukset on toteutettava myös oikeushenkilöiden osalta.²⁴²

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on yksiselitteisesti hyväksytty kanta, jonka mukaan valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.²⁴³ Vastaavasti myöskään *saamelaiskäräjil-*

241 Perusoikeuksilla ei siis suojata eläinten, esimerkiksi porojen oikeuksia. Kansallisella tasolla tavallisen lain järjestyksessä annetuilla säädöksillä on kehitetty eläintenkin suojaa. Monet näistä säädöksistä perustuvat EU:n sääntelyyn.

242 Ks. Veli-Pekka Viljanen teoksessa *Hallberg et al.* 1999 s. 117–120.

243 HE 309/1993 vp s. 23.

le ei anneta perusoikeussuojaa. Käräjiä koskee kuitenkin perustuslain 121 §:n säännös, jonka mukaan saamelaisilla on kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) säännellään saamelaisten kotiseutualueesta, joka käsittää Utsjoen, Inarin ja Enontekiön kunnat sekä osia Sodankylästä. Lisäksi laissa säädetään itsehallintoa toteuttavan saamelaiskäräjien vaaleista ja toiminnasta. Käräjien tehtävänä onkin eritoten saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien etujen ja oikeuksien kollektiivinen puolustaminen.

Perusoikeussäännökset on kirjoittamistavaltaan laadittu sukupuolineutraaleiksi viittaamatta erikseen miehiin tai naisiin. Tätä korostaa myös sukupuoli syrjintäperusteena (perustuslain 6 §:n 2 momentti). Yksittäiset perusoikeussäännökset – muodollisesta sukupuolineutraalisuudesta huolimatta – kohdistuvat *saamelaisnaisiin* kuitenkin käytännössä eri tavoin kuin miehiin. Saamelaisnaisten kannalta keskeisiä ovat muun muassa osallistumista ja sosiaalisia oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset.

Perusoikeuksien subjektiivisuus ei pääsääntöisesti riipu iästä. *Saamelaislapsia ja -nuoria*, kuten muitakin lapsia ja nuoria, koskevat eräät ikäraajat. Valtiollisiin, kunnallisiin ja saamelaiskäräjien vaaleihin ja kansanäänestyksiin voivat osallistua vain 18 vuotta täyttäneet. Yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Sosiaalisiin oikeuksiin luettava perustuslain 19 §:n 3 momentti on myös tärkeä säännös lasten kannalta. Sen mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perusoikeuksiin kuuluu saamelaisten oikeus ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisia ei kuitenkaan velvoiteta siihen eikä perusoikeussäännöksistä ole siten suoraan johdettavissa esimerkiksi saamelaislapsille oikeutta saada oppia äidinkielenä saamen kieltä. Kielen ja kulttuurin oppiminen asettaa lasten vanhemmille ja muille läheisille suuren vastuun, jonka laiminlyöntiä ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sanktioitu. Julkisen vallan perusoikeutta tukevat toimet ovat olennaisia erityisesti saamelaislapsien päivähoitoa ja koulunkäyntiä saamenkielellä järjestettäessä.

6.4 Keskeiset saamelaisille yksilöinä kuuluvat perusoikeudet

Tärkeä saamelaisia yksilöinä koskeva perusoikeus on *yhdenvertaisuus* ja siihen liittyvä *syrjintäkielto* (perustuslain 6 §:n 1 ja 2 mom.) Saamelaisia, kuten muitakaan ihmisiä, ei saa syrjiä.²⁴⁴ Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa aset-

244 Ks. myös kirjan jakso 7.

taa eri asemaan muun muassa alkuperän tai kielen perusteella. Syrjintä ei välttämättä perustu vain yhteen syyhyn, vaan syrjinnän kohteena voi vaikkapa olla iäkäs, vammainen ja saamenkielinen saamelaisnainen. Tällöin puhutaan moniperusteisesta syrjinnästä. Kiellettyä on myös ns. läheissyrjintä, joka voi johtua syrjinnän kohteen läheisen saamelaisuudesta.

Syrjinnästä on säädetty tarkemmin perustuslakia alemmanasteisessa lainsäädännössä. Tärkeimmät yleislait ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki eli tasa-arvolaki (8.8.1986/609) ja yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21) sekä näitä koskeva viranomaissaantely.²⁴⁵ Lisäksi keskeisiä ovat monet yhdenvertaisuuden kannalta erityislain asemassa olevat säädökset, esimerkiksi työsopimuslaki, valtion virkamieslaki ja kunnallisista viranhaltijoista annettu laki.²⁴⁶ Syrjintää voi esiintyä lähes kaikilla elämänoilla, kuten viranomaistoiminnassa, julkista tehtävää hoitavan yksityisen toiminnassa, työelämässä, koulutuksen järjestämisessä sekä tavaroita ja palveluksia tarjottaessa. Syrjintä voi olla erilaista, esimerkiksi välitöntä tai välillistä tai häirintää.²⁴⁷ Syrjintää saattaa olla esimerkiksi saamelaisen sivuuttaminen työhönotossa tai asunon vuokraamisessa, samoin kuin seksuaalinen häirintä ja koulukiusaaminen.

Nyky-yhteiskunnassa pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei enää kaikissa tapauksissa pidetä riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin pitää turvautua ns. *positiiviseen erityiskohteluun*. Sillä tarkoitetaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Tällainen poikkeamismahdollisuus mainittiin myös perusoikeusudistuksen esitöissä.²⁴⁸

Vapausoikeudet ovat Suomessa olleet perinteisesti perusoikeusjärjestelmän ydintä. Demokraattisessa oikeusvaltiossa nämä oikeudet suojaavat yksilöä ennen muuta julkisen vallan toimilta. Toisaalta monet vapausoikeuksista myös edellyttävät julkiselta vallalta toimenpiteitä, joilla yksilöä suojellaan ulkopuolelta tulevia uhkia ja vapauksien loukkauksia vastaan. Tietyissä tilanteissa julkiselta vallalta edellytetään aktiivisia toimia, jotta yksilö voisi käyttää vapauksiaan. Erityisen merkityksellisiä vapausoikeuksia saamelaisille ovat oikeus harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, liikkumisvapaus ja omaisuudensuoja.

245 Laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/1986) ja laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

246 Työsopimuslaki (55/2001) 2:2, 7:2 ja 12:1 ja 2, valtion virkamieslaki (750/1994) 6 ja 11 § sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) 12 §.

247 Ks. *Ahtela et al.* 2006 s. 34–38. .

248 HE 309/1993 vp s. 44: ”Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.”

Monelle saamelaisille on tärkeää oikeus hankkia toimeentulonsa perinteisillä elinkeinoillaan eli poronhoidolla sekä metsästyksellä ja kalastuksella. Tämä oikeus saamelaisilla on jo perustuslain 17 §:n 3 momentin nojalla alkuperäiskansalle kuuluvana oikeutena. Suomessa saamelaisilla ei ole yksinoikeutta poronhoitoon, kuten Norjan saamelaisilla. Tämä elinkeinon harjoittaminen saattaa joutua ristiriitaan muiden elinkeinon- ja ammatinharjoittajien oikeuksien kanssa. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetty ammattin- ja elinkeinovapaus suojaa myös viimeksi mainittuja.²⁴⁹

Saamelaisille liikkumisvapaus, myös valtakunnan rajojen yli kulkeminen, on tärkeä perusoikeus. Se liittyy erityisesti saamelaisten perinteisten elinkeinon, etenkin poronhoidon harjoittamiseen. Tämän oikeuden toteutumisen ta on säännelty tarkemmin, myös kahdenvälisillä kansainvälisillä sopimuksilla.²⁵⁰

Omaisuuksensuoja on monessa suhteessa saamelaisille merkityksellinen perusoikeus. Omaisuus käsite on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muodostunut laajaksi ulottuen konkreettisesta maaomaisuudesta tekijänoikeuksiin²⁵¹. Omaisuusensuoja liittyy yksilöiden taloudellisen toimintavapauden ja taloudellisen turvallisuuden suojelemiseen ja edistämiseen. Se antaa yksilöille periaatteellisen taloudellisen riippumattomuuden ja turvallisuuden käyttäen muita perusoikeuksia. Omaisuusensuoja voidaankin nähdä yhtenä edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiseksi.

Osallistumisoikeudet ja demokraattiset päätöksentekomuodot kuuluvat keskeisesti nykyaikaiseen yhteiskuntaan.²⁵² Kansalaisille on tärkeää osallistua ja vaikuttaa valtiollisiin vaaleihin ja kansanäänestyksiin sekä Euroopan parlamentin vaaleihin. Erityisen tärkeää saamelaisille on äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä sekä osallistua kunnallishallintoon saamelaisten kotiseutualueen kunnissa (Utsjoella, Inarissa, Enontekiöllä ja Sodankylässä).

Saamelaiset käyttävät osallistumisoikeuksiaan myös saamelaiskäräjien vaaleissa ja sen toiminnassa. Saamelaiskäräjät on edustuksellinen, vaaleilla valittu toimielin, joka ”tuo kollektiivisesti saamelaisia koskevat näkemykset päätöksentekoon”.²⁵³ Sillä on tärkeä asema saamelaisten oikeuksien ja etujen ajamisessa. Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä on säädetty viranomaisille

249 Perusoikeuksien kollisiosta ks. esim. Veli-Pekka Viljanen teoksessa *Hallberg et al.* s. 155 ja 157.

250 Suomen ja Ruotsin välinen sopimus poroista rajaseuduilla, SopS 1/1926 sekä Suomen ja Norjan välinen sopimus poroaitojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä muista toimenpiteistä porojen estämiseksi pääsemästä toisen valtakunnan alueelle, SopS 29–30/1983.

251 Ks. myös kirjan jakso 10.

252 Vaali- ja osallistumisoikeuksista ks. Kaarlo Tuori teoksessa *Hallberg et al.* 1999 s. 461–471.

253 *Saamelaistoimikunnan mietintö*, komiteanmietintö 2001:14 s. 109.

yleinen neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Lisäksi viranomaisen on neuvoteltava asioista, jotka saamelaisten kotiseutualueella koskevat:

- 1) yhdyskuntasuunnittelua;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia;
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Kolttalain (24.2.1995/253) mukaan kolttasaamelaisten erityisinä vaikuttamiskeinoina ovat kolttien kyläkokous²⁵⁴ ja sen valitsevat kolttaneuvostot.²⁵⁵ Kyläkokouksessa käsitellään kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevia laajakantoisia asioita. Kolttaneuvostot vastaavat kyläkokousten asioiden valmistelusta ja sen päätösten täytäntöönpanosta. Kolttien yhteisten asioiden hoitamista ja etujen valvontaa varten valitaan vaaleilla luottamusmies.²⁵⁶

Saamelaiset osallistuvat myös Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoitoon, käyttöön ja suojeluun neuvottelukuntajärjestelmän kautta.²⁵⁷ Vaikuttamismahdollisuuksien tehostaminen on ollut vireillä valtioneuvostossa. Julkista valtaa velvoittavatkin perustuslain 14 §:n 3 momentin ja 20 §:n 2 momentin säännökset yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä.

Saamelaisille keskeisiä ovat *sivistykselliset oikeudet*, joilla on läheiset yhteydet kieleen ja kulttuuriin. Maamme opetuslainsäädännössä on pyritty turvaamaan saamelaisten lasten ja nuorten oikeus saada peruskoulu- ja muuta opetusta saamen kielellä. Osalle oppilaista saame on äidinkieli ja opetuskieli, osalle taas vieras kieli. Opetuksen tulee paitsi tukea saamelaista identiteettiä myös ”edistää oman kulttuurin, historian ja pohjoismaisen saamelaisyhteisön

254 Kolttalain 42–44 §.

255 Kolttalain 45 §, jonka mukaan on kaksi kolttaneuvostoa, toinen Näämön ja toinen Nellimin-Keväjärven alueita varten.

256 Kolttalain 46 §. Kolttaneuvostojen yhteinen kokous valitsee luottamusmiehelle varamiehen.

257 Laki Metsähallituksesta (30.12.2004/1378) 4 ja 20 §.

tuntemusta ja tietoisuutta saamelaisista kansana ja yhtenä maailman alkupe-
räiskansoista. Opetuksen tavoitteena on, että oppilas on perusopetuksen suori-
tettuaan tietoinen omista juuristaan, kulttuuriperinnöstään, eri saamenkie-
listä, kulttuurialueista ja saamelaisryhmistä. Koulun tulee antaa oppilaille
edellytykset terveen itsetunnon kehittymiseen niin, että oppilaat voivat säilyt-
tää saamelaisen identiteettinsä sulautumatta pääväestöön.²⁵⁸

Myös *sosiaaliset oikeudet* ovat saamelaisten kannalta keskeisiä, vaikka nii-
tä ei perustuslaissa olekaan muotoiltu yksilöiden subjektiivisiksi oikeuksiksi.
Enimmäkseen ne on laadittu lainsäätäjän ja julkisen vallan turvaamis- ja edis-
tämismelvoitteiksi. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen käytännössä on
usein riippunut valtion ja kuntien taloudellisista voimavaroista, vaikka niiden
määrittämisen perusoikeuksiksi olisi pitänyt jo sinällään varmistaa niiden
riittävä toteuttamistaso julkisessa toiminnassa.

Erityislainsäädännössä säädetään lasten päivähoiton antamisesta saamen
kielellä.²⁵⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on järjestettävä niin, että saa-
melaisten äidinkieli ja kulttuuritausta otetaan huomioon.²⁶⁰ Valtio tukee eril-
lisellä valtionavustuksella saamelaisten kotiseutualueen kuntia saamenkielis-
ten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi.

Oikeus ympäristöön on perustuslaissa muotoiltu muista perusoikeussään-
nöksistä poikkeavalla tavalla. Se on kirjoitettu jokaisen vastuuksi luonnosta ja
sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä kulttuuriperinnöstä. Säännös koros-
taa luonnon itseisarvoa ja ulottaa katseensa tuleviin sukupolviin.²⁶¹ Lapin
aran luonnon suojeleminen onkin tärkeää suunniteltaessa toimia metsien
käytön ja porolaidunten kulumisen varalta. Ympäristönäkökohdat on otettava
huomioon myös esimerkiksi matkailua ja moottorikelkkailua kehitettäessä.

Oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 § antaa oikeudenmukaisen oikeu-
denkäynnin ja hyvän hallinnon takeet kaikille ihmisille, myös saamelaisille.
Säännöksessä korostetaan asioiden käsittelyn asianmukaisuutta ja joutuisuut-
ta. Saamelaisille on oikeusturvan kannalta tärkeä myös 17 §:n 3 momentin
säännös, joka antaa heille oikeuden oman kielensä – pohjoissaamen, inarin-
saamen tai koltansaamen – käyttöön tuomioistuimissa ja viranomaisessa saa-
melaisten kotiseutualueella ja eräissä viranomaisissa muuallakin maassa. Tätä
kysymystä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

258 Hallituksen ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2009 s. 171.

259 Laki lasten päivähoitosta 11 §:n 2 mom. (875/1981).

260 Ks. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 4 §:n 2 mom. ja 5 §:n
3 mom., jossa säädetään tulkitsemisesta ja käyttämisestä. Ks. edelleen laki potilaan
asemasta ja oikeuksista (785/2000) 3 §:n 3 mom.

261 Ks. esim. *Kokko* 2008 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

6.5 Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet

Saamelaisille on turvattu perustuslaissa *kielelliset oikeudet*, joilla on läheiset yhteydet yhdenvertaisuuteen, sivistyksellisiin perusoikeuksiin ja oikeusturvaan. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään. Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä (kielimuotoa): pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Erityisesti näistä kaksi viimeksi mainittua ovat uhanalaisia.

Saman lainkohdan mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Vuoden 2004 alusta tuli voimaan uusi saamen kielilaki, jonka tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaan kieltään ja kulttuuriaan. Tässä laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Niin ikään laissa on säännökset julkisen vallan velvollisuudesta edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Tavoitteena on, että ”saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota”.²⁶²

Saamen kielilain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalan piiriin kuuluvista viranomaisista ja muista toimijoista. Näitä ovat erityisesti saamelaisten kotiseutualueen kunnat ja kuntayhtymät, valtion viranomaiset ja tuomioistuimet sekä saamelaisten omat toimielimet, kuten saamelaiskäräjät, saamelaisasiain neuvottelukunta ja kolttalaissa tarkoitettu kyläkokous. Lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvat ylimmät laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut, kuten vähemmistövaltuutettu, sekä eräitä muita julkisia tehtäviä hoitavia, kuten Verohallinto ja Kansaneläkelaitos.

Lain 2 luvussa on yksityiskohtaiset säännökset saamelaisten luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa ja edustuksellisissa toimielimissä. Luvussa on säännökset myös viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta saamen kielellä sekä säädösten ja mietintöjen julkaisemisesta saameksi. Edelleen lain 3 luvussa on säädetty erityisistä saamen kieltä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista saamelaisten kotiseutualueella. Saamen kielilain 4 luvussa on yksityiskohtaiset säännökset saamen kielen tulkkauksesta ja kääntämisestä. Kielellisiä oikeuksia edistäviä toimia koskevat säännökset on koottu lain 5 lukuun. Keskeisenä tavoitteena on kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä. Erityisesti tulkkaus- ja kääntämistarvetta on pyritty vähentämään kielitaitovaatimuksia ja kielikoulutusta koskevilla säännöksillä.²⁶³

262 Saamen kielilaki 1 §:n 3 momentti.

263 Hallituksen ihmisoikeuskertomus eduskunnalle 2009 s. 170.

Lain toteutumisen seurantavastuu on erityisesti saamelaiskäräjillä. Eduskunnalle raportoidaan kerran vaalikaudessa maan kieliolojen kehityksestä, jolloin saamelaisten kieliolot tulevat myös eduskunnan arvioitaviksi.²⁶⁴

Perustuslain 17 §:n 3 momentti turvaa saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää myös omaa *kulttuuriaan*. Kulttuuri on hyvin moninainen käsite tässä yhteydessä. Se kattaa mitä erilaisimmat ilmiöt, jotka perinteisesti luetaan kulttuurin piiriin (esimerkiksi taide, kirjastot ja museot sekä joukkotiedotusvälineet). Lisäksi saamelaiselle kulttuurille tyypillisiä muotoja ovat esimerkiksi pukeutuminen, joiku ja käsityötaidot.²⁶⁵ Saamelaisten kulttuuri on ymmärrettävä vielä laajemminkin. Se kattaa myös saamelaisten *perinteiset elinkeinot*, kuten poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen.²⁶⁶ Nämä nauttivat perustuslain suojaa. Julkinen valta pyrkii kehittämään saamelaisten poronhoitoa. Nykyisin keskeinen säädös on poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (21.1.2000/45), jonka tavoitteena on kehittää porotalouden rakennetta tukemalla siihen liittyviä investointeja ja nuorten aloittamista elinkeinossa.²⁶⁷

Kolttaasaamelaisten kulttuuria ja elinkeinoja tuetaan kolttalailla. Lailla pyritään muun muassa kehittämään tiloja sekä niiden säilymistä kolttien omistuksessa ja hallinnassa. Lain toimeenpanossa keskeistä on luonnonvarojen kestävä käyttö, perinneympäristön säilyttäminen ja koltta-alueen kehittäminen kokonaisuutena. Nämä ovat hyviä arvoja ja lähtökohtia, mutta lain tarjoamat keinot eivät enää vastaa kolttayhteiskunnan tarpeita. Siksi lain uudistustyö olisi käynnistettävä mitä pikimmin.

264 Tähän mennessä on annettu kaksi valtioneuvoston kertomusta kielilainsäädännön soveltamisesta (Oikeusministeriön julkaisut 2005 ja 2009).

265 Ks. SiVM 9/1993 vp. Valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon pohjalta antamassaan mietinnössä sivistysvaliokunta edellytti saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian pohjalta, jotta he voisivat tulevaisuudessaakin elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja monikulttuurisessa yhteiskunnassamme. Ks. myös *Saamelaistoimikunnan mietintö*. Komiteamietintö 2001:14 s. 34–35.

266 Ks. HE 309/1993 vp s. 65/II. Ks. myös PeVL 3/1990 vp ja 8/1993 vp.

267 Poronhoidon kehittäminen on keskeisessä asemassa myös ehdotuksessa pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Siinä on luonnosteltu asiaa koskeva artikla (42(3)) seuraavasti: ”Suomi sitoutuu vahvistamaan saamelaisen poronhoidon asemaa ottaen huomioon Euroopan unionin liittymissopimukseen kuuluvan saamelaisia alkuperäiskansana koskevan pöytäkirjan numero 3.” Ks. *asiantuntijaryhmän mietintö* 2005 s. 62.

6.6 Lopuksi – sananen lähitulevaisuudesta

Perustuslain perusoikeudet on paalutettu vuosikymmeniksi eteenpäin. Näillä näkymin niihin ei ole odotettavissa lähivuosina muutoksia.²⁶⁸ Saamelaisten oikeuksia koskevan sääntelyn muutospainet kohdistuvatkin toisaalle.

Valtioneuvostossa on vireillä useita sopimus- ja lainsäädäntöhankkeita, joilla on vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin. Näitä ovat: Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n vuonna 1989 hyväksymän alkuperäiskansasopimuksen nro 169 ratifioiminen²⁶⁹, saamelaisten osallistumisoikeuksien laajentaminen päättettäessä Metsähallituksen hallinnassa olevien alueiden käytöstä ja pohjoismainen saamelaissopimus²⁷⁰. Saamelaiskäräjistä annettu laki ja kolttalaki kaiapaavat uudistamista. Myös olisi pohdittava saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvien saamelaisten oikeuksia.

Kaikki mainitut hankkeet ovat merkittäviä ja tarvitsevat tuekseen tieteellistä tutkimusta. Vain tutkimukseen perustuva tietopohja antaa lainvalmistelijoille ja päätöksentekijöille luotettavan kuvan vallitsevasta tilanteesta. Valittavasti saamelaisoikeutta koskeva tutkimus on ollut maassamme suhteellisen vähäistä. Tilanne näyttää kuitenkin nyt valoisammalta kuin pitkään aikaan. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa ja Arktisessa keskuksessa on vireillä useita opinnäytetöitä saamelaisoikeuden alalta. Erityisen ilahduttavaa on, että nämä työt porautuvat saamelaisia koskeviin ajankohtaisiin kysymyksiin. Täysin uutena esillä ovat kolttasaamelaisten oikeudet. Nämä hankkeet ovat linjassa myös sen kanssa, että Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa on lähivuosina tarkoitus vahvistaa oikeuskulttuurin tutkimusta oikeuslingvistiikan rinnalla.²⁷¹

Saamelaistutkimuksella Suomessa on pitkä matka kansainvälisen tutkimuksen kärkeen. Sinne edettäessä ratkaistaviksi tulevat vielä muun muassa monet saamelaistutkimuksen menetelmälliset kysymykset.²⁷² Toisaalta erityisenä vahvuutenamme on se, että useimmat maassamme vireillä olevien saamelaistutkimusten tekijöistä ovat syntyperältään saamelaisia ja voivat näin tarkastella oikeuskysymyksiä myös saamelaisyhteisön sisältä.

268 Oikeusministeriössä valmistellaan perustuslain tarkistusta ministeri *Christoffer Taxellin* johtaman perustuslain tarkistamiskomitean syksyllä 2009 antaman mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus puuttua perusoikeuksiin, vaan jatkaa erityisesti Suomen valtiosäännön parlamentarisoitinta.

269 Ks. tarkemmin kirjan jakso 4.

270 Ks. tarkemmin kirjan jakso 5.

271 Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekuntaan on perustettu saamelaisoikeuden tutkimusryhmä, jossa yhtenä tutkimuskohteena on tavanomainen oikeus saamelaiskulttuurissa.

272 Ks. *Skogvang* 2009 s. 48–61.

Alkusyöksyllä 2009 eduskunnalle antamassaan selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta valtioneuvosto ilmoittaa Suomen johdonmukaisesti edistävän erityisesti alkuperäiskansojen kollektiivisia oikeuksia.²⁷³ Saamelaiset ovat Euroopan unionin alueella ainoa alkuperäiskansa. Yksi tärkeä lupaus saamelaisille on jo täyttymässä. Inariin rakennetaan saamelaiskulttuurikeskus, johon tulee tilat saamelaiskäräjille, saamelaisten opetus-, tutkimus- ja kulttuuri-toiminnalle sekä elinkeinotoiminnan kehittämiseksi. Keskuksen arvioidaan olevan valmis vuonna 2012. Tuohon ajankohtaan mennessä ainakin osa edellä mainituista saamelaisten oikeuksia koskevista hankkeista lienee myös toteutettu.

Kirjallisuus

- Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. – Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma*: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum. Helsinki 2006.
- Asiantuntijaryhmän mietintö*: Nordisk samekonvensjon. Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Avgitt 26. Oktober 2005.
- Hallberg, Pekka*: Muistikuvia valtiosääntöuudistuksista. Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme (toim. Kanninen, Heikki et al.). Edita. Helsinki 2009.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999.
- Jyränki, Antero*: Luonnos perusoikeusuudistukseksi. Oikeus 1980 s. 93–99.
- Kokko, Kai*: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhlakirja (toim. Vartiainen, Markku – Aarto, Markus). Edita 2008 s. 309–341.
- Niemivuo, Matti*:
- Perusoikeudet ja lainsäädännön kehittäminen. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio (toim. Kangas, Urpo ja Timonen, Pekka): Oikeustiede jurisprudentia XXX Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja, Helsinki 1997.
 - Kansallinen lainvalmistelu. Toinen, uudistettu painos. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2002.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme (toim. Kanninen, Heikki et al.). Edita. Helsinki 2009.
- Perusoikeuskomitea*. Komiteanmietintö 1992:3.
- Perusoikeustyöryhmän muistio*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982.

273 Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, VNS 7/2009 vp, s. 7.

Matti Niemivuo

Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.

Saamelaisoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2001:14.

Skogvang, Susann Funderud: Samerett. 2. utgave. Universitetsforlaget 2009.

Tuori, Kaarlo: Virallisen vastaväittäjän lausunto Veli-Pekka Viljasen väitöskirjasta ”Perusoikeuksien rajoitukset” (2001), LM 2001 s. 916–918.

Valtiosääntökomitean mietintö. Komiteanmietintö 1974:27.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 1996 s. 788–815.

7 Saamelaiset ja syrjintä

7.1 Johdanto

Vähemmistövaltuutetun tehtävät liittyvät etnisen syrjinnän ehkäisyyn, hyvien etnisten suhteiden edistämiseen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaamiseen, samoin kuin etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvontaan. Vähemmistövaltuutettu on lain mukaan itsenäinen ja riippumaton.

Vähemmistövaltuutetun työssä ovat saamelaisten osalta viime aikoina korostuneet saamen kielen asemaan ja siihen liittyvään syrjintään liittyvät tapaukset. Vähemmistövaltuutettu on esittänyt saamen kielen elvyttämishjelmaa kielten elävinä säilymisen edellyttämän pitkäjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden takaamiseksi. Saamelaisten perustuslaillinen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin koskee koko maata, ja vähemmistövaltuutettu julkaisi vuonna 2008 selvityksen pääkaupunkiseudun saamelaisten tilanteesta. Vuoden 2008 syrjintälautakunta antoi vähemmistövaltuutetun hakemuksesta kaksi periaatteellisesti merkittävää päätöstä liittyen saamelaisten oikeuksiin.

Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana käsitellään tässä teoksessa mm. kansainvälisten sopimusten ja perusoikeuksien kannalta²⁷⁴. Tässä artikkelissa keskityn tarkastelemaan saamelaisten tilannetta erityisesti syrjinnän näkökulmasta. Käsitelen aluksi syrjinnän määritelmää ja tuon sen jälkeen esiin saamelaisten eri alueisiin liittyviä, vähemmistövaltuutetun työssä esiin tulleita käytännön esimerkkejä.

Kokemukset osoittavat, että saamelaisten oikeuksien toteutumisessa on selkeästi puutteita. Niiden korjaaminen edellyttää yksittäistapauksiin liittyvän syrjimättömyyden lisäksi pitkäjänteisiä ja johdonmukaisia toimia yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

7.2 Mitä on syrjintä?

Syrjintä kielletään Suomen lainsäädännössä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa laajasti ja useaan otteeseen. Syrjintäkiellot poikkeavat josain määrin toisistaan. Perustuslain 6 §:n mukaan: ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen,

274 Ks. kirjan luku II ja jakso 6.

uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Käytännön syrjinnän vastaisen työn kannalta keskeinen väline on yhdenvertaisuuslaki vuodelta 2004. Sen avulla implementoitiin kaksi EU-direktiiviä, joista toinen koskee etnistä syrjintää eri elämänalueilla ja toinen syrjintää eri perusteilla työelämässä, mikä selittää yhdenvertaisuuslain hieman mutkikkaan soveltamisalan²⁷⁵. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:n mukaan syrjintä määritellään seuraavasti: ”Ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).”

Syrjinnällä tarkoitetaan:

- 1) sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (*välittömän syrjintä*);
- 2) sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (*välillinen syrjintä*);
- 3) henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (*häirintä*);
- 4) ohjetta tai käskyä syrjiä.”

EU-oikeudellinen tausta on vaikuttanut siihen, että yhdenvertaisuuslain ilmaisu poikkeaa jossain määrin perustuslain syrjintäkiellosta. Yhdenvertaisuuslain välittömän syrjinnän määritelmä ei perustuslaista poiketen mainitse ”hyväksyttävää perustetta”, ja vaikuttaa siis tältä osin vaativammalta. Tulkinnaassa on kuitenkin huomioitava, että myös yhdenvertaisuuslain 6 §:llä on tarkoitus määrittää syrjintää, ei kattaa kaikkea erilaista kohtelua.

Syrjintä yhteiskunnallisena ilmiönä on usein vaikeasti tunnistettavissa. Tutkimusten mukaan²⁷⁶ suurin osa syrjintätapauksista jää raportoimatta. Syyt

275 Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, A:29.6.2000, sekä neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, A:27.11.2000.

276 Ks. esim. EU:n perusoikeusviraston MIDIS -raportti/ EU Minorities and Discrimination Survey 2009.

aliraportoinnille liittyvät mm. siihen, ettei syrjintää ole käytännön tilanteessa aina helppoa tunnistaa: rajanvedot ja näyttökysymykset voivat muodostua ongelmallisiksi. Uhri ei mahdollisesti tiedä mistä voisi saada tukea asian eteenpäin viemiselle tai hän voi olla haluton jatkamaan epämiellyttävän kokemuksen käsittelyä. Varsin yleistä on myös ajatella, ettei puuttuminen kannata, koska ”mikään ei kuitenkaan muutu”. Toisaalta henkilökohtaiseen ominaisuuteen liittyvä syrjintä koetaan usein varsin raskaasti, ja yhteiskunnallisena ilmiönä syrjintä voi johtaa vääristymiin, joiden vuoksi siihen puuttuminen on tärkeää.

Koska siis syrjinnällä on taipumus jäädä pimentoon, on erityisen merkittävää, että lainsäädännössä otetaan esimerkiksi todistustaakan osalta huomioon syrjinnän uhrin tilanne ja mahdollisuudet näytön esittämiseen. Tästä syystä yhdenvertaisuuslain 17 §:ssä on todistustaakka jaettu seuraavasti: ”Jos joku, joka katsoo joutuneensa 6 §:n vastaisen menettelyn kohteeksi, esittää tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa, että mainitussa pykälässä säädettyä kieltoa on rikottu, vastaajan on osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Säännöstä ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.”

Tärkeää on myös varmistaa, että syrjinnän uhrien käytettävissä on riittävät neuvonta- ja tukipalvelut; Suomessa palvelua antavat mm. vähemmistö- ja tasa-arvovaltuutetut. Yhdenvertaisuuslain vireillä olevan uudistuksen tarkoituksena on saattaa lain suoja kattamaan nykyistä paremmin eri syrjintäperusteet. Olennaista on myös huomioida, että syrjinnän taustalla voi olla useitakin syitä. Tilanteeseen voivat vaikuttaa niin etninen tausta, sukupuoli, ikä kuin esimerkiksi terveydentilakin. Nykyinen lainsäädäntö ei anna parhaita mahdollisia edellytyksiä toimintaan tällaisissa moniperusteisen syrjinnän tilanteissa. Syrjinnän vastaisen lainsäädännön uudistus on tarkoitus saattaa loppuun kuluvalla hallituskaudella.

Syrjimättömyys ei välttämättä edellytä aivan samanlaista kohtelua kaikille. Päinvastoin erilaisten tilanteiden samanlainen kohtelu voi ylläpitää epätasa-arvoa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin²⁷⁷ sekä YK:n ihmisoikeuskomitea ovat painottaneet sitä, että oikeus syrjimättömään kohteluun edellyttää eri asemassa olevien henkilöiden erityispiirteiden huomioimista. Yhdenvertaisuus voi näin ollen edellyttää myös positiivista erityiskohtelua. Tällä lähtökohdalla on merkitystä myös puhuttaessa alkuperäiskansojen, tässä erityisesti saamelaisten syrjinnästä ja kulttuurin erityispiirteiden säilyttämisestä.

277 EIT, Thilemnos v. Kreikka, 6.4.2000.

7.3 Saamelaiset ja syrjintä

Saamelaisten oikeuksien osalta lähtökohtana on luonnollisesti perustuslain 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi tulee huomioida kansainväliset ihmisoikeussopimukset, ml. esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus²⁷⁸ ja lapsen edun periaate. Myös tuore YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus on merkityksellinen. Se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta Suomi on sitä YK:n yleiskokouksen äänestyksessä kannattanut ja myös EU-puheenjohtajamaan ominaisuudessa osallistunut aktiivisesti julistuksen loppuunsaattamista koskeneisiin neuvotteluihin syksyllä 2006.²⁷⁹

Näitä lähtökohtia täydentävästä lainsäädännöstä mainittakoon uudistettu saamen kielilaki (1086/2003) sekä mm. lasten päivähoidosta annettu laki (36/1973, 875/1981), jonka 11 §:n mukaan kuntien tulee huolehtia siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa myös lapsen äidinkielenä olevalla saamen kielellä. Merkitystä on myös mm. yleisellä rikoslain 11 luvun 10 §:ään (212/2008) sisältyvällä kiihottaminen kansanryhmää vastaan -kriminalisoinnilla. Sen mukaan henkilö, joka levittää yleisön keskuuteen lausuntoja tai muita tiedonantoja, joissa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin kansallista, rodullista, etnistä tai uskonnollista ryhmää, syyllistyy rikokseen.

Kysymys saamelaisiin kohdistuvasta syrjinnästä ja heidän oikeuksiensa toteutumisesta on laaja. Käsittelen aihetta sen vuoksi seuraavassa kolmen vähemmistövaltuutetun toiminnassa esille nousseen esimerkin kautta. Esimerkit kattavat sekä saamen kotiseutualueen, Lapissa sijaitsevan kotiseutualueen ulkopuolisen kunnan että pääkaupunkiseudun tilanteen. Yhteistä tapauksille on se, että vähemmistövaltuutetun toimistoon yhteyttä ottaneiden henkilöiden näkemyksen mukaan saamelaisten oikeudet eivät ole kyseisissä tilanteissa toteutuneet riittävästi.

Esimerkki 1: saamenkieliset palvelut Enontekiön kunnassa

Enontekiön kunta kuuluu saamen kotiseutualueeseen.²⁸⁰ Vähemmistövaltuutettu käynnisti saamiensa yhteydenottojen perusteella selvityksen siitä, oliko kunta järjestäessään lasten päivähoitoa, terveyspalveluita, vanhustenpalveluita ja perusopetusta toiminut yhdenvertaisuuslakien ja erityislakien syrjintäkieltojen vastaisesti. Yhteydenottajien näkemyksen mukaan saamelaisten oi-

278 SopS 60/1991.

279 Ks. julistuksesta tarkemmin kirjan jakso 3.3.3.

280 Kotiseutualue kattaa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Lapin paliskunnan Sodankylän kunnasta.

keudet eivät toteutuneet kunnassa lain edellyttämällä tavalla, ja saamelaisten katsottiin joutuneen alkuperänsä vuoksi syrjityiksi.

Vähemmistövaltuutettu katsoo, että saamelaisten kulttuurin ja kielen säilymisen kannalta saamenkieliset palvelut ml. saamenkielisten lasten mahdollisuus saada päivähoitopalveluita saamen kielellä on erityisen merkittävää. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää huomiota rakenteelliseen syrjintään.

Koska Enontekiön kunta sijaitsee saamen kotiseutualueella, on viranomaisilla saamen kielilain mukaan erityinen velvollisuus huolehtia julkisten palveluiden saatavuudesta saamen kielellä. Tämän vuoksi vähemmistövaltuutettu vei selvitysten jälkeen saamenkielisiä palveluita Enontekiön kunnassa koskevan asian syrjintälautakunnan ratkaistavaksi.

Syrjintälautakunta antoi ratkaisunsa asiaan syksyllä 2008. Enontekiön kunnan valitettua päätöksestä - kunta katsoi tehneensä voitavansa palveluiden järjestämiseksi - ratkaisu ei tätä kirjoitettaessa ole lainvoimainen. Koska syrjintälautakunnan ratkaisu kuitenkin nostaa esiin yhdenvertaisuuslain soveltamisen kannalta olennaisia kysymyksiä, tuodaan seuraavassa esiin eräitä ratkaisun keskeisiä kohtia:

- Syrjintälautakunta katsoi, että saamelaisilla lapsilla oli laissa säädetty oikeus päivähoitoon omalla äidinkielellään yhtäläisesti suomenkielisten lasten kanssa, ja saamelaisilla oli oikeus saamenkielisiin terveyspalveluihin, vanhustenpalveluihin ja perusopetukseen.
- Enontekiön kunta ei osoittanut, että se olisi ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin näiden lakisäätteisten palveluiden asianmukaiseksi järjestämiseksi saamenkieliselle väestölle.
- Syrjintälautakunta katsoi Enontekiön kunnan syrjineen saamenkielistä väestöä heidän etnisen taustansa perusteella.

Saamenkielisten palveluiden - erityisesti kotiseutualueella - osalta viranomaisilla voi katsoa olevan järjestämisvelvollisuus eli vastuullisten viranomaisten on ryhdyttävä aktiivisesti ja riittävän ajoissa toimiin saamenkielisten palveluiden asianmukaiseksi järjestämiseksi.

Hakijoiden esittämän selvityksen perusteella katsottiin voitavan olettaa yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa rikotun, minkä vuoksi kunnan olisi yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaisesti tullut näyttää, ettei syrjinnän kieltoa ollut rikottu. Syrjintälautakunnan mukaan kunnan toimet olivat riittämättömiä eikä se niin ollen kyennyt kumoamaan syntynyttä syrjintäolettamaa. Kunta katsoo tehneensä voitavansa ja viittaa vaikeuksiin mm. pätevän saamenkielisen henkilökunnan palkkaamisessa. Tapaus tulee ratkaistavaksi korkeammassa oikeusasteissa, mutta jo tässä vaiheessa Enontekiön saamenkielisiä palveluita koskeva tapaus on nostanut esiin saamelaisten kokeman syrjinnän kannalta olennaisia piirteitä.

Esimerkki 2: Lasten päivähoito Rovaniemellä

Vähemmistövaltuutetulla vireille tullessa asiassa kyse oli saamelaisten lasten oikeudesta päivähoitoon saamen kielellä. Rovaniemen kaupunki oli järjestänyt saamenkielisten lasten päivähoitoa kantelun kohteena olleena ajankohtana samassa ryhmässä enemmistönä olevien suomenkielisten lasten kanssa siten, että ryhmässä työskenteli yksi saamenkielinen hoitaja.

Syrjintälautakunta katsoi syksyllä 2008 antamassaan ratkaisussa, että saamen kielen osalta on huomioon otettava sen asema perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa erityistä suojaa nauttivan pienenä vähemmistönä olevan alkuperäiskansan äidinkielenä, joka on kansainvälisesti luokiteltu uhanalaiseksi kieleksi. Saamenkieli liittyy siis erityisen vahvasti saamelaisten etniseen identiteettiin alkuperäiskansana.

Syrjintälautakunta totesi päivähoiton järjestämisen lapsen äidinkielellä olevan kunnan lakisääteinen velvollisuus, johon kunnan tulee varata riittävät resurssit, joten resurssipulalla tai muulla vastaavalla seikalla ei ollut merkitystä asian oikeudellisessa arvioinnissa tässä yhteydessä.

Saamelaislasten vanhemmat ovat luonnollisesti taho, jonka kanssa Rovaniemen kaupungin olisi tullut toimia yhteistyössä etsiessään ratkaisuja siihen, kuinka se pystyisi parhaiten toteuttamaan lakisääteiset velvollisuutensa saamelaislasten päivähoiton järjestämiseksi.

Rovaniemen kaupunki ei syrjintälautakunnan mukaan osoittanut, että se olisi ryhtynyt kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin lakisääteisten velvoitteitensa täyttämiseksi saamenkielisen väestön päivähoiton asianmukaiseksi järjestämiseksi.

Rovaniemen kaupunki on hakenut syrjintälautakunnan päätökseen muutosta vain asetetun uhkasakon osalta. Syrjintälautakunnan päätös korostaa siten saamelaislasten yhdenvertaista oikeutta päivähoitoon omalla äidinkielellään myös kotiseutualueen ulkopuolella. Päätöksessä korostuvat myös kunnan aktiivinen järjestämisvelvoite sekä yhteistyö saamelaisten kanssa.

Esimerkki 3: saamelaiset pääkaupunkiseudulla

Suomen saamelaisista jo enemmän kuin puolet, lapsista jopa 70 prosenttia, asuu saamen kotiseutualueen ulkopuolella. Laajemmalla pääkaupunkiseudulla asuu noin 1000 saamelaista, eli kyse on saamen kielen ja kulttuurin säilymisen kannalta merkittävästä ryhmästä.

Tämän vuoksi vähemmistövaltuutettu laati vuonna 2008 selvityksen saamen kielen asemasta pääkaupunkiseudulla.²⁸¹ Selvityksen mukaan pääkau-

281 *Länsman* 2008.

punkiseudulla asuvat saamelaiset haluavat ylläpitää saamen kieltä ja kulttuuria myös ”city-oloissa.” Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole osoittautunut helppoksi.

Puutteita todettiin lasten päivähoidossa, saamen kielen opetuksessa kouluissa, kulttuuripalveluissa jne. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta voi todeta, että lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n säädös siitä, että kunnan tulee huolehtia lasten päivähoidon antamisesta myös lapsen äidinkielenä olevalla saamen kielellä, ei ole alueellisesti rajoitettu ja koskee siten myös pääkaupunkiseudun kuntia. Tästä huolimatta oikeus ei ole tehokkaasti toteutunut käytännössä. Selvitystä varten haastatellut vanhemmat kokivat, että lakisääteisen palvelun saaminen olisi edellyttänyt heiltä suhteetonta vapaaehtoispanosta ja muuta joustoa.

Vähemmistövaltuutetun selvityksen mukaan asenteiden saamelaisia kohtaan koettiin pääkaupunkiseudulla olevan myönteisiä. Tietoa saamelaisista on kuitenkin yleisesti vähän, ja saamelaisten kulttuurin sekä väestön ajankohitaisen tilanteen tuntemus on heikkoa. Kulttuuripalveluissa saamelaisuus ei maan pääkaupungissa ole juuri näkynyt. Myös mediaan kohdistui toiveita saamen kielen ja kulttuurin sekä yleisen saamelaistietouden paremmasta esille tulosta.

Selvityksen tulosten perusteella vähemmistövaltuutettu on yhdessä Helsingissä toimivan City-sमित ry:n kanssa käynnistänyt dialogin pääkaupunkiseudun kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Vähemmistövaltuutetun selvitys osoitti varsin merkittäviä puutteita saamenkielisten palveluiden järjestämisessä Helsingin seudulla. Varhaiskasvatuksen aikaansaaminen kiireellisesti olisi kielen tulevaisuuden kannalta keskeinen haaste.

Alkuperäiskansan oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan koskee koko maata. Oikeuden toteutumista edistäisi saamelaisen kulttuuritilan saaminen Helsinkiin, ja muutoinkin pääkaupunkiseudun saamelaisyhteisön toimintaedellytysten nykyistä parempi tukeminen. Kielen ja kulttuuristen erityispiirteiden häviäminen johtaisi kaupunkiooloissa elävien saamelaisten sulautumiseen, eivätkä alkuperäiskansan perustuslailliset oikeudet tällöin toteutuisi.

7.4 Päätelmiä

Vähemmistövaltuutetun toiminnassa saaduista kokemuksista voi päätellä, että saamelaisten oikeuksien ja syrjimättömän kohtelun toteutumisessa käytännössä on merkittäviäkin puutteita. Samaan viittaa esimerkiksi saamelaiskäräjien selvitys saamen kielilain toteutumisesta vuosina 2004-2006²⁸².

282 Näkkäljärvi 2008.

Saamen kielen ja kulttuurin tukemiseksi on toteutettu monia hyviä projekteja. Valtion ja kuntien lisäksi saamelaiskäräjät, eri kansalaisjärjestöt ja esimerkiksi vähemmistö- ja lapsiasiavaltuutetut ovat toteuttaneet hankkeita alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen puolesta.

Keskeinen havainto on kuitenkin nykyistä pitkäjänteisemmän ja johdonmukaisemman politiikan tarve. Saamen kielen tulevaisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta suunnitelmallisilla toimilla kielen ja kulttuurin omaleimaisuuden tukemiseksi on kiire. Esimerkiksi koltan kielen kannalta aivan keskeinen kielipesähanke Ivalossa jouduttiin käynnistämään lyhytaikaisen rahoituksen turvin, ilman kohtuullista tietoa projektin jatkuvuudesta. Myöskään yksittäisissä tilanteissa tapahtuneiden syrjintätapausten esiin nostaminen ei ole riittävää, vaan huomiota tulee kiinnittää rakenteelliseen syrjintään. Toimijoita saamelaisten oikeuksiin liittyen on paljon, eikä yhteistoiminta välttämättä ole aina ollut riittävää.

Näistä syistä vähemmistövaltuutettu on saamelaiskäräjien tavoin ehdottanut saamen kielen elvyttämishojelman laatimista kiireellisesti. Tavoite sisältyykin tuoreeseen hallituksen ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon. On syytä toivoa, että kirjaus johtaa nopeaan ja eri hallinnonalojen näkökulmat johdonmukaisesti yhdistävään kokonaisuuteen.

Saamelaisten maa-oikeuksista ei ole päästy yksimielisyyteen, ja elinkeino-oikeuksien sääntelyä käsitellään muualla tässä kirjassa²⁸³. On selvää, että pitkään jatkuneella kiistalla alkuperäiskansan maa-oikeuksien toteuttamisesta on ollut vaikutusta erityisesti pohjoisen etnisille suhteille, ja saamelaisten oikeuksien toteutumiselle laajemminkin. Vähemmistövaltuutetun mandaatin näkökulmasta kohtuullisen ratkaisun löytäminen maa-oikeuskiistaan olisi kiireellinen tehtävä, joka olennaisella tavalla tukisi alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista Suomessa.

Kirjallisuus

Länsman, Anne: Saamen kieli pääkaupunkiseudulla. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 5/2008.

Näkkäläjärvi, Klemetti: Saamen kielilain toteutuminen vuosina 2004–2006, Saamen kielineuvoston kertomus Saamelaiskäräjille saamen kielilain toteutumisesta. Saamelaiskäräjät 2008.

283 Ks. kirjan luku IV.

IV

Saamelaisten perinteisen kulttuurin ja elinkeinojen oikeudellinen suoja

8 Saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen sääntely

8.1 Johdanto

Saamelaiset ilmestyivät kielellisesti määriteltynä vähemmistöryhmänä kirjaimellisesti ”kuin tyhjästä” Suomen lainsäädäntöön vuonna 1973 annetulla asetuksella saamelaisvaltuuskunnasta (824/1973). Samanaikaisesti käytössä oli kameraalioikeudellisen maaverotuksen ajalta²⁸⁴ periytyvä luonnonsuojelulain (71/1923) mukainen käsite *paimentolaislappalainen*.²⁸⁵ Sekä käsitteen saamelainen että lappalainen perustalta muodostettiin nykyinen saamelaiskäräjälain (974/1995) mukainen termi *saamelaisten alkuperäiskansa*, jonka oikeuksia ja itsehallintoa turvaavat sekä perustuslain säännökset että kansainvälinen oikeus²⁸⁶.

Saamelaisille vähemmistöryhmänä, lappalaisten oikeudenomistajina ja alkuperäiskansana mahdollisesti kuuluvia erityisiä oikeuksia maahan, luonnonvaroihin ja perinteisiin elinkeinoihin on selvitetty pitkään. Puolen vuosisadan aikana on tehty peräti kuusi saamelaisia koskevaa kokonais selvitystä²⁸⁷, mutta yhtään selvityksiin perustuvaa hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Viime aikoina on lainvalmistelun yhteydessä pohdittu, voitaisiinko ja tulisiko saamelaisille tunnustaa joitakin erityisiä oikeuksia heille mahdollisesti vanhastaan kuuluneina ja kansainvälisistä alkuperäiskansaoikeuksista johdettuina oikeuksina.²⁸⁸

284 Kameraalioikeudellisesta maaverotusjärjestelmästä ks. esim. *Hyvönen* 1982 s. 69–90.

285 Paimentolaislappalainen oli käsitteenä voimassa olevaa oikeutta aina vuoteen 1997 asti, jolloin nykyinen luonnonsuojelulaki (1096/1996) tuli voimaan.

286 Ks. kansainvälisestä oikeudesta ja perusoikeuksista tarkemmin kirjan luvut II ja III.

287 Ks. *Saamelaisasiain komitean mietintö* 1952; *Saamelaiskomitean mietintö* 1973, *Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I* 1990, Selvitysmies *Pekka Vihervuoren* raportti 1999 ja *Saamelaistoimikunnan mietintö* 2001, Saamelaistoimikunnan työ kestäessä 8.8.2001 julkaistiin *Juhani Wirilanderin* lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella.

Kesäkuun 22 päivänä 2006 valmistui oikeusministeriössä virkatyönä päiväämätön luonnos Hallituksen esitykseksi laiksi maankäyttöoikeuden turvaamisesta saamelaisten kotiseutualueella ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Esitysluonnosta ei ole kuitenkaan julkaistu.

288 Perustuslakivaliokunta katsoi poronhoitolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 3/1990), että uusimmassa tieteellisessä tutkimustoiminnassa on esitetty ”vartenotettavia näkökohtia maahan kohdistuvan saamelaisten omistusoikeuden olemassaolon puolesta”. Valiokunta kii-

Voimassa oleva Suomen lainsäädäntö lähtee perinteisillä saamelaisalueilla siitä, että valtio ja tilalliset ovat alueen maanomistajia. Kunnan asukkaille puolestaan kuuluu erinäisiä yleiskäyttöoikeuksia valtionmaan alueella. Vanhan luonnonsuojelulain ”paimentolaislappalaisen” tilalle on voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetty käsite ”saamelainen”. Luonnonsuojelulaissa siis lappalaisten ryhmän - etnisenä ryhmänä – katsotaan vastavan saamelaisten etnistä ryhmää tai kuuluvan siihen.

Tarkastelen tässä jaksossa seuraavia seikkoja:

- 1) keistä on kyse sovellettaessa voimassa olevan lainsäädännön tarkoittamia saamelaisten, lappalaisten ja saamelaisten alkuperäiskansan käsitteitä saamelaisten kotiseutualueella,
- 2) saamelaisten maan ja vesien käyttöoikeuksien perusteita osana perinteisiä elinkeinoja,
- 3) saamelaisten maan ja vesien käyttöoikeuksien toteuttamista perinteisten elinkeinojen yhteydessä,

ja lopuksi tiivistän asian ja kerron johtopäätökseni.

8.2 Keskeiset määritelmät

Yksittäinen henkilö, yksilö määriteltiin ensimmäisen kerran lain tasolla etnisesti saamelaiseksi ja alkuperäiskansan jäseneksi, kun 17.7.1995 annettiin edellä mainittu laki saamelaiskäräjistä. Lain 3 §:n mukainen saamelaisen määritelmä on kaksiosainen perustuen itseidentifikaatioon ja lain kohdan kriteereihin, joihin perustui saamelaiskäräjien ns. ryhmäyhväksyntä. Ryhmä-

rehti saamelaisten oikeuksia – erityisesti poronhoito-oikeutta koskevan selvityksen ”saattamista eduskunnan käsiteltäväksi”. Kansainvälisten sopimusten osalta valiokunta katsoi, että Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n hyväksymä alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus n:o 169 ”edellyttää muun muassa erityistoimenpiteitä, milloin alkuperäiskansan kulttuurin ym. suojaaminen niitä vaatii”.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 1998 kertomuksesta (s. 45) ilmenee, että ”omaisuuden suojaan” liittyvänä kysymyksenä ”oikeusministeriölle on tehty esitys toimenpiteisiin ryhtymisestä mahdollisen saamelaisten maanomistusoikeuden ja ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifiointiedellytysten selvittämiseksi”.

Pääministeri *Matti Vanhanen* vastasi 19.4.2006 eduskunnassa kirjalliseen kysymykseen (KK 228/2006 vp), joka koski maahan ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämistä saamelaisten kotiseutualueella, seuraavaa: ”Oikeusministeriössä on vireillä lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on poistaa ne hallituksen ja eduskunnan vuonna 1990 toteamat, lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvia oikeuksia koskevat esteet, joiden vuoksi Suomi ei ole voinut ratifoida ILO:n alkuperäiskansasopimusta n:o 169 vuodelta 1989.” Pääministerin johdolla toimineen epävirallisen ministerityöryhmän eräänä linjauksena on, että ”[r]atkaisussa ei myöskään tulisi puuttua valtion hallinnassa saamelaisten kotiseutualueella olevien metsien maanomistuskysymykseen”.

hyväksynnän puuttuessa mahdollisen valituksen johdosta ratkaisun teki viime kädessä korkein hallinto-oikeus (myöh. KHO). Lainkohdan kolme kriteeriä liittyvät saamenkieleen, lappalaisuuteen tai saamelaiseen vanhempaan.²⁸⁹ Seuraavassa keskityn eniten tulkintaongelmia aiheuttaneeseen lappalaisuutta koskevaan kriteeriin.

Yksilö on lappalaisuuden perusteella saamelainen, jos hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaisiksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa. Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n toisena kriteerinä mainittu *lappalainen* on siten henkilö, joka oli itse merkittynä nimeltä mainiten lappalaiseksi valtion viranomaisten pitämiin luetteloihin: maakirjaan, veronkantoluetteloon tai henkikirjaan. Näihin asiakirjoihin merkittiin maaverotuksen aikaan tilojen lisäksi lapinveroa maksaneet lappalaiset. Maaverotuksen tultua lakkautetuksi lailla eräiden maaverojen lakkauttamisesta (295/1924) viimeiset paimentolaislappalaiset merkittiin henkikirjaan vuoteen 1968 saakka.

Nämä henkikirjaan merkityt lappalaiset eivät olleet tilallisia, vaan heidät merkittiin maarekisterikylästä ja tiloista erilleen kylään nimeltä ”Lappalaiset”. Jos lappalaisesta tuli tilan omistaja, haltija tai asukas, hänet poistettiin lappalaisten luettelosta.²⁹⁰ Jokainen virallisuetteloiden mukainen lappalainen on siten nimeltään tiedossa satojen vuosien ajalta vuoteen 1968. Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan tehtävänä on saamelaiskäräjistä annetun lain 14 ja 23 §:n mukaan pitää luetteloa äänioikeutetuista saamelaisista. Kaikki elävät lappa-

289 Ks. tarkemmin määritelmän sisällöstä laissa ja kansainvälisestä taustasta kirjan jakso 3.3.1.

290 Enontekiön viimeinen henkikirja on vuodelta 1968 Kittilän henkikirjoittajan arkistossa Kittilässä. Henkikirjassa on tilitetty kunnassa olevat tilat saantokirjoineen ja lainhuudatusineen, kiinteistön nimineen ja omistajan perheineen ja muine asukkaineen Enontekiön maarekisterikylästä numerorjestyksessä sekä tuvat yksityisten mailla ynnä valtion metsätorpat ja asuntopalstat valtion maalla.

Tilojen omistajina on useita yleisesti saamelaisina tunnettuja henkilöitä. Henkikirjoituksesta 3.11.1944 annetun asetuksen 6 §:n 3 kohdan mukaan henkikirjaan merkitään myös ”ne henkilöt, jotka kunnassa on henkikirjoitettava, mutta joita ei voida merkitä minkään kiinteistön kohdalle”.

Tämän mukaisesti henkikirjan loppuun tiloista erilleen on merkitty omaksi kyläksi ”Lappalaiset” (ks. esim. *Korpjajaako-Labba* 1999 s. 186–187). Lappalaiset on tilitettyinä sarakekeassa *kiinteistön nimi ja omistaja* otsikolla ”Paimentolaislappalaiset”, missä heidät on paliskunnittain lueteltu nimeltä perheineen ja ylimalkaisine osoitteineen, kuten Karesuvanto, Ropinsalmi ja Enontekiö, Nunnanen.

Henkikirjan huomautussarakkeessa on muutoksina edelliseen vuoteen yliviivattu lappalaisista kuolleet ja toiseen kuntaan muuttaneet. Lisäksi on yliviivattu ne lappalaiset perheineen, jotka on ilmoitettu merkityksi henkikirjan alkuosaan tietyn tilan kohdalle.

Vuoden 1923 luonnonsuojelulain 4 §:n mukaiset paimentolaislappalaiset saattoivat olla tiettyjen lain mukaisten etuuskien kohteina aina vuoden 1996 loppuun saakka, kunnes uusi luonnonsuojelulaki tuli voimaan ja vanha laki kumottiin.

laisten joukkoon merkityt henkilöt ovat saamelaisia.²⁹¹

Saamelaiskäräjistä annetun lain säätämisen jälkeen suoritettussa vuoden 1999 saamelaiskäräjävaalissa lappalaisuuteen perustuva saamelaisuuden määritelmä osoittautui ongelmalliseksi²⁹², koska lain tarkoittamat rekisterit lappalaisista ulottuivat ajallisesti satojen vuosien taakse. Tosiasiassa lain 3 §:ssä ei ole määritelty ajankohtaa, milloin henkilön esivanhempien on pitänyt viimeksi olla merkittyinä sanottuihin rekistereihin, jotta lainkohdassa tarkoitettu edellytys täyttyy.

KHO ratkaisi syntyneen hallintoriita-asian siitä lähtökohdasta, että saamen kieli on saamelaismäärittelyn pääperuste. KHO:n päätöksen mukaan henkilön saamelaisuus ei voi määräytyä lappalaisen jälkeläisenä ajallisesti kauempaa kuin saamenkielisen esivanhemman perusteella.²⁹³ Tällä vuosikirjapäätöksestä ilmenevällä sekä saamen kieleen että pelkästään lappalaisen esivanhempana liittyvällä perusteella henkilöitä on hyväksytty saamelaisiksi.²⁹⁴ Näin ollen saamelaiskäräjälain 1 §:ssä tarkoitettu *saamelaisten alkuperäiskansa* koostuu kieliperusteella ja lappalaisperusteella määräytyneistä saamelaisista ja heidän äänioikeusikänsä tulleista lapsistaan. Kaikki lapset mukaan lukien ryhmään kuuluu kaikkiaan noin 9000 henkeä.²⁹⁵

Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjälain 4 §:n mukaisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin palikunnan aluetta. Kartta kotiseutualueen rajoista on saman säännöksen mukaisesti julkaistu saamelaiskäräjiä koskevan asetuksen (1727/1995) liitteenä. Noin 60 % saamelaisista asuu kotiseutualueensa ulkopuolella.²⁹⁶ Saamelaiset muodostavat kolmasosan suuruisen vähemmistön kotiseutualueellaan. Vain Utsjoen kunnassa on saamelaisemmistö.²⁹⁷

291 Toimiessani saamelaiskäräjien lakimiessihteerinä vuoteen 2007 saakka olin samalla saamelaiskäräjien työjärjestyksen mukaan vaalilautakunnan asiantuntija. Vuoden 1968 henkikirjan elossa olevat ”lappalaisten kylään” merkityt henkilöt verrattiin vuoden 1999 saamelaiskäräjävaalin vaaliluettelon äänioikeutettuihin saamelaisiin ja todettiin kaikkien elossa olevien lappalaisten joukkoon merkittyjen henkilöiden olevan saamelaisia.

292 Määritelmän ongelmia on tarkastellut yksityiskohtaisesti *Erkki Pääkkönen* vuonna 2008 julkaistussa väitöskirjassaan ”Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus”.

293 Ks. KHO:n vuosikirjaratkaisu (1999:55), jonka mukaan NN:n esivanhempi oli viimeksi merkitty lappalaisten joukkoon maakirjaan vuonna 1762, eikä hänen pelkästään tällä perusteella voitu katsoa olevan saamelaiskäräjälain 1 §:ssä tarkoitettua kulttuuri-itsehallinnon piiriin kuuluva, lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu saamelainen.

294 Ks. esimerkiksi KHO:n 22.9.1999 antama ratkaisu (T. 3183), jonka mukaan MM:n isoäidin isä oli merkitty lappalaiseksi vuoden 1870 henkikirjassa, millä perusteella hän oli saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu saamelainen.

295 *Saamelaiskäräjät* 2008.

296 *Ibid.*

297 *Saamelaistoimikunnan mietintö* 2001 s. 25.

Saamelaisten kotiseutualueen pinta-ala on noin 35 000 neliökilometriä. Tästä suunnilleen 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa olevaa valtionmaata ja noin 10 prosenttia yksityisten omistuksessa olevaa maata. Valtionmaista on erämaa- ja luonnonsuojelualueita 24 000 neliökilometriä eli lähes 80 prosenttia.²⁹⁸

8.3 Saamelaisten kulttuurimuodon mukainen maahan ja veteen kohdistuva käyttöoikeus

8.3.1 Käyttöoikeuksien ryhmittelyä ja omaisuudensuoja

Suomen oikeusjärjestyksen tunnustama maan- ja vesien käyttö toisen omistaman alueen käyttövaltuutena voi rakentua perinteisen jaon mukaan joko yksilöidyn käytön tai yleiskäytön varaan. Niillä on seuraavat pääasialliset erot:

Yksilöidyllä käytöllä on aina erityinen oikeusperuste, kuten kauppa, vuokra-oikeus, omistajan lupa, erityinen etuus tai rasite, joka oikeuttaa tietyn henkilön tai kollektiivin, esimerkiksi metsästysseuran, käyttämään kiinteistöä.

Yleiskäytön valtuutus voi perustua lakiin tai maan tapaan. Kukaan yleiskäyttöoikeudella maata käyttävä ei voi vedota juuri häntä koskevaan erityiseen, oikeusperusteeseen, vaan yleiskäyttö oikeutena kuuluu lähtökohtaisesti jokaiselle. Käytön rajat asettaa haitattomuusedellytys, joten yleiskäytön salliminen saa merkitä vain vähäistä puuttumista kiinteistön omistajalle kuuluvaan omistusoikeuteen.²⁹⁹ Maan- ja vesien yleiskäyttönä on aiemmin oikeuskirjallisuudessa mainittu muun muassa tietyt lakiin perustuvat kalastus- ja metsästys-oikeudet ja porolaidunoikeus.³⁰⁰ Yleiskäyttö on yleensä väistyvä oikeus suhteessa omistusoikeuteen. Näin ei kuitenkaan ole saamelaisten erityisten käyttöoikeuksien kohdalla.³⁰¹

Omaisuudensuoja on ollut voimassa Suomen hallitusmuodon ja perustuslain perusteella.³⁰² Suojattuna *omaisuutena* on pidetty yleensä kaikkia yksilön tosiasiallisia taloudellisia etuuksia, ja suojan puuttumisena kaikkia tällaisten

298 Metsähallituksen muistio 16.6.1999 hallintoneuvos, selvitysmies Pekka Vihervuorelle.

299 Ks. *Kokko* 2008 s. 13–14.

300 Ks. *Manner* 1953 s. 1–6 ja 11.

301 Ks. myös kirjan jakso 9.2.

302 Aikaisemmin säännös omaisuudensuojasta sisältyi Suomen Hallitusmuodon (94/1919) II:n luvun 6 §:ään yhdessä hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden turvan kanssa ja koski Suomen kansalaisia. Hallitusmuodon II luvun perusoikeusuudistuksen (969/1995) 12 §:n mukaan on jokaisen omaisuus turvattu, minkä lisäksi omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuojaa koskeva säännös otettiin perusoikeusuudistuksesta sellaisenaan uuden perustuslain (731/1999) 15 §:ksi.

etuuksien tuntuja, ilman hyväksyttävää perustaa tapahtuvia rajoituksia. Rajoituksia voi aiheutua omaisuuden ns. sosiaalisesta sidonnaisuudesta, esimerkiksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista³⁰³. Yksityinen varallisuus, kuten kiinteä omaisuus ja rajoitetut esineoikeudet ovat suojan piirissä. Omaisuuden suoja ei koske julkisia oikeushenkilöitä, ennen kaikkea valtiota ja kuntia. *Yleiskäyttö* ja *jokamiehenoikeudet* jäävät omaisuudenturvan ulkopuolelle, koska ne eivät kuulu erityisesti kenellekään eli niillä ei ole selkeää subjektia.³⁰⁴ Sen sijaan saamelaisten erityiset kollektiiviset käyttöoikeudet voivat saada myös omaisuuden suoja, kuten jäljempänä kerron. Ensimmäisessä tässä kirjoituksessa etsin kuitenkin saamelaisten erityisille maa- ja vesialueen käyttöoikeuksille perusoikeussuojaa lähtien perustuslain 17 §:n 3 momentin tarkoituksesta saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen turvaamisesta³⁰⁵.

8.3.2 Onko saamelaisille voinut syntyä maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia?

Alkuperäiskansan oikeuksien syntyperusteista

Suomessa jo 1800-luvulta lähtien vallinneen käsityksen mukaan saamelaisille tyypillistä maankäyttöä – poronhoitoa, kalastusta ja metsästystä - harjoittamalla ei ole ilman maanviljelyä edes voinut syntyä lain mukaista omistusoikeutta maahan, koska metsästäjän, kalastajan ja paimentolaisen maankäyttö on kiertelevää ja liian satunnaista omistusoikeuden syntymiselle maahan.³⁰⁶ Omistusoikeuden syntymistä koskevan oppirakennelman tulisi kuitenkin perustua vallitsevaan käsitykseen kiinteistön omistuksesta, joka perimmäältään on lailliseen saantoon perustuvaa suojattua omistajanhallintaa.³⁰⁷ Lailliseksi saannoksi luettiin 1600-luvulla ylimuistoinen nautinta, jonka kohteena saattoi olla kokonainen kiinteistö, palsta tai ”oikeus”.³⁰⁸ Tarkastelen seuraavassa alkuperäiskansan elämänmuotoon liittyvien oikeuksien mahdollisia syntyperusteita hallintakäsitteen ja ylimuistoinen nautinnan perustalta.

303 Ks. *Kokko* 2008 s. 13–14.

304 Omaisuuden suojan kohteista *Hidén – Saraviita* 1989 s. 259 ja *Länsineva* 1999 s. 482–483. Omaisuuden suojan henkilöllisestä ulottuvuudesta *Kastari* 1972 s. 70 ja 74 sekä *Länsineva* 1999 s. 481.

305 Ks. tarkemmin kirjan jakso 6.5.

306 Näistä opeista ks. *Korpijaakko* 1989 s. 75–76, joka ei katso mainitun omistusoikeuden argumentoinnin perustuvan kaikilta osin oikeusjärjestyksen sisältöön.

307 Ks. *Hyvönen* 1998 s. 11 ja siinä mainittu kirjallisuus.

308 Ks. *Hafström* 1970 s. 59–61. *Wreden* (1899 s. 144) mukaan vielä vuoden 1734 lain aikaan oli mahdollista saavuttaa ylimuistoinen nautinta kalaveteen.

Saamelaisten kulttuurimuoto ja maan hallinta

Saamelaisten kansanryhmä on asuttanut alueita nykyisen Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän alueilla³⁰⁹. *Kustaa Vilkuna* on verrannut saamelaisten elämänmuotoa suomalaiseen elämänmuotoon ja toteaa, että kirjallisuuden maininnat ”vaeltavista lappalaisista”, jotka siis olisivat vaellelleet erämaissa, minne vain ja olisivat olleet valmiita väistymään uudisasukkaiden tieltä aina kauemmas pohjoiseen, antavat ”perin väärän ja valheellisen kuvan” lappalaisesta kulttuurimuodosta³¹⁰.

Lapinkylät ja lappalaiset olivat monin verroin kiinteämmin samaan paikkaan sidottuja kuin esimerkiksi savolaisen uudisasukkaan talo asukkaineen, mistä käsin talon tuoton lisäämiseksi voitiin kaukaakin talosta raivata yhä uusia kaskiviljelmiä pelloiksi ja uusia rantalehtoja niityiksi hyvien kalavesien ääreltä. Tarvittaessa sinne rakennettiin uusi pirtti. Kun siis suomalaiset kasvattivat elintarvikkeita rakentamalla, raivaamalla ja viljelemällä, lappalaiset elivät alueillaan siitä, minkä luonto itse vuosittain kasvatti ja valmiina tarjosi eri vuodenaikoina koottavaksi ja nautittavaksi.³¹¹

Lapinkylän alueen jokainen sukualue muodosti oman taloudellisen kokonaisuuden eli vuotuisen kalastus-, metsästyksen ja porotalouskokonaisuuden vuotuiskiertoa varten. Lappalaiset hyödynsivät sukualueidensa eri osien luonnon tuottoa vuodenaikojen mukaan eri tarkoituksiin, kuten kalastukseen, peuranpyyntiin, majavan ja muiden turkiseläinten pyyntiin sekä petun kiskontaan ja marjastukseen. Porolappalaisilla oli laumoilleen eri vuodenaikojen laitumet, vasotuspaikat, rykimäalueet ja kulkureitit niiden välillä. Nautintakohdetta ja asuinpaikkaa oli muutettava usein, mutta aina samalla tavoin vuodesta toiseen, koska luonto säilyi samana ja siten vain tietyiltä paikoilta sai tarpeellisen ravinnon ja muut elämälle välttämättömät tarpeet.

Saamelainen kulttuurimuoto oli kuitenkin haavoittuva. Suoraan luonnotta elävä lappalaisperhe tarvitsi elääkseen laajan alueensa kokonaan, ns. *vuotuiskokonaisuuden*. Jos suomalainen uudisasukas otti haltuunsa hyvän siika-

309 Lappi ja lappalainen ovat nimityksiä, joita saamelaisista ovat käyttäneet muut kansat paitsi saamelaiset itse. Ks. *Häkkinen* 1990 s. 143. Ks. myös kirjan jakso 11.

Saamelaisten omakielinen nimitys esiintyy ensimmäisen kerran 1200-luvun lopulta periytyvässä islantilaisessa Vatnsdöla sagassa, jossa saagan kirjoittaja antaa joidenkin saamelaisten kutsua itseään ”semsveinar” sanoista sam/säm (ihminen) ja sven (nuori sotilas/palvelija). Lappalainen juridisena terminä ”lapp” on mainittu Telgen sopimuksessa vuodelta 1328. Ks. *Zachrisson* 1997 s. 159.

310 *Vilkuna* 1971 s. 215–216.

Ks. myös ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien yhteistyönä valmisteltu ja saamelaiskäräjien hyväksymä Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelma 2006 s. 3–4, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=48373&lan=FI>.

311 Ks. *ibid.* Ks. myös *Korpjaakko* 1989, s. 184–185 ja luku III 7 b passim.

järven, jonka rannalla lappalaisperhe oli elänyt syksyllä parin kuukauden ajan, tuli perheen vuotuiskiertoon suuri aukko, joka ei ollut korvattavissa uudella järvellä, koska jokainen hyvä siikajärvi tai lohikoski oli jo vanhastaan jonkun omistuksessa. Kun vuotuiskokonaisuus joltakin osin olennaisesti rikoontui, ei elämänmuoto enää elättänyt perhettä. Miehestä tuli toisinaan uudisasukkaan renki tai koko perheestä kerjäläisjoukko. Lapset oppivat, mikäli pysyivät hengissä, uuden kielen ja heistä tuli suomalaisia. Lappalaiset eivät siis väistyneet, vaan suomalaistuivat tai tuhoutuivat.³¹² Tämän tapainen kehitys oli tyypillistä myös eteläisissä lapinkylissä, kuten Kuusamon ja Kittilän alueen kylissä.³¹³

Saamelaiskulttuurin harjoittajan oikeusaseman syntymistä voidaan tarkastella myös siltä perustalta, missä määrin maanhallinnan kriteerit täyttyvät saamelaisessa elämänmuodossa. Ruotsissa *Bertil Bengtsson* on tyypitellyt siivilioikeudellista kiinteän omaisuuden hallintaa ja niitä tosiasiallisia ulkoisia olosuhteita, jotka osoittavat, että tietyllä henkilöllä erityyppisissä olosuhteissa on alue hallinnassaan joko omistajana tai erityisen oikeuden haltijana³¹⁴.

Bengtssonin mukaansa asutun talon osalta on ulkopuolisen helpoin havaita, kuka haltijana määrää siitä, miten omaisuutta käytetään, ja kuka sitä saa käyttää. Talon ja tontin osalta ulkoiset olosuhteet osoittavat yleensä myös haltijan. Kun kyseessä on talo ja suurehko alue, kuten pelto, metsät ja joutomaat, voi haltijalla jo olla vaikeuksia valvoa etäisiä kiinteistön osia ja ulkopuolisella vaikeuksia havaita, kuka on tällaisten tilusten haltija. Kun kyseessä on rakentamaton käytössä oleva maa, alueen haltijan valvontamahdollisuudet ja ulkopuolisen mahdollisuus yksilöidä haltija vaikeutuvat entisestään; rakentamattomalta ja käyttämättömältä maalta puuttuvat tyystin ne haltijan valvontamahdollisuudet, jotka edellisissä tapauksissa ovat olemassa. Toisinaan saattaa aitaus osoittaa haltijan vaatimuksia ulkopuoliselle. Erityisesti tässä tapauksessa voidaan hallinnasta puhua lähinnä muodollisessa mielessä.³¹⁵

Paimentolaisen mahdollisuus saavuttaa maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia

Ruotsin ns. verotunturioikeudenkäynnissä korkein oikeus katsoi saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien perustuvan ylimuistoiseen nautintaan, joka edellyttää kiinteistön hallintaa. Tällaiseksi hallinnaksi tuomioistuin hyväksyi myös saamelaisille tyypillisen maanhallinnan. Kun julkisuus ei tällaisessa ta-

312 Ks. *Vilkuna* 1971 s. 216.

313 Ks. erityisesti *Korpijaakko-Labba* 1999 s. 82–86.

314 Ks. *Bengtsson* 1983 s. 75–122.

315 Ks. *ibid.*

pauksessa perustunut lainhuudatukseen, tuli alueella olla jokseenkin kiinteät rajat, alueen käytön tuli olla muut pois sulkevaa ja jokseenkin säännöllistä. Näistä lähtökohdista Ruotsin korkein oikeus lausui, että vanhempina aikoina ylimuistoiseen nautintaan perustuva omistusoikeus tunturimaahan on voitu saavuttaa poronhoitoa, kalastusta ja metsästystä harjoittamalla. Ylimuistoisen nautinnan perustalta on voitu saavuttaa myös kiinteistöön kohdistuvia rajoitettuja oikeuksia, kuten kalastusoikeus.³¹⁶

Verotunturioikeudenkäynnin ratkaisun mukaan saamelaiset eivät olleet saavuttaneet omistusoikeutta Jämtlannin verotuntureilla, jota oikeudenkäynnin ratkaisu pelkästään koski, mutta he olivat saavuttaneet muun muassa yksinoikeuden poronhoitoon ja oikeuden kaikenlaiseen kalastukseen ja metsästykseen jo ennen kuin nämä oikeudet pyrittiin sisällyttämään vuoden 1886 poronhoitolakiin.

Kyseinen erityislaatuinen käyttöoikeus, jonka perusta on siviilioikeudellinen, on nykyisin tyhjentävästi säännelty Ruotsin poronhoitolaissa. Tällainen oikeus on, samoin kuin omistusoikeus, suojattu hallitusmuodon (omaisuudensuojan) mukaisesti korvauksettomalta pakkolunastukselta. Siitä tosiasialta, että oikeudesta on sittemmin säännelty laissa, ei seuraa oikeudelta puuttuvaa suojaa.³¹⁷ Tässä mielessä se palautuu saamelaisen kulttuurin suojaan, jota suojataan myös verotunturioikeudenkäynnin osoittamissa tilanteissa ylimuistoisen nautinnan kautta saavutettuna oikeutena.

316 *Bengtsson* 1983 s. 87–89 ja *Bengtsson* 2004 s. 79 ss.

317 Ruotsin korkeimman oikeuden tuomiota on selostettu teoksessa ”Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. I Rättsfall från högsta domstolen 1981, Stockholm 1982”, s. 1–253. Oikeudenkäynti koski riitaa eräiden saamelaisylien ja Ruotsin valtion välillä paremmasta oikeudesta niin sanottuihin verotuntureihin Jämtlannin pohjoisosassa. Jutussa käsiteltiin osaksi sitä kysymystä, oli-ko vanhempina aikoina mahdollista saavuttaa omistusoikeus isännättömään maahan käyttämällä sitä poronhoitoon, kalastukseen ja metsästyksen ja osaksi valtion omistusoikeuden syntymisen oikeudellisia perusteita tunturialueella. Osaksi käsiteltiin sitä kysymystä – sikäli kun valtio katsottiin verotunturien omistajaksi – voitiinko katsoa, että saamelaisille kuului oikeuksia poronhoitolaissa säädettyjen oikeuksien lisäksi, ja osaksi sitä, ovatko tämän lain tietyt säännökset ristiriidassa hallitusmuodon 2 lukuun 15 §:ään sisältyvän syrjintäkiellon kanssa. Ks. mainituista oikeuksista tarkemmin NJA I/1981 s. 227, 230, 234–235 ja 248.

Jutun esittelijänä korkeimmassa oikeudessa toiminut Bertil Bengtsson toteaa, että tuomioistuimen ratkaisu oli sikäli menestys saamelaisille, että tuomioistuimen mukaan ainakin 1600-luvulla oli mahdollista saada haltuunsa maata sitä viljelemättä ja ilman pysyvää asutusta käyttämällä maata porolaitumeksi, metsästyksen ja kalastukseen. Näin lausueessaan tuomioistuin kumosi muualla esitetyn väitteen, jonka mukaan paimentolaiset eivät voi saavuttaa maanomistusoikeutta ”In doing so the Court has disclaimed the statement made elsewhere, that ‘nomads cannot acquire ownership rights’”. Tällä Ruotsin korkeimman oikeuden periaateratkaisulla voi olla suurikin merkitys lähtökohtana saamelaisille oikeuksille Skandinaviassa, erityisesti Ruotsissa ja Suomessa. Ks. *Bengtsson* 1982 s. 249.

8.4 Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskeva lainsäädäntö ja sen kehittäminen

8.4.1 Miten porolaidunoikeudesta tuli erityisperusteinen yleiskäyttöoikeus?

Tarkastelen aluksi, minkälaisen Suomen lainsäädännön kehityksen tuloksena saamelaiset nykyisin harjoittavat poronhoitoaan toisen omistamilla mailla ns. yleiskäyttöoikeuden nojalla. Yleiskäyttöoikeutena poronhoito-oikeus väistyy käytännössä maanomistajan oikeuden tieltä kunnissa, jotka puolestaan päättävät poronhoitoon vaikuttavasta yhdyskuntasuunnittelusta.

Ensimmäisen poronhoitolain valmistelutöiden, erityisesti vuoden 1929 komiteanmietinnön, mukaan poronhoitoa varten tarvittavan maankäyttöoikeuden eli porolaidunoikeuden oikeudenomistajia olivat *lappalaiset*, joilla oli ollut ja oli ylimuistoisen nautinnan nojalla muut pois sulkeva ja valtiovallan vahvistama oikeus käyttää kaikkea maata Lapinmaassa myös poronhoitotarkoituksiin. Oikeus kuului edelleenkin lappalaisille niillä alueilla, mistä he eivät olleet vielä hävinneet. Alueilta, mistä lappalaiset poronhoitajat olivat hävinneet heidän porolaidunoikeutensa, oli siirtynyt heidän suomalaisille seuraajilleen. Lapinmaan ulkopuolella ja poronhoitoalueen eteläosissa harjoitettu poronhoito perustui tapaoikeuteen.³¹⁸ Lappalaisten porolaidunoikeuden osalta komitean johtopäätökset näyttävät tässä edellä esitetyn Ruotsin mallin valossa asianmukaisilta. Suomalaisen seuraajien osalta oikeus Lapinmaassa ja sen ulkopuolella ei sen sijaan perustu tiedossa olevaan lakiin, päinvastoin 1700-luvun säännöksissä toteutettiin lappalaisten ja uudisasukkaiden elinkeinojen erillisyyttä. Oikeuden siirtyminen voidaan näin ollen kyseenalaistaa.³¹⁹

318 *Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetetun komitean ensimmäisen mietinnön* (KM 1929:8) ehdotusten yleisperusteluissa (s. 50–51) todettiin ensinnäkin, että ”poronhoitomme perustajilla lappalaisilla” oli ”ikivanhaan käytäntöön nojautuva” ja ”vahvistettu oikeus ”kenenkään häiritsemättä” käyttää ”kaikkea lapeissaan olevaa maata” mm. ”poronhoitotarkoituksiin”. Komitean selvityksissä oli aikaisemmin (s. 6) toistettu Juhana III:n vakuuskirje vuodelta 1584, jossa lapinkylän lappalaisille vahvistettiin rajan sisällä ”vanhana ja ylimuistoisena nautintana” kyseinen oikeus maahan. Perustelu jatkui toteamuksella, että kyseistä oikeutta ei ollut milloinkaan ”nimenomaan kumottu”; joten maankäyttöoikeus oli ”periaatteellisesti voimassa” niillä alueilla, mistä lappalaiset eivät olleet suomalaistuneet. Suomalaistumisella tarkoitettiin (s. 8) lähinnä uudisasukkaiksi ryhtymistä.

319 *Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetetun komitean* (1929 s. 50) mukaan niillä Lapinmaan alueilla, joilta lappalaiset ”hävisivät”, poronhoitoon liittyvä maankäyttöoikeus ilman muuta siirtyi ”lappalaisilta poronhoitajilta heidän suomalaisille seuraajilleen”. Tämän siirtymisen katsottiin ”luonnollisena asiana” tapahtuneen suomalaisen uudisasutuksen lappalaisten alueille tunkeutuessa ja uudisasukkaan usein poltettua talonsa ympäristön jäkälämaat ja metsät ja jatkettua sitten keskeytymättä lappalaisten poronhoitoa.

Komitea ei Ruotsia vastaavalla tavalla ehdottanut porolaidunoikeuden vahvistamista laissa lappalaisten oikeudeksi, vaikka se katsoi oikeuden edelleen kuuluvan lappalaisille heidän käyttämillään alueilla.³²⁰ Ehdotuksessa poronlaidunoikeutta ei myöskään rajoitettu vain ennen poronhoitolakia tosiasiasa poronhoitoa harjoittavien oikeudeksi. Tämä olisi ollut periaatteessa mahdollista, koska pitäjittäin vahvistettujen poronhoito-ohjesääntöjen mukaan paliskuntien esimiesten tuli pitää luetteloa paliskunnan poronomistajista, poroluvusta ja poromerkeistä.³²¹ Sen sijaan komitea poisti ehdotuksestaan kokonaan yhteyden oikeussubjekteihin, porolaidunoikeuden todellisiin oikeudenomistajiin ja heille eri perusteilla katsomiinsa laidunalueisiin sekä totesi porolaidunoikeuden kuuluvan poronhoidolle elinkeinona.³²² Perustana ratkaisulle oli komitean mukaan, että lainsäätäjällä oli asiassa ”täysin vapaat kädet”.³²³ Vuoden 1932 poronhoitolain (239/1932) ja 1948 poronhoitolain

Oikeudellisenä perusteena komitea (s. 51) esitti sen, että uudisasutusplakaateissa Lapinmaan uudisasukkaat rinnastettiin useissa, ellei kaikissa suhteissa ”sekä oikeuksiinsa että velvollisuuksiinsa nähden lappalaisten veroisiksi.”

Toisin kuin komitea perusteli, 1700-luvun säännösten mukaisen elinkeinojen erillisyyden lisäksi säännöksissä nimenomaisesti kiellettiin, ettei ”ketään lappalaista saanut estää porojaan laiduntamasta jäkäläkankailla ja vaaroilla, jotka sopivat vain porojen, mutta ei uudisasukkaan karjan laiduntamiseen.” Ks. *Haataja* 1940 s. 55–56.

Komitean kuvaama porolaidunoikeuden ”siirtyminen” lappalaisilta uudisasukkaille ei siis perustunut lailliseen perusteeseen, vaan laissa aiemmin nimenomaan kiellettyyn toimintaan.

- 320 *Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetetun komitean* mietinnön valmistumisen aikaan vuonna 1929 voimassa olleen lain mukainen käsite oli ”paimentolaislappalainen”. Lisäksi jokainen tällainen lappalainen oli ”porolappalaisena” merkitty nimeltä mainiten pitäjittäin/kunnittain valtion viranomaisten laatimiin henkikirjoihin, joten lappalaisten joukko ja heidän käyttämiensä pitäjien alueet olivat poronhoitolakia valmisteltaessa täsmälleen yksilöitävissä.
- 321 Ks. esim. Oulun läänin kuvernöörin painettu 25.4.1900 antama päätös ohjesäännöksi porojen hoidolle Utsjoen pitäjässä ja erityisesti sen 3 §:n kohta 9 (Poronhoitoa koskevia erilaisia asiakirjoja 1891–1898. Oulun lääninkanslian arkisto. Oulun maakunta-arkisto.E j:1).
- 322 *Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetettu komitea* totesi (s. 51): ”Tosiasia, josta ei mihinkään päästäne, näyttää siis olevan, että *poronhoidolla* on ikimuistoisista ajoista asti ollut hyväkseen luettavana sen tarvitsema käyttöoikeus maahan, siitä riippumatta, minkä luontoista ja kenen omistamaa maa on ollut.” (Kursivointi kirjoittajan.) Jos poronhoidon tilalle ajattelee jonkin muun perinteisen elinkeinon, vaikkapa metsästyksen, näyttää perustelu erikoiselta. Joka tapauksessa kyseisellä silloin voimassa olleeseen oikeusjärjestykseen perustumattomalla ratkaisulla saatiin porolaidunoikeuden oikeudenomistajat eri alueilla katoamaan.
- 323 *Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetettu komitea* ilmoitti (s. 52) esittämillään perusteilla olevansa sitä mieltä, että lainsäätäjällä on täysin vapaat kädet järjestellä asian tämäkin puoli – talollisen ja poronhoitajan välinen suhde – kohtuutta noudattaen sekä todellisten tarpeiden vaatimusten mukaisesti, ”ainoastaan ottaen huomioon, että tällöinkin on pienemmän edun väistyttävä suuremman tieltä.”

(444/1948) 2 §:n 1 momentissa jätettiin siten kuvaamatta yhteys todellisiin poronhoitoa harjoitaviin oikeudenomistajiin ja heidän käyttöönsä kuuluviin alueisiin ja todettiin vain seuraavaa: ”Poronhoitoa saadaan ... harjoittaa (poronhoito)alueella maan omistus- ja hallinto-oikeudesta riippumatta.”³²⁴

Vaikka näistä poronhoitolaista puuttuivatkin porolaidunoikeuden todellisten oikeudenomistajien määrittelyt, katsottiin lainvalmistelutyössä porolaidunoikeuden vielä nojaavaan ylimuistaiseen nautintaan – yksityisoikeudelliseen oikeusperusteeseen - aina vuoteen 1976 saakka.³²⁵

Voimassa olevaa poronhoitolakia valmisteltiin viitisentoista vuotta.³²⁶ Eduskunnalle annetussa vuoden 1985 esityksessä poronhoitolaiksi oikeus luonnon vapaaseen käyttöön poroille luokiteltiin *yleisoikeudeksi*, jonka oikeudenomistajia ovat *poronomistajat*, minkä lisäksi *oikeuden luonteella* ei katsottu olevan erityistä käytännön merkitystä.³²⁷ Lainsäädännöllä oli siis lappalaisen ylimuistaiseen nautintaan perustunut porojenlaidunoikeus muuttunut poronomistajille kuuluvaksi ja tällä tavoin erityisperusteiseksi laidunaluei-

324 Lisäksi vuoden 1932 poronhoitolain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvosto saattoi mm. Lapin ja Petsamon kunnissa tarkoituksenmukaisuussyistä varata toistaiseksi ”yhtäjaksoisia alueita yksinomaan poronhoitoa varten”. Vuoden 1948 laissa säännöksestä oli poistettu sana ”yksinomaan”, koska oikeutta ei lain uusien perustelujen mukaan olisikaan aikaisemmin tarkoitettu kaikki muut pois sulkevaksi. Ks. *Joona* 1993 s. 103–107.

Voimassa olevassa vuoden 1990 poronhoitolaissa kohta on muutettu muotoon, jonka mukaan lakiin liittyvän kartan mukaiset valtion maat muodostavat ”erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettua aluetta”, jossa poronhoidolle muun muassa ”ei saa aiheuttaa huomattavaa haittaa”.

325 Ks. *Joona* (1993 s. 39) toteaa, että sekä vuoden 1942 poronhoitolakikomitean mietinnön yleisperusteluissa että poronhoitolakitoimikunnan mietinnössä vuodelta 1976 oikeuden poronhoitoon maankäyttöoikeutena katsottiin perustuvan [iki]ylimuistaiseen nautintaan: ”Poronhoidolla on ikimuistoisista ajoista asti ollut sen tarvitsema käyttöoikeus maahan omistus- ja hallintasuhteista riippumatta.”

326 Valmistelutyön aikana syntyivät mietinnöt vuosilta 1976, 1979 ja 1980, joiden perustalta vuonna 1985 eduskunnalle annettu hallituksen esitys poronhoitolaiksi (HE 69/1985 vp) jätettiin kuitenkin raukeamaan saamelaisiin ja vahinkojen korvaamisiin liittyvien avoimien kysymysten vuoksi. Vuonna 1988 valmistuneen muiston perustalta annettiin eduskunnalle hallituksen esitys poronhoitolaiksi (HE 244/1989 vp). Ks. *Joona* 1993 s. 31–32.

327 HE:n (69/1985) 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan porojen omistamisen sisältyvän tavallisena omaisuutena poronhoidon harjoittamisoikeuteen, minkä lisäksi erityistä säännöstä laissa edellyttää se poronomistajan oikeus, jonka mukaan porot saavat oleskella ja ottaa ravintonsa vapaasti luonnosta maan omistus- ja hallintaoikeudesta riippumatta: ”Poronhoidon harjoittamisoikeus on luonteeltaan yleisoikeus” ja näin ollen heikompi kuin esimerkiksi maanomistajan omistukseen perustuva oikeus. Poronhoidon harjoittamisoikeus ei kavenna maanomistajan oikeutta, mutta maanomistaja saattaa toimenpiteillään tosiasiallisesti vaikeuttaa poronhoidon harjoittamista. On kuitenkin todettava, että poronhoitoalueella suurin osa maista on valtion omistuksessa, joten ”poronhoidon harjoittamisoikeuden oikeudellisella luonteella ei näyttäisi olevan erityistä käytännön merkitystä.”

den, ns. poronhoitoalueiden, yleiskäyttöoikeudeksi. Saamelaisten tai lappalaisten kulttuurisena elinkeinona poronhoitoa ja sitä aiemmin turvannutta ylimuistoista nautintaa ei kuitenkaan enää laissa huomioitu. Oikeuskirjallisuuden mukaan ylimuistoinen nautinta tulee kuitenkin ottaa huomioon uudistettaessa poronhoitoa koskevaa lainsäädäntöä.³²⁸

8.4.2 Poronhoitoa saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset

Voimassa oleva poronhoitolaki säädettiin ennen perusoikeusuudistusta. Poronhoitolaissa jätettiin saamelaisten oikeus poronhoitoon nimenomaan käsittelemättä, koska saamelaisten oikeudet olivat tuolloin erikseen selvitettävänä.³²⁹ Nykyinen laki ei siten turvaa erikseen perustuslain 17 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvaa poronhoitoa³³⁰.

Saamelainen poronhoitotapa on yksilöllistä: jokainen hoitaa vanhastaan itse porojaan.³³¹ Koska poronhoito on työvaltaista toimintaa, saamelaiset ovat hoitaneet ja edelleenkin hoitavat porojaan perheiden ja suvun jäsenten muodostamissa porokylissä (siida).³³² Kullakin porokylällä on paliskuntansa alueella oma perinteinen alueensa, jonka sisällä porot ovat tottuneet elämään. Ristiriitaisesti saamelaisen poronhoitotavan kanssa poronhoitolain 7 ja 41 §:n mukaan pelkästään paliskunta vastaa siihen kuuluvien poronhoitajien porojen hoidosta ja määrää porojen laidunalueista.³³³

328 Ks. *Joona* (1993 s. 42–43) ja siinä mainittu kirjallisuus.

329 Ks. PeVL 3/1990 vp s. 1.

330 Ks. kulttuurisista perusoikeuksista kirjan jakso 6.5.

331 Enontekiön kuntaan 20.6.1895 vahvistetun poronhoito-ohjesäännön mukaan kunta muodosti ”yhden poronhoitoyhtiön, joka jakautui ohjesäännön 2 §:n määräyksen mukaan 1) paliskuntiin, johon poroja omistavat asukkaat voivat yhtyä ja 2) lappalaisiin, jotka itse saavat hoitaa poronsa. (Ks. Poronhoitoa koskevia erilaisia asiakirjoja 1891–1898. Oulun lääninkanslian arkisto. Oulun maakunta-arkisto.E j:1).

332 Kun kuuluminen paliskuntiin oli tullut edellytykseksi poronhoidon harjoittamiselle, määrättiin esimerkiksi Utsjoen poronhoito-ohjesäännössä, että Utsjoen pitäjä muodostaa yhden ”poronhoitoyhtiön”, joka jakautuu kahteen paliskuntaa ja ohjesäännön 2 §:n määräyksen mukaisesti edelleen ”porokyltiin”, joille on valittu isäntä.

333 Voimassa olevan poronhoitolain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 3/1990 vp s. 3), että paliskuntajohtoinen poronhoitomalli ulotetaan esityksen mukaan myös sellaisiin (saamelais)paliskuntiin, joissa ”poroja hoidetaan perinteisesti toisella tavalla...esimerkiksi jakautuneena kolmeen erilliseen kyläkuntaan, ja kunkin kyläkunnan poroja hoidetaan erillään toisistaan.” Perustuslakivaliokunta kiinnittikin maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että mainitusta syystä ”yhdenmukaiseen järjestykseen tältä osin ei välttämättä pidäkään pyrkiä.” Perustuslakivaliokunnan lausumasta huolimatta laki säädettiin kuitenkin hallituksen esittämässä muodossa.

Saamelaisten poronhoidon perustana oleva *porolaidunoikeus*, jota poronhoitolaki ei edes tunne, on yleiskäyttöoikeutena jatkuvasti väistynyt tällä hetkellä maanomistajaksi katsotun valtion oikeuden ja siihen perustuvan turismin kasvun tieltä. Yksityisten mailla porolaidunoikeudella ei ole suojaa ja saamelaisten käyttämällä valtion maillakin maanomistajan maankäyttöä rajoittaa vasta poronhoitolain 2 §:n tarkoittaman ”huomattavan haitan” tuottaminen poronhoidolle. Poronhoitolaki ei siten turvaa saamelaisten vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon elinehtoja, joita ovat laidunrauha, laidunten yhtenäisyys ja laidunten määrä.³³⁴ Näistä seikoista tarvittaisiin perustuslain 17 §:n 3 momentin valossa erityiset perusteet lainsäädäntöön.

Poronomistajina voivat poronhoitolain 4 §:n mukaan olla kaikki Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset, jotka asuvat pysyvästi poronhoitoalueella. Kun koko poronhoito-oikeus rakentuu poronomistuksen kautta paliskuntalaitokseen (poronhoitolaki 3 ja 9 §), voidaan todeta, että poronhoito-oikeus syntyy kaikille ETA- ja EU-valtioiden kansalaisille, kuten kreikkalaisille, muuttamalla pysyvästi asumaan poronhoitoalueeseen kuuluvaan kuntaan. Saamelaisen, kuten muunkin poronhoitoon oikeutetun, poronhoito-oikeus lakkaa määräajan kuluttua, jos henkilö muuttaa pois saamelaisten kotiseutualueen kunnasta: saamelaisten osalta esimerkiksi vain opiskelemaan.³³⁵

Poronhoitolaki ei tunne *saamen kieltä* paliskuntien ja Paliskuntain yhdistyksen kielenä. Saamen kielen poroa koskeva termistö käsittää kuitenkin parituhatta sanaa. Tämä saamenkielinen tieto muodostaa täysin tieteellisiä luokitusjärjestelmiä. Esimerkiksi poron ulkoisiin ominaisuuksiin liittyy saamenkielinen nomenklatuura, joka käsittää nimitykset muun muassa iän, sukupuolen, sarvien³³⁶, poron yleisvärityksen sekä pään ja jalkojen värityksen mukaan. Tämän luokituksen perusteella on lähtökohtaisesti yksilöitävissä jokainen poro kymmenien tuhansien joukosta.³³⁷

Poronhoitolain 23 §:ssä säännelty *sukumerkki*, joka tulee erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella mahdollisuuksien mukaan muodostaa vanhastaan noudatettujen periaatteiden mukaisesti, on ainoa poronhoitolaisa saamelaiskulttuuriin suoraan liittyvä säännös.³³⁸ Sukumerkin hyväksymi-

334 Heikkilä 2006 s. 319.

335 Ks. poronhoitolain 4 §:n 2 momentti ja 9 §:n 2 momentti.

336 Ks. liite tämän jakson lopussa.

337 Ks. *Collinder* 1953 s. 137–141.

338 Toisen porojen tunnistukseen liittyvän järjestelmän muodostavat omistusmerkit, joista korvamerkkijärjestelmä on käytössä koko poronhoitoalueella. Porot merkitään vasana sen emän merkkiin, jota ne seuraavat, leikkaamalla vasan korviin isot ja pienet leikkaukset eli sanat. Porosaamelaisessa korvamerkkijärjestelmässä käytetään uuden merkin perustana

sestä päättää kuitenkin Paliskuntain yhdistys eikä saamelaisen poronomistajan isän merkistä muodostettua korvamerkkiä ole aina hyväksytty lapsen poromeriksi.³³⁹

Maa- ja metsätalousministeriön poronhoitolain 21 §:n nojalla paliskunnalle määräämä *korkein sallittu eloporoluku* on lopettamassa koko yksilöllisen saamelaisporonhoidon.³⁴⁰ Paliskunnan eloporojen yliluvusta sanktiona voi olla lain 52 §:n nojalla määrätty satojen tuhansien eurojen suuruisen uhkasakko.³⁴¹ Järjestelmää ylläpidetään siten, että paliskunta määrää kukin poronomistajan vähentämään vuosittain tietyn prosentuaalisen osan poroistaan. Tämä rajoittaa nuorten yrittävien ja taitavien poromiesten poromäärän kasvua ja heikentää porosaamelaisten perinteisten työyhteisöjen, porokylien asemaa suhteessa paliskuntalaitokseen. Lisäksi teurastusprosenttien noudattamista koskevat ”plussat ja miinukset” seuraavat poronomistajaa vuodesta toiseen. Järjestelmä on sikäläkin epäonnistunut, että poronhoitolaissa ei ole tehokkaita keinoja, joilla niskuroiva porokylä tai poronomistaja voidaan pakkottaa paliskunnan päätöksen mukaiseen pakkovähennykseen.³⁴²

Hallinnollisesti saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat ovat äänivaltaa ja edustusta koskeissa asioissa noin 40 prosentin vähemmistö³⁴³ Paliskuntain yhdistyksessä, joka edustaa koko poronhoitoalueella harjoitettua poronhoitoa. Vähemmistöasemasta johtuen saamelaispaliskuntien vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon asema, edut ja rahoitus jäävät Palis-

vanhempien tai isovanhempien isoja valtasanoja uuden merkin perustana ja pieniä sanoja erotukseksi aikaisemmista korvamerkeistä. (Ks. liite tämän jakson lopussa.)

339 Enontekiön porosaamelaiseen sukuun kuuluvan Nils-Henrik Valkeapään suullinen ilmoitus.

340 Paliskunnan korkein sallittu eloporoluku määrätään talvilaitumien kestävän tuottokyvyn mukaan kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Lain kannalta merkitystä ei ole sillä, aiheutuuko talvilaidunten väheneminen poronhoidosta tai muusta tekijästä, esimerkiksi Metsähallituksen harjoittamasta metsätaloudesta.

341 Lapin lääninhallitus oli 14.5.2007 tekemällään päätöksellä (LLH-2007-217/Ma-1, Z.12 A) asettanut Käsivarren paliskunnalle 190 080 euron määräisen uhkasakon korkeimman sallitun eloporoluvun ylittämisestä.

342 Käsivarren paliskunta ei ollut voinut vähentää paliskunnan eloporolukua erään porokylän vastustuksen vuoksi sallittuun määrään. Rovaniemen hallinto-oikeus poisti paliskunnalle tuomitun uhkasakon. Lääninhallituksen valitettua uhkasakon poistamisesta korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksellään (KHO 6.3.2009 taltio n:o 546) Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöksen.

343 Äänivalta Paliskuntain yhdistyksessä määräytyy poronhoitolain 20 §:n mukaisesti paliskuntien poroluvun mukaan. Saamelaisten kotiseutualueen paliskunnissa on 40 % koko poronhoitoalueen poromäärästä. Tämän lisäksi Paliskuntain yhdistyksen hallituksessa on saman säännöksen mukaan yksi saamelaisvaltuuskunnan (nykyisin saamelaiskäräjien) nimeämä saamelaisten edustaja. Näistä lähtökohdista saamelaisilla on Paliskuntain yhdistyksessä ja sen hallituksessa vähemmistö.

kuntain yhdistyksen toiminnassa usein huomioon ottamatta, kun nämä edut ovat ristiriidassa muissa paliskunnissa harjoitetun maatalouteen nojaavan poronhoidon etujen kanssa.³⁴⁴

Porotalouden rahoitus perustuu porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (21.1.2000/45) mukaisesti investointiavustuksiin ja -lainoihin. Poronhoidon eläinکوhtaisesta tuesta säädetään maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista 28.12.2001 annetussa laissa (1159). Kolttalain (253/1995) nojalla myönnetään avustuksia ja lainoja koltta-alueella asuvien kolttsaamelaisten poronhoitoon.

Porotalous on osa Euroopan unionin maataloutta ja porotalouden rahoitus on siten osa EU:n maatalouden rahoitusta. Porotalouden tulonmuodostuksesta elinkeinon tuki kattoi vuonna 2008 12–14 prosenttia, kun tuki muulle maataloudelle oli samaan aikaan 40 prosenttia.³⁴⁵ Voidaankin aiheellisesti kysyä, siirtyvätkö tällaisessa tilanteessa maataloustuet tosiasiaassa välilliseksi tueksi maatilan sivuelinkeinona harjoitetulle poronhoidolle. Saamelaiset poronhoitajat, joilla ei ole maatiloja, eivät saa perinteisten laidunalueidensa käyttäjinä tällaisia maatalouden tukia, mikä voi käytännössä – vastauksen ollessa myöntävä – asettaa tukien jaossa saamelaisten perinteiseen kulttuuriin pohjautuvan poroelinkeinojen eriarvoiseen ja huonompaan asemaan maatilojen yhteydessä harjoitettavaan porotalouteen verrattuna.³⁴⁶ Lisäksi voidaan kysyä, miksi saa-

344 Suoma Boazosámit rs. Suomen porosaamelaiset ry lausunnossa maa- ja metsätalousministeriölle 22.5.2009 luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitustuesta asia on ilmaistu näin: ”**Saamelaisten vähemmistöasema Paliskuntain yhdistyksessä** merkitsee sitä, että enemmistönä olevat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuoliset paliskunnat tekevät yhdistyksen kautta rahoitusta koskevat ehdotuksensa ja päätöksensä omaksi edukseen, koska saamelaisporonhoidon etuja ei tarvitse ottaa huomioon demokraattisessa päätöksenteossa.”

345 Porotalouden tukien osuuden lähteenä on maa- ja metsätalousministeriön internet-sivu: http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus_riista_porot/porotalous/tuet_rahoytus.html, ja muun maatalouden tukien lähteenä vastaavasti saman ministeriön internet-sivu: http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/tuet/merkitys/tukien_osuus.html.

Jos verrataan eläinکوhtaisesti esimerkiksi poroja ja vähintään kerran poikineita uuhilampaita oli kansallinen tuki vuonna 2007 Pohjois-Suomessa uuhilampaan osalta 143 euroa ja poron osalta vajaa 25 euroa, mikäli uuhia oli vähintään 10 ja poroja vähintään 80.

Valtiontilintarkastajat kiinnittivät vuonna 2002 huomiota siihen, että porojen eläinکوhtaisen tuen avulla pyrittiin – alkuperäisen lihantuotannon hinnanmuodostukseen liittyvän tuen sijasta – porotalouden rakenteelliseen kehittämiseen eli poronomistuksen keskittämiseen entistä harvemmillä, mitä varten tuen saamisen ehtona olevaa vähimmäisporomäärää alettiin lisätä. Eläinکوhtainen tuki oli siten ”puhtaasti elinkeinopoliittinen tuki.” Valtiontilintarkastajien tarkastuskertomus 31/2002, Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus Dnro 2679/54/01, 14.8.2002 s. 8.

346 Esimerkiksi poronhoitoalueen eteläosissa tilalla tuotettava heinä, jota käytetään porojen ruokintaan, on maatalouden tukien kohteena. Tunturiaalueella, esimerkiksi Kilpisjärvellä,

melaïskulttuurin taloudellisesti tärkeimmän elinkeinon poronhoidon tuki on vain kolmannes valtaväestölle tärkeän maatilatalouden tuesta.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) tulee jo tavoitesäännöksensä (1 §) mukaan edistää saamelaisten kulttuuriin kuuluvaa poronhoitoa. Säännös toteutuu kuitenkin nollatasoisesti, koska lain 3 §:n mukaan porotaloudella tarkoitetaan ”poronhoitolaissa tarkoitettua poronhoitoa”, joka ei edellä kuvatuin tavoin tunne erikseen saamelaista poronhoitoa.³⁴⁷ Samaa lähtökohtaan perustuu myös maa- ja metsätalousministeriön viimeisin luonnos 22.4.2009 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta.

Edellä kerroin joistakin saamelaisten perinteistä poroelinkeinoa koskevista lainsäädännön epäkohdista. Kaiken kaikkiaan epäkohdat osoittavat, että yhdenvertaisuusperiaate ja -lainsäädäntö sekä erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentti huomioon ottaen olisi tarpeen tarkistaa poronhoitoa ja se rahoittamista koskevaa lainsäädäntöä.³⁴⁸

8.4.4 Kalastusta saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset

Tietyt saamelaiset lappalaisina asuttivat ja käyttivät perinteisten elinkeinojensa harjoittamiseen vanhoja alueitaan vielä sodan jälkeisenä aikana tilajaotuksesta riippumatta. Voimassa oleva kalastuslaki (16.4.1982/286) ei kuitenkaan tunne erillistä saamelaisten kalastusoikeutta.

Enontekiön, Inarin ja Utsjoen vesipiirirajankäyntiä ja kalastusta pohjoisella (valtion) vesialueella koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että ennen vesialueiden rajankäyntiä kalastusoikeus kuului näissä kunnissa valtion ja manttaalikunnan välisin sopimuksin niille tilanomistajil-

missä saamelaiset hoitavat porojaan, ei ole tällaisia tuettavia heinätiloja eikä alueella ole ylipäättään tiloja vuoden keskilämpötilan (–2 celsiusastetta) vuoksi.

347 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain 1 §:n 3 momentin mukaan: ”Lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella.” Lain 6 §:n mukaan tuki voitaisiin valtioneuvoston asetuksella eriyttää myös alueittain esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueen osalta, mutta Paliskuntain yhdistys ei ole tehnyt tähän tähtäväää aloitetta, joten tällaista eriyttämistä ei ole vielä toteutettu.

Lain lähtökohtana on poronhoito maatilatalouden osana ja esimerkiksi porotalouden harjoittajaksi alkava saamelainen poromies voi saada 18 §:n mukaista ”nuoren viljelijän tukea” ja myöhemmin kansallisenä investointitukena 11 §:n mukaista ”perusparannustukea” pellon kuivattamista ja salaajittamista varten, jota ei kuitenkaan voi käyttää tunturialueella, missä vuoden keskilämpötila voi olla –2 celsiusastetta. Erityisesti saamelaïskulttuuriin liittyviin toimenpiteisiin tukea ei lain mukaan myönnetä.

348 Ks. myös kirjan jaksot 6.5 ja 7.2.

le, jotka olivat maaomaisuuden perusteella oikeutettuja vesialueisiin. Lisäksi kunnassa vakituisesti asuvilla henkilöillä, jotka saivat pääasiallisen toimeentulonsa maa- tai porotaloudesta, valtion maan vuokra-asukkailla ja kolttasaamelaisilla ”oli oikeus harjoittaa ilman kalastusmaksua kaikenlaista lain sallimaa kalastusta kuntien alueilla olevissa vesissä”. Muut kuntien asukkaat saivat harjoittaa kotitarve- ja virkistyskalastusta Metsähallituksen määräämissä vesissä Metsähallituksen kalastusluvalla määrättyä maksua vastaan. Ulkokuntalaisilla oli mahdollisuus vain maksulliseen urheilukalastukseen.³⁴⁹

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että ”vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen”, ja sen omaisuuden suoja kuuluivat ”luontaistaloudesta huomattavan osan toimeentulostaan saaville maata omistamattomille Enontekiön, Inarin ja Utsjoen asukkaille, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön.”³⁵⁰

Vuoden 1978 perustuslakivaliokunnan lausunto on siinäkin mielessä merkittävä, että lausunnossaan valiokunta ensimmäisen kerran liitti hallitusmuodon takaaman omaisuudensuojan koskemaan myös maattomien saamelaisten oikeuksia. Tämä kanta on säilynyt perustuslakivaliokunnan käytännössä muuttumattomana myös uuden perustuslain jälkeisenä aikana.³⁵¹

Omaisuudensuojan ei pääsääntöisesti ole katsottu suojaavan persoonattomia ja yksilöimättömille henkilökoukoille kuuluvia varallisuusarvoisia oikeuksia ja odotuksia. Näin esimerkiksi jokamiehen oikeudet jäävät omaisuudenturvan ulkopuolelle, koska niillä ei ole selkeää subjektia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että luonnollinen henkilö saa varallisuusarvoisille oikeuksilleen suojaan myös traditionaalista oikeushenkilöä epämääräisemmän kollektiivin jäsenenä. Esimerkiksi tiettyjen pohjoisten kuntien ”luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavilla asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön” on perustuslain omaisuuden suojan piiriin kuuluva, nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastuva oikeus kalastaa toisen vesialueella.³⁵² Yleistäen voidaankin todeta, että tällainen ero yleiskalastusoikeuteen tulee erityisestä perusteesta kalastukselle eli tässä muun muassa saamelaisten kulttuuriin kuuluvasta perinteisestä elinkeinosta.

349 PeVL 7/1978 vp.

350 Ibid.

351 Kun tämä maattoman väestön oikeus kalastukseen olisi selvästi kaventunut vesipiirirajan käynnin tultua toteutetuksi ehdotetun vesialueiden rajankäyntilain nojalla ja alueiden tullessa yleisen kalastuslainsäädännön mukaisen kalastushallinnon piiriin, perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 7/1978 vp), että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

352 PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp, 30/1993 vp, 27/1997 ja 29/2004 vp. Ks. *Länsineva* 1999 s. 481–482.

Teoreettisesti saamelaisten kalastusoikeutta voitaisiin luonnehtia erityisperusteiseksi toisen alueen yleiskäyttöoikeudeksi.³⁵³

Tilattoman saamelaisväestön kalastusoikeus otettiin sittemmin kalastuslain 12 §:ssä huomioon perustuslain omaisuudensuojan ja kansainvälisten sopimusten kannalta siten, että Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnassa vakituisesti asuvilla henkilöillä, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, on oikeus saada korvauksetta lupa kalastuksen harjoittamiseen mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla.³⁵⁴ Kolttala-alueella asuvalla kolttasaamelaisella on kolttalain 9 §:n 7-kohtan mukaisesti oikeus ilman eri korvausta harjoittaa kalastusta kolttala-alueella sijaitsevalla valtion vesialueella.

Kalastuslain 1 §:n pyrkimys, jonka mukaan kalastusta harjoitettaessa on pyrittävä ”vesialueiden mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen”, on ristiriidassa saamelaisen perinteisen kalastuksen³⁵⁵, saamelaisalueen vesien karuuden ja hidastuottoisuuden ja saamelaisten erityisten kalastusoikeuksien kanssa. Saamelaisten kalastuksen kanssa kilpailevat lisäksi tiloille kuuluvat valtionmaan vesialueeseen kohdistuvat muut erityisperusteiset kalastusoikeudet ja Metsähallituksen virkistyskalastuslupien myynti kaikille.

Enontekiön ”maattomat” porosaamelaiset (porolappalaiset) ja kolttasaamelaiset jälkeläisineen, joiden kalastus on omaisuudensuojan piirissä, eivät osallistu kunnissaan ja alueillaan kalastuslain 3 §:n mukaiseen kalavesien hallintoon. Tämä johtuu siitä, että tämä hallinto on järjestetty kiinteistöille yhteisesti kuuluvien vesialueiden osakkuuksien perusteella. Porotiloihin ja kolttala-

353 Ks. myös *Kokko* 2008 s. 13–14 ja kirjan jakso 9.2. Perustuslakivaliokunnan tarkoittama kalastukseen oikeutettujen ryhmä ei saamelaisten osalta ole epämääräinen. Kolttasaamelaiset yksilöinä kolttala-alueella ovat tiedossa eräiden kolttien asuttamisesta annetun lain (273/1955) ja kolttalakien (611/1984 ja 253/1995) mukaisesti. Myös Enontekiön ”maattomien” (oikeastaan tilattomien) paimentolaissaamelaisten ryhmä tunnetaan edellä esitetyn mukaisesti. Muiden mahdollisten tilattomien saamelaisten – kuten Inarin ja Utsjoen kalastajalappalaisten – osalta kattavat luettelot puuttuvat 1900-luvulta.

354 Lausunnoissaan 27/1997 perustuslakivaliokunta katsoi, että nykyiseen kalastuslakiin johtaneen esityksen voi katsoa ”osaksi turvaavan saamelaisten oikeutta” käyttää kyseisiä vesialueita. Perustuslakivaliokunta on lisäksi viitannut aiempiin lausuntoihinsa (7/1978 vp ja 5/1981 vp) launnonssaan (PeVL 13/1989 vp) Tenojoen kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä.

355 *Samuli Aikio* on kuvannut sattuvasti saamelaisen kalastusta: ”Sopeutujalle on luonteenomaista, ettei hän puutu leimaamiseensa – saattaa päinvastoin jopa yllyttää nimittelijäänsä. Mitäpä häntä hyödyttäisi nousta vastarintaan, kun vastapuoli ei tavallisesti edes ymmärtäisi mistä on kysymys, tai ymmärtäessään suuttuisi, kun hänelle rakkaita luuloja arvostellaan. Sopeutuja käyttäytyy kuten ennenkin, kalastaa entiseen tapaan näköjään tehottomasti, koska ei halua tyhjentää järveään... Häntä kutsutaan vanhanaikaiseksi – ja siinä voi olla itua. Konservatiivisuus, perinteellisyys on kansankulttuurissa pakollista, niin kauan kun se elää omavaraisena.” Ks. *Aikio* S. 2000 s. 261–262.

tiloihin asutustiloina ei kuulu yhteisiä vesialueita. Kun erityisperusteena saamelaisten kalastusoikeudelle tunnistetaan olevan perustuslain 17 §:n 3 kohdan kulttuurinsuoja, on luontevaa, että myös kalastuslainsäädäntöä ja kalavesien hallintoa kehitetään lainsäädännössä saamelaisten osallistumis- ja käyttöoikeuksia kunnioittaen.

8.4.5 Metsästystä saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset

Voimassa oleva metsästyslaki (28.6.1993/615) ei tunne erityistä saamelaisille kuuluvaa metsästysoikeutta tai erityistä metsästysoikeutta, joka kohdistuu saamelaisten kotiseutualueen valtionmaihin. Henkilöllä, jolla on kotipaikka Lapin lääniin kuuluvassa kunnassa ja erikseen luetelluissa muissa kunnissa, on metsästyslain 8 §:n mukaan oikeus metsästää kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla. Metsästyslain 9 §:n mukaan oikeudesta metsästää luonnonsuojelulain mukaisilla luonnonsuojelualueilla säädetään ja määrätään erikseen.

Hyväksyessään uuden metsästyslain eduskunta edellytti, että vastaisuudessa ei enää myönnetä asetuksella poikkeuksia luonnonsuojelulain (71/1923) metsästyskiellosta eräissä luonnonpuistoissa. Metsästyskiellosta voitiin luonnonsuojelulain 4 §:n mukaan myöntää asetuksella tarpeelliseksi havaittuja poikkeuksia yleisellä suojelualueella tai sen lähistöllä asuvan väestön tai ”paimentolaislappalaisten edun kannalta” ja niitä oli aikaisemmin myönnetty asetuksen eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista (932/1981) 6 §:n nojalla.

Kun ympäristöministeriössä oli valmistunut eduskunnan lausuman edellyttämä asetuksenmuutosehdotus, Lapin maakuntaliitto r.y. teki ehdotuksesta kantelun oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin selvityksen mukaan kaikkien kuntalaisten vapaa metsästysoikeus Lapin läänin kuntien valtionmaalla ei perustunut ylimuistoiseen nautintaan. Saamelaisilla tällainen oikeus saattoi olla. Lisäksi tietyillä tiloilla saattoi olla tilan perustamisasiakirjaan merkitty erityisperusteinen metsästysoikeus, joka oli luonnonsuojelulain mukainen saavutettu oikeus.³⁵⁶ Kyseessä olevan asetuksen 6 §:n muuttamista koskevassa ehdotuk-

356 Oikeuskanslerin tiedote 10.10.1994: ”Oikeuskansleri esittää Lapin asukkaiden vanhojen metsästysoikeuksien selvittämistä.” Oikeuskansleri selvitti asian kantelun johdosta ja totesi, että annettavan asetuksen voimaantulosäännökseen jo sisältyvä lausuma saamelaisten oikeuksien turvaamisesta. Oikeuskansleri katsoi jääneen näyttämättä, että kaikilla paikallisilla asukkailla olisi yksityisoikeudellinen ylimuistoiseen nautintaan perustuva vapaa metsästysoikeus kaikella valtion maalla Lapin läänin kunnissa, vaikka metsästyslain 8 §:n nojalla Lapin läänin kunnassa kotipaikan omaavilla henkilöillä on oikeus metsästää kotikuntansa valtion omistamilla alueilla. Tätä oikeutta voidaan 9 §:n mukaan rajoittaa luonnonsuojelulain mu-

sessä ja sittemmin asetuksen muutoksessa (12/1995) säädettiin eräissä luonnonpuistoissa paikallisille asukkaille luvallisena metsästyksen liittyvänä asiana avuttoman eläimen auttaminen ja lopettaminen, riistaeläinten haltuunotto ja riekon ansapyynti. Asetuksen siirtymäsäännöksen mukaan ”säännös ei vaikuta niihin oikeuksiin, joita saamelaisilla alueiden käyttämiseen voi olla, eikä myöskään niihin oikeuksiin, jotka perustuvat luonnonsuojelulain 8 §:ään”.

Oikeuskanslerin selvityksen ja asetuksen siirtymäsäännöksen mukaan yksityinen oikeus metsästyksen saattaisi olla saamelaisten kotiseutualueellakin joillakin tiloilla erityisperusteisena oikeutena ja erikseen vielä saamelaisten kulttuuriin perustuvana erityisperusteisena metsästysoikeutena. Muiden paikallisten asukkaiden oikeus oli sillä tavoin yleisperustainen ja väistävä oikeus, että sitä voitiin luonnonsuojeluperustein rajoittaa. Oikeuskansleri esitti valtioneuvostolle, että kyseiset oikeudet selvitettäisiin kiireesti maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön toimesta. Asiaa ei liene vielä selvitetty.³⁵⁷

8.4.6 Luonnonvaraisten tuotteiden keräilyä saamelaisten elinkeinona vaikeuttavat säännökset

Saamelaisten perinteinen kulttuuri lappalaisina on perustunut tärkeiltä osin keräilytalouteen. Metsämarjojen ja niihin verrattavien luonnonvaraisten tuotteiden keräily on yleensä sallittu yleiskäyttöoikeuden perusteella. Lapin läänin valtionmailla on kuitenkin ollut mahdollista luonnonvaraisten tuotteiden keräämisen rajoittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (332/1955) nojalla kieltää maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä keräily ”muilta” sellaisen keräilyn suojelemiseksi, jolla on huomattava taloudellinen merkitys paikallisen väestön toimeentulon kannalta. Aloitteen kiellon saamiseksi on tehnyt kunta, ja kiello on käytännössä koskenut lähinnä hillan eli suomuuraimen poimintaa. Saamelaisten vähemmistöasemasta saamelaisten kotiseutualueen kunnissa johtuen heillä ei ole ratkaisevaa merkitystä mahdollisen kiellon hankkimisessa.

kaisilla suojelualueilla. Lappiin perustetuilla tiloilla saattaa kuitenkin olla tilan perustamiseen liittyen erityisperusteisiä metsästysoikeuksia, jotka olisivat luonnonsuojelulain 8 §:n mukaisia saavutettuja oikeuksia. Oikeuskansleri esitti, että maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö selvittävät po. metsästysoikeuksia koskevan asian.

357 Ibid. Pohjoisten kuntien tilojen osalta yksityinen metsästysoikeus selviää tilojen perustamisasiakirjoista. Niistä otettiin jäljennökset Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa suoritettuja vesialueiden rajankäyntejä varten, jotka alkoivat 1960-luvulla ja tulivat keskeytyksen jälkeen suoritetuiksi 1980-luvun alussa. Tutustuin toimituksen kestäessä näihin asiakirjoihin; muistini mukaan vain kahdelle tilalle kyseisissä kunnissa oli merkitty tilalle kuuluva yksityinen oikeus metsästyksen tietyllä peuranpyyntipaikalla ja mahdollisesti myös oravametsässä.

Koska keräilytalous on osa perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaamaa kulttuuria saamelaisille, tulisi heille tällä erityisperusteella turvata lailla luonnonvaraisten tuotteiden yleiskäyttöoikeus ja mahdollisuus tarvittaessa pyytää ministeriötä kieltämään tietyissä tapauksissa sellaisten tuotteiden keräily saamelaisten kotiseutualueella. Tilanne siis poikkeaa yleisperusteisesta jokamiehen oikeudesta kerätä esimerkiksi hillaa tai paikallisten asukkaiden toimeentulon suojasta.³⁵⁸ Myös rikoslain (28:14) asettamat rajaehdot jokamiehenoikeudelle on luonnollisesti otettava huomioon saamelaistenkin erityisperusteista luonnonvaraisten tuotteiden yleiskäyttöä kehitettäessä.

8.5 Päätelmiä

Saamelaisten oikeudet ja oikeussuoja maan ja vesien käyttöön lappalaisina, lappalaisten oikeudenomistajina ja alkuperäiskansana eivät toteudu kunnolla tai toteutuvat vain osittain perinteisissä elinkeinoissa, kuten poronhoidossa, metsästyksessä, kalastuksessa ja luonnontuotteiden keräilyssä. Kyseinen saamelaisten erityisasema kulttuurimuotoonsa kuuluvien perinteisten elinkeinon kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittajina toteutuu lain mukaan vain osana muun paikallisen väestön yleiskäyttöoikeutta, vaikka saamelaisten osalta on kyse erityisperusteisesta alueen käyttöoikeudesta.³⁵⁹

Saamelaisen kulttuurin tunnustamattomuus erityisperusteena alueiden käytölle näkyy myös muutoin ympäristölainsäädännössä. Esimerkiksi maankäytön suunnittelua ohjaavaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ei sisälly säännöstä poronhoidon tai muun saamelaisten perusoikeuksiin sisältyvän perinteisen elinkeinon huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa saamelaisten kotiseutualueella, vaikka saamelaisten perusoikeudet alkuperäiskansana tulee perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan toteuttaa lain tasoinen säännöksin.³⁶⁰

358 Ruotsin ja Tanskan väliseen vuoden 1751 Strömstadin rajasopimukseen, joka määrittä nykyisen Suomen valtakunnanrajan Norjaa vastaan Enontekiön ja Utsjoen kuntien kohdalla, kuului erityinen lappalaisia koskeva lisäpöytäkirja ”Codicill...Lappmännerne beträffande”. Sen 16 §:n mukaan oli laillisen edesvastuun uhalla kielletty tekemästä vahinkoa lappalaisen veromaalla muun muassa hillasoille ”Mutebärs eller hjortronmyror”. Ks. *Cramér – Prawitz* 1970 s. 111.

359 Ks. kirjan jakso 9.2.

360 Ks. esim. PeVL 44/1996 vp ja 29/2004 vp. Tosin maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvun mukaisesti, valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvä seuraava yleistavoite: ”Saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen turvaamiseksi. Poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäyttölliset edellytykset.”

Saamelaisia ei muodollisesti syrjitä elinkeinonharjoittajina, mutta perustuslain mukainen tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja kulttuurin suoja ei saamelaisten osalta vielä toteudu, kuten edellä kuvatut esimerkit osoittavat. Tueksi tarvitaan saamelaisten positiivista erityiskohtelua, jota ei virheellisesti pidä ymmärtää muun paikallisen väestön syrjinnäksi.³⁶¹

Saamelaisten oikeudellinen ja kulttuurinen erityisasema alkuperäiskansana on edellä esitetyn mukaisesti nimenomaan jätetty huomioon ottamatta voimassa olevassa peronhoitolaissa. Myös yksilöitävissä olevat oikeudet peronhoitoon on selvityksistä huolimatta sivuutettu jättämällä peronhoitolaista pois erityiset oikeudenomistajat. Nykyinen peronhoitolain lähtökohta yleiskäytöstä ei saisi hämärtää saamelaisten peronhoidon palautumista erityisiin kulttuuriin perusteisiin ja ylimuistoiseen nautintaan laidunalueilla. Lisäksi nykyinen maataloustukijärjestelmä syrjii ainakin välillisesti perinteistä peronhoitoa harjoittavia saamelaisia. Saamelaisten kulttuurin säilyminen elinvoimaisena edellyttääkin toimia saamelaisen peronhoidon aseman vahvistamiseksi oikeuksien, hallinnon ja rahoituksen osalta. Myös kansainvälisen oikeuden näkökulmasta saamelaisten kohtelu perinteisen peronhoitoelinkeinon harjoittajina on ristiriidassa alkuperäiskansaoikeuksien vähimmäisstandardien kanssa.³⁶²

Kalastukseen liittyvät tilattomien saamelaisten, kuten Käsivarren porosaamelaisten ja kolttasaamelaisten, erityiset oikeudet ja osallisuus kalastushallin-

361 Oikeuskirjallisuudessa on katsottu olevan selvää, että perustuslain kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien tarkoitamiin ryhmien, kuten saamelaisten ”tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseksi lainsäätäjät voi säätää positiivista erityiskohtelua tarkoittavia lakeja syrjintäkiellon asettamatta sille oikeudellisia esteitä.” Lainsäätäjät on tiettyihin rajoihin saakka myös velvollinen osallistumaan tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseen lainsäädäntöitse (positiivinen erityiskohtelu). Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto ovat jo vanhastaan koskeneet tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia. Ks. *Eriksson* 1996 s. 864 ja 868. Ks. myös kirjan jaksot 7.2 ja 7.3.

EU:n syrjintädirektiivin ja rotusyrjintädirektiivin perustalta laaditun yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoituksena (1 §) on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista ja lisätä syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa mm (2 §) itsenäisen ammatin ja elinkeinon harjoittamisen edellytyksissä ja elinkeinotoiminnan tukemisessa. Viranomaisten tulee (4 §) edistää etnistä yhdenvertaisuutta eikä (7 §:n mukaisesti) syrjintänä pidetä tarvittavaa, pysyvääkin positiivista erityiskohtelua.

Yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyssä työelämä ja tasa-arvovaliokunta lausui mietinnössään TyVM 7/2003 vp viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta: ”Erityistä huomiota tulee kiinnittää saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja saamelaiskulttuurin tärkeimmän aineellisen perustan eli peronhoidon turvaamiseen. Viranomaisten tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa peronhoitoa ja hankkia sille toimeentulonsa.”

362 Oikeuskirjallisuudessa porosaamelaisten nykyisen aseman on katsottu lainsäädännön puutteiden vuoksi täyttävän kolme viidestä YK:n alkuperäiskansojen julistuksessa (2007) kielletystä kulttuurisen kansanmurhan toimintatavasta. Ks. *Scheinin* 2006 s. 39.

toon toteutuvat kalastuslaissa vain osana paikallisen väestön yleiskäyttöön perustuvaa kalastusta. Metsästyksen osalta saamelaisryhmän oikeudet ovat selvittämättä metsästyslain muuttamista varten.

Perussyynä tilattomien saamelaisten lainsäädäntökohteluun on maa- ja metsätalousministeriön käsitys ”valtion selvitetystä omistusoikeudesta” valtion metsämaahan. Saamelaisten kulttuuriset oikeudet elinkeinojensa harjoittamiseen on kuitenkin aiemmin tunnustettu valtion toimesta eri tilanteissa ylimuistosen nautinnan kohteina ja niiden on todettu selvityksissä vahvuudeltaan rinnastuvan alueen omistajan käyttöön.³⁶³

Saamelaisten perusoikeuksiin perustuva kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema perinteisten elinkeinojensa harjoittajina ei vielä toteudu eduskunnan perustuslakivaliokunnan kehotuksesta huolimatta.³⁶⁴ Korjaaviin toi-

363 Valtion omistusoikeus valtion metsämaahan ei kuitenkaan ole selvä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi viimeksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistoon kuuluvista ja hallituksen esityksessä valtion omistamiksi katsotuista alueista lausunnossa (PeVL 29/2004 vp) seuraavaa: ”Valtionmaiden omistusoikeus. Esityksessä todetaan valtiolla olevan omistusoikeuden rekisteröinti kaikkiin edellä mainittuihin alueisiin lukuun ottamatta vähäisiä yksityismaita, jotka on tarkoitettu hankkia valtion omistukseen ja liittää kansallispuistoon. Viimeaikainen tutkimus on kuitenkin asettanut valtion omistusoikeuden kyseenalaiseksi.” Näiltä osin perustuslakivaliokunta viittasi tutkimukseen *Korpjaakko-Labba* 2003 s. 299–350. Perustuslakivaliokunta jatkoi lausunnossaan: ”On myös voitu osoittaa, että mm. lapinkylään kuuluvilla perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet.” Yksityisen omistusoikeuden osalta perustuslakivaliokunta viittasi *Wirlanderin* (2001) lausuntoon. Lopuksi valiokunta totesi aikaisempaan lausuntoonsa viitaten, että elinkeino-oikeudellisten muutosesitysten tulee perustua pätevään tutkimustietoon.

364 Perustuslakivaliokunta viittasi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/2007 vp. s. 2–3) siihen, että hallituksen esitykseen ei sisällynyt lakiehdotuksen arviointia perustuslain 17 §:n 3 momentin valossa, jonka mukaan saamelaisille alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, johon ”kuuluu keskeisenä juuri poronhoito (PeVL 29/2004 vp s. 2 ja HE 309/1993 vp s. 65/II).” Valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään kokonaisuudistukseen, jossa ”saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon”.

Näiltä osin valiokunta viittasi mietintöönsä (PeVM 17/1994 vp. s. 1–2), jossa valiokunta totesi, että mahdolliset muutokset siihen, ketkä saavat harjoittaa elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen alalla voidaan saada aikaan vain muuttamalla näitä lakeja. Valiokunta lisäsi, että saamelaisia koskevan EU-pöytäkirjan n:o 3 mukaan ”jäsenyys ei estä myöntämästä saamelaisille perinteisillä alueilla yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen”, kun taas ”muunlaisten yksinoikeuksien” toteuttaminen vaatii kaikkien sopimuspuolten suostumusta pöytäkirjassa mainittua menettelyä noudattaen.

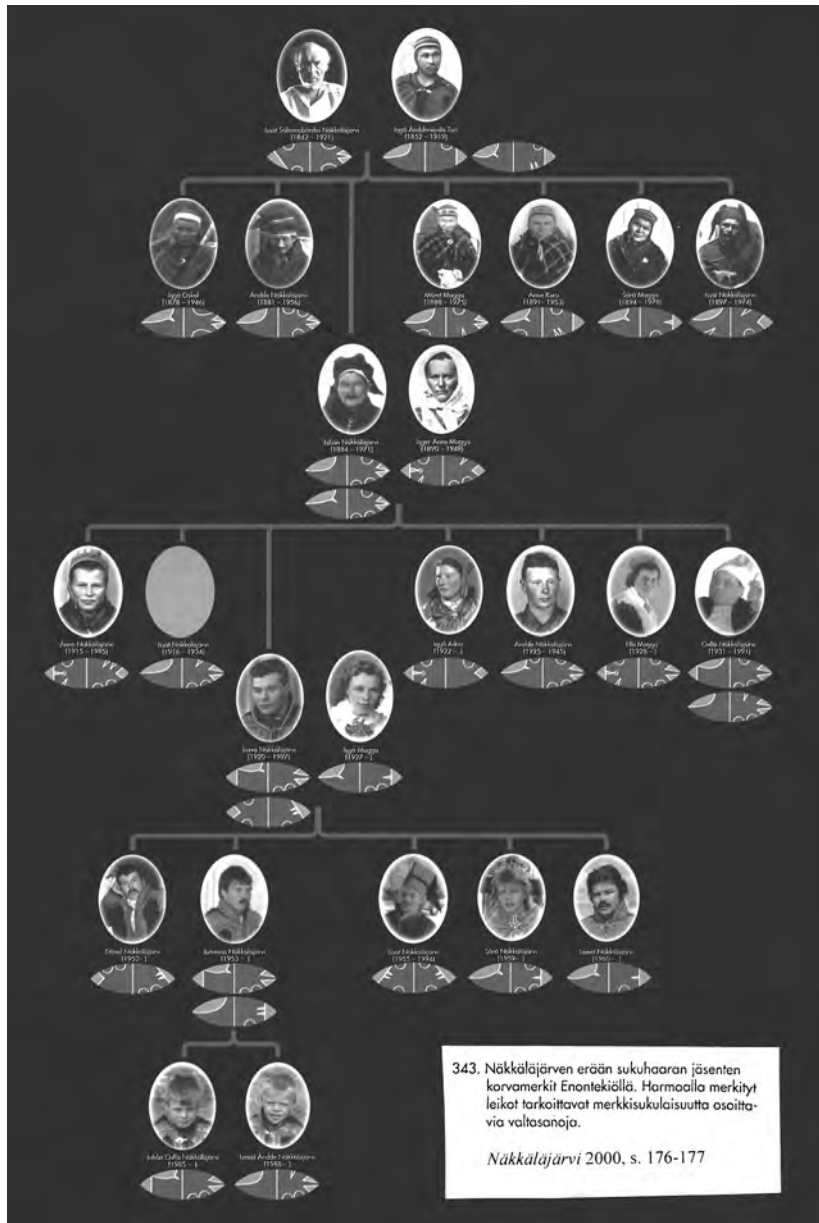
Valiokunta muistutti vuoden 2007 lausunnossaan lisäksi periaatteesta olla ”unohtamatta muun paikallisen väestön oikeuksia”, ja viittasi näiltä osin lausuntoonsa (PeVL 8/1993

Heikki J. Hyvärinen

miin pitäisi viipymättä ryhtyä. Olen edellä tehnyt joitakin konkreettisia ehdotuksia, kuinka lainsäädännössä voitaisiin kehittää saamelaisten oikeusasemaa ja perinteisten elinkeinojen suojaa.

vp s.I/II), johon otetun valiokunnan kannan mukaisesti saamelaisille mahdollisesti myönnettävän erityisen poronhoito-oikeuden säätämisen yhteydessä tulee turvata muiden jo poronhoitoa harjoittavien oikeus siirtymäsäännöksellä.

8 Saamelaisten kulttuurin ja elinkeinon sääntely



343. Näckäläjärven erään sukuhaaran jäsenten korvamerkit Enontekiöllä. Harmailla merkityt leikat tarkoittavat merkisukulaisuutta osoittavia valtasanoja.
Näckäläjärvi 2000, s. 176-177



Kirjallisuus

- Aikio, Samuli*: Jälkisanat. Siiddastallan, Siidoista kyliin, Luontosidonnainen saamelaiskulttuuri ja sen muuttuminen (toim. Pennanen, Jukka ja Näkkäläjärvi, Klemetti). Inarin saamelaismuseon julkaisuja n:o 3. Jyväskylä 2000, s. 260–264.
- Bengtsson, Bertil*: Afterword. The Sami National Minority in Sweden. Uppsala 1982, s. 249–250.
- Bengtsson, Bertil*: Om fastighetsbesittning och besittningsrubbnig. Festschrift till Hans Thornsted, Stockholm 1983, s. 75–122.
- Bengtsson, Bertil*: Samerätt, En översikt. Stockholm 2004.
- Collinder, Björn*: Lapparna. Stockholm 1953.
- Cramér, Tomas – Prawitz, Gunnar*: Studier i renbeteslagstiftning av Tomas Cramér och Gunnar Prawitz. Stockholm 1970.
- Eriksson, Lars D.*: Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5-6/1996, s. 862–872.
- Erinäisiä poronhoitoa koskevia kysymyksiä selvittämään asetettu komitea*. KM 1929:8.
- Haataja Kyösti*: Maaoyikeus II. Asutuslainsäädäntö. Helsinki 1940.
- Hafström, Gerhard*: Den svenska fastighetsrättens historia. Lund 1970.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1989.
- Heikkilä, Lydia*: Reindeer talk. Sámi Reindeer Herding and Nature Management. Acta universitatis Lapponiensis 110. Rovaniemi 2006.
- Hyvönen, Veikko O.*: Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus, Jyväskylä 1982.
- Hyvönen Veikko*: Kiinteistönmuodostamisoikeus I, Yleiset opit. Espoo 1998.
- Häkkinen, Kaisa* (toim.): Nykysuomen sanakirja, Etymologinen sanakirja. Porvoo 1990.
- Joona, Juha*: Poronhoito-oikeus maankäyttöoikeutena. Helsinki 1993.
- Kastari, Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslain turva. Vammala 1972.
- Kokko, Kai*: *Ympäristöoikeuden perusteet. Oikeusjärjestys II (toim. Sinnemäki A.)*. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2008, s. 1–55.
- Korpijaakko, Kaisa*: Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa, Oikeushistoriallinen tutkimus Länsi-Pohjan Lapin maankäyttöoloista ja -oikeuksista ennen 1700-luvun puoliväliä. Helsinki 1989.
- Korpijaakko-Labba, Kaisa*: Saamelaisten oikeusasemasta Suomessa. Diedut 1/1999.
- Korpijaakko-Labba, Kaisa*: Valtionmaat Suomen kiinteistöjärjestelmässä – erityisesti silmällä pitäen saamelaisten maaoyikeusasiaa. Oikeustiede – Jurisprudentia 2003, s. 299–350
- Länsineva, Pekka*: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Perusoikeudet (Hallberg, Pekka ym.). Juva 1999, s. 473–509.
- Manner E. J.*: Yleiskäyttö vesioikeudellisenä käsitteenä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja nro 46. Vammala 1953.
- Näkkäläjärvi, Klemetti*: Poron korvamerkit yhteisöjärjestelmän perustana. Siiddastallan, Siidoista kyliin, Luontosidonnainen saamelaiskulttuuri ja sen muuttuminen (toim. Pennanen, Jukka ja Näkkäläjärvi, Klemetti). Inarin saamelaismuseon julkaisuja n:o 3. Jyväskylä 2000, s. 170–179.

Heikki J. Hyvärinen

- Pääkkönen Erkki*: Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus – Saamelaisten etnisen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Rovaniemi 2008.
- Saamelaisasiain komitean mietintö*, Komiteanmietintö N:o 12 – 1952. Helsinki 1952.
- Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I*, Ehdotus saamelaislaiksi ja erinäisten lakien muuttamiseksi, Komiteanmietintö 1990:32.
- Saamelaiskomitean mietintö*, Komiteanmietintö 1973:46. Helsinki 1973.
- Saamelaistoimikunnan mietintö*, Komiteanmietintö 2001:14.
- Saamelaiskäräjät*: Saamelaiset Suomessa. Saamelaiskäräjien julkaisuja 2008.
- Scheinin, Martin*: Ihmisen ja kansan oikeudet – kohti pohjoismaista saamelaissopimusta. Lakimies 1/2006, s. 27–41.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus* oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista. Annettu vuodelta 1998. Helsinki 1999.
- Vihervuori, Pekka*: Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella, ILO:n alkuperäis- ja heimo-kansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset, Oikeusministeriö. Yleisen osaston julkaisuja 3/1999.
- Vilkuna, Kustaa*: Mikä oli lapinkylä ja sen funktio, Kalevalaseuran vuosikirja 51 – 1971, s. 201–238.
- Wirilander, Juhani*: Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella, Juhani Wirilander, oikeustieteen tohtori 8.8.2001, Oikeusministeriö.
- Wrede, R. A.*: Anteckningar enligt professor R. A. Wredes föreläsningar öfver inhemsk civilrätt, Sakrätt II, Ny öfversedd upplaga. Helsingfors 1899.
- Zachrisson, Inger*: Skrivet och sagt. Möten i gränsland, samer och germaner i Mellanskandinavien. Monographs 4. Statens historiska museum. Stockholm 1997, s. 158–188.

9 Saamelaiset ja ympäristönkäytön konfliktien sääntely

9.1 Johdanto

Saamelaisten perinteisillä elinkeinoilla (esim. poronhoidolla ja kalastuksella) sekä kulttuurilla ja uskomuksilla on vahvat yhteydet Lapin luontoon ja ympäristöön. Lapin luontoon ja ympäristöön kuitenkin kohdistuu lisääntyvässä määrin myös muita luonnonvaraintressejä, jotka voivat aiheuttaa konflikteja saamelaisten kulttuuristen oikeuksien kanssa³⁶⁵. Näistä muista intresseistä mainittakoon metsienkäyttö, kaivostoiminta ja matkailu.

Tämän jakson tarkoituksena on tunnistaa joitakin ympäristönkäyttöön liittyviä konfliktitilanteita kirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla ja pohtia, 1) miten näitä konflikteja voitaisiin oikeudellisin keinoin välttää tai ainakin vähentää sekä 2) miten erilaisia Lapin ympäristöön liittyviä luonnonvaraintressejä voitaisiin sovittaa yhteen saamelaisten kulttuuristen oikeuksien kanssa.

Kaarlo Tuori on kuvannut, kuinka oikeuteen sisältyy toisaalta *voluntas*, toisaalta *ratio*, ja ne muodostavat oikeuteen sisäisen jännitteen. Hänen mukaansa myöhäismodernin oikeuden *voluntas* ei ole enää vain kansallisvaltion lainsäätäjän *voluntasta* eikä oikeuden *ratio* enää vain kansallisvaltion oikeuskulttuurin *ratio*ta.³⁶⁶ Mitä nämä *voluntas* ja *ratio* sitten oikein tarkoittavat?

Ympäristöoikeuden puolella *voluntas* (tahto) ilmenee tällä hetkellä pitkälti lainsäätäjän tahdon ilmaisuina siitä, millaisin rajaehdoin ympäristöpolitiikka toteutetaan. Ympäristölakien säätäminen ei kuitenkaan enää ole vain Suomen eduskunnan asia, vaan horisontti on paennut yhä kauemmaksi saamelaisten paikallisista traditioista paitsi EU:hun myös kansainväliseen ympäristöoikeuteen asti. Suomen eduskunnan rooliksi on enenevässä määrin jäänyt vain toimeenpanna lakien avulla kansainvälisestä ja EU:n oikeudesta tulevat ympäristösitoumukset. Tällainen kehitys ei ole ollut saamelaisten oikeusaseman kannalta vain kielteinen asia, vaan, kuten edellä kuvatut vuoden 1989 ILO 169 -sopimus ja valmisteilla oleva Pohjoismainen saamelaissopimus osoittavat, se voi paikalliselle tasolle tuoda myös uusia saamelaisten oikeus-

365 Ks. saamelaisten kulttuurin suojasta kirjan luku 6.5.

366 Ks. *Tuori* 2007 s. 76.

asemaa vahvistavia argumentteja³⁶⁷. Oma haasteensa on, että saamelaisten tapaoikeus ja kulttuuri eivät välttämättä välity eduskunnan säätämiin tai jopa kansainvälistä alkuperää oleviin ympäristölakeihin, ja näin ollen lakien *taustalla oleva ympäristöpolitiikka* saatetaan kokea lähtökohtaisesti vieraaksi saamelaisten keskuudessa.

Oikeuden *ratio* (järki) ja oikeus instituutiona tasapainottavat osaltaan ympäristöoikeuden ohjauskeinopuolta. *Ration* ymmärtäminen edellyttää, että asiaa tarkastellaan myös ns. oikeuden pintatasoa (lakien kirjoitetut säännökset) syvemmältä, eli ainakin oikeuskulttuurin tasolta.³⁶⁸ Kiinnostavaa on myös, miten oikeuskulttuurin tuella, esimerkiksi oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien kautta, otetaan huomioon saamelaisten kulttuuriset oikeudet ja erityisasema niin, että oikeuden toimii tosiasiasa hidastusvoimana sellaisia mahdollisia ympäristö-, elinkeino-, talous- tai muun sellaisen kansallisen ja ylikansallisen politiikan ylilyöntejä vastaan, jotka johtaisivat saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kanssa ilmeiseen ristiriitaan.

Pyrinkin kirjoituksessani analysoimaan oikeustapauksia ja kirjallisuutta niin, etten tarkastele asiaa vain ympäristöoikeuden pintatasolta, vaan tarkoitus on löytää lakeihin kätkeytyä myös oikeuskulttuurista kumpuavia syvempiä merkityksiä. Kriittisen näkökulman analyysiin tuovat saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet³⁶⁹. Muutoinkin perusoikeudet ympäristöoikeuden ohjauskeinopuolta vakauttavana elementtinä ovat tässä analyysissä keskeisessä roolissa. Esimerkiksi ympäristöperusoikeus tuo tarkasteluun saamelaisten kannalta ainakin kaksi tärkeää näkökulmaa: 1) viranomaisille kohdennetun toimeksiannon jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöönsä koskaan päätöksentekoon, 2) ympäristövastuun luonnonvarojen käyttöön.

Tarkastelussa otetaan huomioon voimassa olevan oikeuden lisäksi mahdollisuuksien mukaan vireillä olevat lainmuutokset ja tehdään myös joitakin suosituksia lakien muuttamiseksi (*de lege ferenda*). Ympäristönkäytön konflikteista tarkastelen esimerkkinä metsien käyttöön, metsästyksen ja kaivos-toimintaan liittyviä kysymyksiä. Niitä kaikkia voidaan luonnehtia myös luonnonvarakonflikteiksi.

367 Ks. tarkemmin kirjan luku II.

368 Ks. tarkemmin *Tuori* 2007 s. 48–50.

369 Ks. alkuperäiskansaoikeuksista kirjan jakso 3.

9.2 Saamelaiset ja metsien käyttö

Saamelaisten poronhoidon on katsottu vaarantuvan Metsähallituksen metsähakkuiden vuoksi. Konfliktin oikeusperusta on pitkälti kansallisen sääntelyn varassa, sillä kansainvälistä metsäsopimusta ei ole saatu aikaan useista yrityksistä huolimatta³⁷⁰. EU:lla ei ole varsinaisesti toimivaltaa metsätaloudessa, vaan se toteutuu muiden politiikan sektoreiden kautta³⁷¹. Sekä kansainvälisessä oikeudessa että EU:ssa metsäpolitiikka on toistaiseksi informaatio-ohjauksen (metsäperiaatteet, EU:n metsästrategia) varassa.

Keskeiset metsätaloutta ohjaavat säädökset ovat metsälaki (12.12.1996/1093) ja -asetus (20.12.1996/1200). Ne eivät sisällä kuitenkaan saamelaisten kulttuuria ja osallistumismahdollisuuksia takaavia säännöksiä³⁷². Muutoinkin kolmansien osallistumismahdollisuudet metsienkäytön valvontaan ovat metsälainsäädännössä rajalliset, niinpä esimerkiksi hakkuualueen naapurit ovat käyttäneet luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) 57.2 §:n vireillepano-oikeutta (liito-orava)metsien suojeluun.³⁷³ Tilannetta ei voida pitää ympäristöperusoikeuden valossa eikä myöskään saamelaisten perinteisen tiedon välittymisen kannalta hyvänä.

Metsälainsäädäntöä kehitettäessä voisi harkita, pitäisikö vastaava vireillepano-oikeus olla laissa tarkemmin määriteltyjen saamelaisten kulttuuristen oikeuksien ja perinteisten elinkeinojen suojana heidän kotiseutualueellaan. Tällä hetkellä saamelaisalueiden metsienkäytön neuvotteluvaihto- ja saamelaisten kanssa määräytyvät toisaalta jäljempänä kuvattavin tavoin poronhoitolain 53 §:stä, toisaalta saamelaiskäräjälain 9.1 §:n 2 kohdan perusteella.

Keskeinen säädös Lapin metsäkiistoissa on myös laki Metsähallituksesta (30.12.2004/1378), jonka 4.2 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovittava yhteen saamelaiskäräjälaissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt veloitteet täytetään. Metsähallituksen rooli on kaksinainen: toisaalta se on voittoa tuottava liikelaitos, toisaalta se hallinnoi valtionmetsäomaisuutta ja luonnonsuojelualueita. *Kaisa Raitio* onkin todennut väitöskirjassaan, että saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien täydellinen tunnustaminen edellyttää, että saamelaisten kotiseutualueella valtionmetsät täytyy erottaa liike-

370 Ks. esimerkiksi *Vartiainen* 2005.

371 Ks. esimerkiksi *Kokko ym.* 2006 s. 10.

372 Ks. *saamelaiskäräjien* lausunto 17.7.2009 Dnro 416/D.a.2/2009.

373 Ks. esimerkiksi KHO 2003:38.

laitoksen taloudellisesta tavoitteesta tehdä metsänhakkuilla voittoa³⁷⁴.

Tällä hetkellä ollaan uudistamassa Metsähallituksen organisaatiota maa- ja metsätalousministeriön johdolla toimivassa työryhmässä. Maa- ja metsätalousministeri *Sirkka Anttilan* eduskunnassa antaman vastauksen mukaan valtion maa- ja vesiomaisuus on tarkoitus antaa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle perustettavan viraston hallintaan. Viraston tehtävänä olisi tämänhetkisten kaavailujen mukaan ainakin maanomistajalle kuuluvat tehtävät ja maankäyttöä koskevien strategisten suunnitelmien hyväksyminen. Luonnonsuojeluasioissa virastoa ohjaisi ympäristöministeriö. Maa- ja metsätalousministeriön suoraan omistajaohjaukseen tulevasta erityisyhtiöstä säädettäisiin erityislaki, jossa otettaisiin huomioon nykyiset Metsähallituksen yhteiskunnalliset velvoitteet ja tarvittava omistajaohjaus. Ympäristöministeriö vastaisi erityisyhtiön luonnonsuojeluun liittyvistä tehtävistä ja niiden rahoituksesta.³⁷⁵ Työryhmän tulisi ottaa huomioon uudistuksen vaikutukset myös saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen kannalta. Eräs tällainen seikka on varmistaa saamelaisten riittävät osallistumismahdollisuudet valtion metsäomaisuuden hallintaan niin, että saamelaisten kulttuuriset oikeudet ja perinteiset elinkeinot tulevat suojatuiksi³⁷⁶.

Raitio kiinnittää huomiota myös alun perin *Vihervuoren* raportissa vuonna 1999 mainittuun erityisen maa- ja metsäoikeuksien neuvoston perustamismahdollisuuteen saamelaisten kotiseutualueella. Neuvosto voisi valvoa ja ohjata osaltaan valtion metsävarojen käyttöä kyseisellä alueella. Samalla Raitio varoittaa, että myöskään paikallisella tasolla ei ole yksimielisyyttä tällaisen neuvoston perustamistarpeesta. Keskeinen haaste on myös, että poronhoito on, ei vain kansallisella ja alueellisella tasolla, vaan myös paikallisella tasolla (jopa saamelaisten keskuudessa) vähemmistön elinkeino. Onkin tarpeen tunnistaa eroja, erilaisia intressejä ja voimakeskittymiä myös saamelaisten keskuudessa. Poronhoidon edistäminen elinkeinona ei välttämättä ole kaikkien saamelaisten intressissä samoin kuin kaikki poronhoitajat eivät ole saamelaisia. Jos valtion metsien tuotto sijoitetaan neuvoston hallitsemaan rahastoon, kuten on ehdotettu, riskinä on, että konflikti poronhoidon ja metsätalouden välillä jopa kärjistyy, ennemmin kuin ratkaisee paikallisella päätöksenteolla ongelman. Raitio ehdottaakin, että näiden erilaisten elinkeinojen intressit on yhteen sovitettava riittävällä lainsäädännöllä. Esimerkiksi poroelinkeinolle poronhoitolain 2.2 §:ssä annettua suojaa hän ei pidä selvitysmies Vihervuoreen viitaten riittävänä takuuna muita ympäristönkäyttöintressejä vastaan. Myös uutta paikallishallintoa olisi kehitettävä erityisesti eri paikallisryhmien intressit huo-

374 Ks. tarkemmin *Raitio* 2008 s. 246.

375 KK 782/2009 vp.

376 Ks. näistä elinkeinoista kirjan jakso 8.

mioon ottamalla. Mahdollisesti myös poronhoidon nykyistä hallinnointia olisi parannettava, kuten *Nellimin* tapaus osoittaa. Samalla riittävät mahdollisuudet muutoksenhakuun olisi turvattava tällaisessa uudessa hallinnossa.³⁷⁷

Periaatteessa poronhoidolle on lainsäädännössä määritelty varsin vahva asema valtionmaan käyttöpäätöksissä. Suojaa annetaan paitsi saamelaisten kulttuuriin kytkeytyvänä perusoikeutena (PeL 17.3 §) ja KP-sopimuksen 27 artiklassa myös poronhoitolaissa, jonka 2.2 §:n mukaan erityisesti poronhoitoon varatulla alueella valtionmaata ei saa käyttää sillä tavoin, että käytöstä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Metsätalouden ja poronhoidon yhteensovittamista on myös selvitetty suhteellisen paljon³⁷⁸. Käytännössä eräissä Ylä-Lapin paliskunnissa on kuitenkin koettu, että valtion metsien hoidon osalta lainsäädännön suoja saamelaiselle kulttuurille ja poronhoidolle ei ole toteutunut³⁷⁹.

Poroelinkeinoon edellytysten turvaamisessa keskeistä on poronhoidon asema maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Poronhoitolain 53 §:n mukaan suunnitelluun valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Käytännössä sanottu valtion viranomaisen metsätaloudessa on Metsähallitus, joka on asettanut itse itselleen saman velvoitteen osallistavassa suunnittelussaan. Raitio näkee kuitenkin ongelmia saamelaisten osalta poronhoitolain 53 §:n mukaisessa neuvotteluvelvoitteessa, sillä esimerkiksi *Nellimin* tapauksessa Ivalon paliskunta (the board of the Ivalo RHC) ei tukenut *Nellimin* talvilaidun ryhmää ja Metsähallituksen kanta näyttää kuitenkin muuttuneen, koska sopimukseen on sittemmin päädytty *Nellimin* alueella³⁸⁰. Ongelmaa saattaa kärjistä myös se, että paliskuntajärjestelmä ei poronhoitoa järjestävänä instituutiona tukeudu saamelaisen tapakulttuuriin.³⁸¹

Nellimin konflikti palautui näkemykseen, jonka mukaan Metsähallituksen toimet porojen laidunalueilla heikentävät oleellisesti vapaaseen laidunukseen perustuvan poronhoidon kannattavuutta *Nellimin* alueella. Pelättiin hakkuiden jatkuessaan päättävän *Nellimin* yhteisöllisen poronhoidon. Tämän vuoksi kolme saamelaista poromiestä vaati Lapin käräjäoikeudelta, että metsänhakkuut kielletään Inarin *Nellimissä* sijaitsevilla tärkeillä talvilaitumilla. Riidan keskeisenä kysymyksenä on siten ollut talvilaidunten riittävyys.

377 Ks. *Raitio* 2008 s. 248. *Vihervuori* 1999. Ks. myös poronhoidon hallinnon uudistamistarpeesta kirjan jakso 8.4.2.

378 Ks. esimerkiksi *metsäkeskus Lappi* 2008.

379 *Hammastunturin paliskunta* ym. 2002.

380 *Raitio* 2008 s. 249.

381 Ks. kirjan jakso 8.4.2.

Metsähallitus piti vaatimuksia aiheettomina. Lapin käräjäoikeus hylkäsi kanneen, jonka jälkeen asiassa valitettiin Rovaniemen hovioikeuteen. Myös YK:n ihmisoikeuskomitealle oli kanneltu asiassa. Metsähallituksen 24.8.2009 julkaistun tiedotteen³⁸² mukaan osapuolet ovat nyt sopineet asian ja hovioikeuden vahvistaessa tämän sopimuksen päättyy riita-asian käsittely kaikissa oikeusasteissa. Myös YK:n ihmisoikeussopimukselle tehty valitus peruutetaan. Metsähallituksen ja poromiesten kesken solmitussa sopimuksessa on määritelty Nellimissä sijaitsevilta valtion mailta alueet, missä Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta ja toisaalta, missä hakkuita ei suoriteta seuraavan 20 vuoden aikana.

Metsähallituksen sopimus yksittäisten poromiesten kanssa ei välttämättä ole ongelmatonta saamelaisten kulttuurisen suojan kanssa. Sopimus saattaa ratkaista yhden alueen konfliktin, mutta samalla se saattaa ohjata hakkuita muille saamelaisalueille. Saamelaisten kulttuurinen suoja on yhteisöllistä suojaa ja siinä pitäisi ottaa kokonaisvaltaisesti huomioon saamelaisten elinkeinon säilyminen saamelaisten kotiseutualueella.

Myös *Vartiainen* korostaa tärkeyttä saada aikaan poliittinen yhteisymmärrys, joka ottaa huomioon erilaiset Ylä-Lapin luonnonvarojen, kuten metsien, käyttöön liittyvät intressit. Hän edellyttää kuitenkin sovinnolta kahta rajaehto: Ensinnäkin on turvattava saamelaisten oikeus säilyttää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja sen elinkeinoja. Samalla hän painottaa, ettei konfliktia voi ratkaista vain jättämällä asia paikallisten toimijoiden varaan. Toiseksi Ylä-Lapin luonnon monimuotoisuus on säilytettävä.³⁸³ Perusoikeuksista *Vartiainen* siis nostaa saamelaisten kulttuurinsuojan (PeL 17.3 §) ja ympäristövastuun (PeL 20.1 §) keskeisiksi peruseriaatteiksi etsittäessä ratkaisua luonnonvarakonflikteihin. Lisäksi sanotulla on selvä yhteys elinkeinovapautteen (PeL 18.1 §).³⁸⁴

Vartiainen tunnistaa Ylä-Lapin luonnonvarakonfliktien taustalla kiistan ns. valtionmaidan omistamisesta sekä maahan ja luonnonvaroihin kohdistuvista käyttö- ja hallintaoikeuksista. Peruskysymys alkuperäiskansa saamelaisten oikeudesta maahan ja muihin luonnonvaroihin on edelleen ratkaisematta. Saamelaisia kohdellaan luonnonvaraoikeuksien osalta kotiseudullaan vastaavalla tavalla kuin muita Ylä-Lapin asukkaita olosuhteissa, jossa valtio omistaa pääosan maista, mutta maankäyttöön kohdistuu paljon erilaisia intressejä. Toisaalta hän toteaa, ettei kansan tarvitse omistaa hallitsemiaan maita, ja luonnonvaroja ylipäätään, niin kauan kuin se kykenee tosiasiallisesti niitä käyttämään.³⁸⁵ Tämä ajatuskulku ilmentää hyvin, miksi perustuslain 15.1 §:n

382 Ks. *Metsähallitus* 2009 tiedote. Ks. myös *Greenpeace* 2009.

383 *Vartiainen* 2008 s. 175.

384 Ks. perusoikeuksista kirjan jakso 6.

385 Ks. *Vartiainen* 2008 s. 141 ja 176.

omaisuuden suoja ei tällä hetkellä ensisijaisesti turvaa saamelaisten kulttuuriin oikeuksiin palautuvaa kollektiivista alueen käyttöä, vaikka perustuslakivaliokunnassa katsotaan omaisuuden suojan olevan myös nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastuvilla oikeuksilla, kun kyse on tiettyjen pohjoisten kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavista asukkaista, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön.³⁸⁶

Vartiaisen toteamukset antavat aiheen pohtia lyhyesti eroja toisaalta yleiskäytön ja erityisperusteisen käytön välillä, toisaalta eri erityisperusteisten oikeuksien välillä. Voidaan kysyä, eivätkö saamelaisten kulttuuriset oikeudet maahan ja veteen poikkea tapaoikeuteen pohjautuvista jokamiehenoikeuksista ensinnäkin siinä, että niillä on erityinen saamelaisten kulttuuriin palautuva perusta. Esimerkiksi kolttalain (253/1995) 9 §:n 1 momentin nojalla:

Kolтта-alueella asuvalla koltalla on tällä alueella sijaitsevilla valtion maa- ja vesialueilla ilman eri korvausta oikeus:

- 1) käyttää omaa polttopuutarvetta varten valtion metsissä olevaa maapuuta ja kuivaa puuta, ei kuitenkaan rakennuspuuksi kelpaavaa puuta;
- 2) saada välttämättömiin tarpeisiin metsähallintoviranomaisen osoituksen mukaan määrättyiltä paikoilta rakennus-, poltto- ja muuta kotitarvepuuta sekä rakennus- ja muuta kotitarvetta varten soraa ja täytemaata;
- 3) sijoittaa metsähallintoviranomaisten luvalla poro-, metsästys- ja kalapirtejä, kalakellareita ja varastosuojia tarvittaville paikoille;
- 4) pitää venevalkamia ja kalastusvälineiden kuivatuspaikkoja ilman erityistä lupaa;
- 5) laiduntaa karjaa sekä koota sille heinää, lehdeksiä, järviluhtaa ja -kortetta sekä metsähallintoviranomaisen luvalla myös jäkälää;
- 6) kunnostaa metsähallintoviranomaisten luvalla peltoa, niittyä ja laidunta; sekä
- 7) harjoittaa kalastusta valtion vesialueilla.

Lakiin perustuminen ei tee kolttienkaan osalta näistä toimista yksilöityjä oikeuksia, vaan alkuperäiskansan omassa kulttuurissa kyse on pikemminkin alkuperäiskansaansa kuuluvan yksilön yleiskäyttövaltuuksista tai -oikeuksista. Lain kohdan perusteluiden mukaan koltilla on vanhastaan ollut eräitä rajoitettuja käyttöoikeuksia valtion maa- ja vesialueilla. Nämä etuudet ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan.³⁸⁷ Voidaankin toiseksi todeta, että kolttalain 9 §:n kuvaama käyttöoikeus ei perustu vain lakiin, vaan kulttuurillisiin tekijöihin, jotka olivat kollektiivilla olemassa jo ennen kolttalain antamista 24.2.1995. Näitä saamelaisten kulttuurisia tekijöitä on nykyisin suojattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa.

386 Ks. omaisuuden suojan kollektiivisesta ulottuvuudesta *Länsineva* 1999 ja PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp, 30/1993 vp ja 27/1997 vp.

387 HE:n (1994/243) 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

Yleisesti ottaen perustuslain mukaisen kulttuurisen suojan myötä lainsäädännön voisi siis olettaa antavan saamelaisille erityiset perusteet alkuperäiskansan kulttuuriin palautuville (toisen omistaman) alueen käyttöoikeuksille. Lainsäädännön avulla voidaan periaatteessa ratkaista myös maanomistajalle mahdollisesti maksettavat korvaukset. Ero jokamiehenoikeuksiin ja yleiskäyttöön tulee ilmeiseksi, jos niitä luonnehditaan yleisperustaiseksi toisen alueen käyttövaltuudeksi.³⁸⁸ Nämä varsinaiset yleiskäyttöoikeudet ovat oikeastaan heikkoja ja väistyviä valtuuksia toisen alueen käyttöön, eikä jokamies voi saada näille ”oikeuksille” oikeussuojaa, toisin kuin voivat saada edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan kannan mukaan saamelaisten erityiset kollektiiviset oikeudet alueiden käyttöön.

Joona on tehnyt eron yleiskäytön ja yksilöllisesti määriteltyjen rajoitettujen esineoikeuksien välillä siinä, että yleiskäyttö antaa määrätynlaista käyttövaltaa ilman, että oikeuden käyttäjä voisi vedota yksilölliseen oikeusperusteeseen.³⁸⁹ Puhuisin tässä yhteydessä mieluummin yksilöidystä oikeusperusteesta, koska rajoitetun esineoikeuden, kuten rasitteen, erityisen etuuden, maanomistajan luvan kohteena voi olla myös laajempi ryhmä (kollektiivi). Sellainen ryhmä voi olla esimerkiksi metsästysseura, jolla on maanomistajan antama metsästyslupa tai -oikeus. Saamelaisten kulttuurinen oikeus maan ja vesien käyttöön perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa ei ole tällainen toisen omistusoikeudesta johdettavissa oleva rajoitettu esineoikeus, vaan siihen rinnastuva oikeus alueen käyttöön, jonka perusta on saamelaisten tapaoikeuden mukaisessa niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessä käytössä.³⁹⁰ Näkemystä vahvistaa eri yhteyksissä saamelaisille myönnetty ylimuistoinen porolaidun tms. nautinto-oikeus alueen luonnonvaroihin.³⁹¹ Kulttuurin suojaan palautuvasta taustasta johtuen saamelaisten erityinen oikeus ei ole suoraan rinnastettavissa myöskään esimerkiksi paikallisten tai kunnan asukkaiden oikeuteen käyttää valtionmailla alueen luonnonvaroja.

Kun sanottua arvioidaan oikeudellisen ohjauksen valossa, on selvää, että metsien käyttöön liittyy erilaisia elinkeinoja, kuten poronhoito ja metsätalous, sekä jopa vastakkaisia intressejä, kuten ristiriita porojen laiduntamisen ja puutavaran hankinnan välillä. Kun asiaa tarkastellaan saamelaisten kulttuuristen oikeuksien valossa, valtion metsäomaisuuden käytössä on otettava huomioon saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet. Kyse ei ole samasta asiasta kuin paikallisten asukkaiden oikeudet, joskaan ei myöskään niitä syrjäyttävästä asiasta. Käytännössä tämä merkitsee riittäviä saamelaisten tosi-

388 Ks. *Kokko* 2008a s. 13–14.

389 *Joona* 1993 s. 257.

390 *Korpijaakko (nyk. Korpijaakko-Labba)* 1989 s. 584–588.

391 Ks. tarkemmin kirjan jakso 8.

asiallisia vaikutusmahdollisuuksia, mutta samalla tähän pyrkivä järjestelmä ei voi lähteä vain siitä, että asia jätetään paikallistasolla hoidettavaksi, koska metsien käyttöön myös saamelaisten keskuudessa kytkeytyy erilaisia intressejä. Lisäksi on varmistettava esimerkiksi yleisen luonnonsuojeluintressin ja ympäristöperusoikeuden toteutuminen. Vaikka peruskysymystä saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen ei olisi vielä ratkaistu, esimerkiksi metsien käyttöä ja poronhoitoa koskevassa lainsäädännössä pitäisi olla takeet saamelaisten mahdollisuuksille vaikuttaa ja saada tosiasiaa kulttuurista suojaa metsiin liittyville perinteisille elinkeinoilleen kotiseudullaan. Tämä edellyttää vielä paitsi metsä- myös muun ympäristölainsäädännön kehittämistä. Jäljempänä analysoin vielä metsästystä ja kaivoksia koskevaa sääntelyä.

9.3 Saamelaiset ja metsästys

9.3.1 Metsästysoikeus

Metsästysoikeus ja luvan antaminen metsästysoikeuden perusteella on erotettava valtion myöntämistä pyyntiluvista. Metsästyslain 6 §:n mukaisesti metsästysoikeus kuuluu pääsääntöisesti alueen omistajalle³⁹². Yleisellä vesialueella järvestä ja tällaisella alueella olevilla valtion omistamilla saarilla ja luodoilla on oikeus metsästää henkilöllä, jonka kotipaikka on kunnassa, johon yleinen vesialue osaksi tai kokonaan kuuluu taikka, johon se rajoittuu³⁹³. Lisäksi Lapin läänin kunnissa on jokaisella paikallisella asukkaalla metsästysoikeus asuinpaikkakunnalla olevalla valtion maalla³⁹⁴. Metsästysoikeus yksityisten mailla palautuu siten saamelaisten kotiseutualueilla myös maanomistukseen tai valtionmailla kunnan jäsenyyteen. Metsästyksessä luonnonsuojelualueilla on erikseen säädetty³⁹⁵. Saamelaisten oikeudet veteen ja maahan ovat vielä ratkaisematta, mutta joka tapauksessa metsästysoikeutta tulisi saamelaisten osalta erikseen kehittää ja tarkastella sitä edellä kuvatusti erityisenä kulttuuri-sena oikeutena. Sellainen ratkaisu heijastuisi myös metsästysoikeuksiin. Asia käy hyvin ilmi esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan 12.12.2001 antamasta päätöksestä (Dnro 335/4/2001):

Valituslautakunta toteaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 6/1990 todennut, että kysymys saamelaisten maahan kohdistuvasta omistusoikeudesta on epäselvä. Oikeusministeriön 22.11.2000 asettama maa-

392 Ks. tarkemmin esimerkiksi *saamelaistoimikunnanmietintö* (KM 2001:14) s. 21.

393 Metsästyslaki 7.2 §.

394 Metsästyslaki 8 §.

395 Ks. luonnonsuojelulaki 13–16 §.

herra Hannele Pokan johtama saamelaistoimikunta antoi mietintönsä 3.12.2001. Mietinnössä on sen otsikon mukaan kyse mm. maahan liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisten kotiseutualueella valtion mailla. Utsjoki (Kevo) kuuluu näihin alueisiin (asetus saamelaiskäräjistä 1727/1995 1 § ja liite). Näin ollen niitä oikeuksia, saamelaisten oikeuksia, joilla valittaja perustelee valitustaan, ollaan paraikaa selvittämässä.

Valittajan vaatimaa menettelyä ei näin ollen voida hyväksyä, koska riistanhoitopiiri ylittäisi asetuksen soveltamissäännöksen määräykset myös siinä tapauksessa, että se myöntäisi P:lle luvan metsästää Kevon luonnonpuiston alueella. Näin kävisi siinä tapauksessa, että P:llä ei saamelaisuutensa (tai millään muullakaan) perusteella olisi metsästysoikeutta Kevolla, mikä on mahdollista. Valitusta ei voida hyväksyä myöskään 24.11.1749 annetun Lapinmaan ohjesäännön, kruununvoudelle 5.8.1760 annettujen ohjeiden eikä 20.9.1843 annettujen veronalennusmääräysten, joihin valittaja vetoaa, perusteella, koska näistä ja muistakin säännöksistä huolimatta saamelaisten oikeudet maa- ja vesialueisiin ovat em. tavoin selvitettävänä.

Valituslautakunta totesi, että hakijan metsästysoikeuden on oltava yksiselitteinen, selvä, kiistaton niillä alueilla, joille riistanhoitopiiri myöntää luvan. Muun ohella näillä perusteilla valituslautakunta katsoi, ettei ollut syytä muuttaa Lapin riistanhoitopiirin valituksenalaista päätöstä, jolla se oli myöntänyt P:lle 8 hirven pyyntiluvan poiketen hakemuksesta niin, että metsästysalueeseen ei luettu Kevon luonnonpuiston 73 000 hehtaarin suuruisia alueita. KHO (31.12.2002 T. 3484) ei muuttanut ratkaisua.

Saamelaisten oikeutta maahan ja veteen historiallisena ilmiönä on selvitty suhteellisen runsaasti³⁹⁶. Tässä yhteydessä ei siihen näkökulmaan ole tarkoitusta mennä. Sen sijaan saamelaisten metsästysoikeutta lähestytään toisesta näkökulmasta. On nimittäin periaatteessa mahdollista, että saamelaisuus kunnan jäsenyyden ohella otettaisiin lakia muuttamalla yhdeksi valtionmaiden metsästysoikeuden perusteeksi, sillä onhan metsästyksen elinkeinona katsottu kuuluvan perinteisesti saamelaiseen kulttuuriin³⁹⁷. Muutos voitaisiin kytkeä vireillä olevaan Metsähallituksen uudistamiseen.

Voimassa oleva lain Metsähallituksesta 4 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaiskäräjälaissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Samaisen lain Metsähallituksesta 9 §:ssä on tarkempia säännöksiä metsästyslain 6 §:n mukaiseen metsästysoikeuteen liittyvien ratkaisujen vallankäytönrajoista. Kyseiset ratkaisuvallan rajat palautuvat

396 Tehdyistä tutkimuksista ja selvityksistä voidaan mainita esimerkiksi *Kaisa Korpijaakon* (nyk. *Korpijaako-Labba*) väitöskirja 1989, *Jouko Sillanpään* artikkeli 2006 ja *Pekka Vihervuoren* selvitys 1999. Ks. myös kirjan jakso 8.4.

397 Ks. tarkemmin kirjan jakso 8.4.5.

viittaussäännöksellä muun muassa hallintolain 6 §:n periaatteisiin, joiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Edellä mainittu ns. luottamuksensuoja palautuu esimerkiksi Suomen perustuslain 17.3 §:n mukaiseen saamelaisten kulttuurin suojaan. Perustuslain säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon lasketaan kuuluvaksi saamelaisten perinteiset elinkeinot, poronhoito, kalastus ja metsästys. Viireillä onkin luonnonsuojelualueilla tapahtuvaa saamelaisten metsästysoikeutta koskeva muutos luonnonsuojelulakiin³⁹⁸, mutta samalla voidaan kysyä, eikö sama seikka tulisi ottaa huomioon myös muilla saamelaisten kotiseudulla olevilla valtion mailla muuttamalla esimerkiksi metsästyslakia.

Edellä sanotun asian yhteys hirvieläinten pyyntiluvan saantiin ilmenee hyvin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ratkaisusta (25.10.2000, dnro 246/4/2000):

Tässä asiassa on siten tutkittavana metsästyslain (615/1993) 8 §:ssä säädetty kuntalaisten oikeus metsästä valtion alueella. Metsästysasetuksen (666/1993) 6 §:n 3 momentissa säädetään, että mikäli hirvieläimen pyyntilupaa haetaan metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun metsästysoikeuden perusteella, on hakemukseen liitettävä valtion maita koskeva metsästysosoitus. Näin ollen Metsähallitus päättää ...Kevon luonnonpuiston alueen käytöstä metsästyslain 44 §:n mukaisesti. Valituslautakunta katsoo, että Metsähallituksen lausuntoa ei voida tulkita vain lupapäätöstä valmistelevalle riistanhoitopiirin päätöksentekoa sitomattomaksi ja erikseen valituskelvottomaksi toimenpiteeksi samalla tavoin kuin esim. riistanhoitoyhdistyksen lausuntoa, vaikka siinä on kyse riistanhoitopiirin päätöksentekonsa pohjaksi tarvitsemasta selvityksestä. Riistanhoitopiirin tekemän lupapäätöksen sisällöstä on säädetty metsästysasetuksen 7 §:ssä, metsästysoikeuden käyttämisestä valtion mailla taas metsästyslain (eli hierarkkisesti asetusta korkeammantasoisena säännöksen) viimeksi mainitussa pykälässä. Riistanhoitopiirin ei näin ollen voida katsoa olevan sellainen elin, jonka tehtäviin kuuluisi lupapäätöstenkään yhteydessä tutkia sitä, onko valtion mailla hallinnoiva viranomainen menetellyt oikein muodostaessaan kantaansa alueen metsästysoikeuden käyttämiseen metsästyslain 44 §:ssä tarkoitettuun tavoin. Tämän perusteella on katsottava, että riistanhoitopiiri ei voi päättää alueen käyttämisestä metsästykseseen vastoin metsästysoikeuden haltijan kantaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Metsähallitus on Lapin riistanhoitopiirille antamallaan lausunnolla tosiasialisesti tehnyt riistanhoitopiiriä sitovan päätöksen siitä, että Kevon luonnonpuiston aluetta ei saa käyttää hirvenmetsästykseseen.

Valituslautakunta korostaa vielä, että tässä asiassa valituksen kohteena on Lapin riistanhoitopiirin päätös. Valituslautakunnalla on siitä annetun lain 1 §:n

398 HE (99/2009) LSL 16 §:n muutosta koskevat perustelut.

mukaisesti toimivalta tutkia ja ratkaista riistanhoitopiiriin päätöksistä tehdyt valitukset. Näitä valituksia ratkaistessaan se saa tutkia riistanhoitopiiriin päätöksen siltä osin kuin riistanhoitopiiri tosiasiallisesti tekee ratkaisun omalla harkinnallaan. Se ei voi tutkia niitä seikkoja, jotka on päätetty jollain muulla taholla riistanhoitopiiriä sitovalla tavalla, kuten esim. kuka on alueen omistaja tai millä tavoin omistajan valta määrätä alueensa käytöstä metsästykseseen on rajoitettu tai muuta sellaista, lukuun ottamatta sitä, onko riistanhoitopiiri ottanut seikan oikealla tavalla huomioon päätöstä tehtäessä. Valituslautakunnalle ei näin ollen ole toimivalta tutkia tässä asiassa sellaisia seikkoja, jotka Metsähallitus on ottanut huomioon ja käyttänyt perusteina edellä mainittua lausuntoa antaessaan, ei siitä huolimatta, että niitä on käytetty (toisin tulkiten) myös valitusperusteina. Näihin seikkoihin on katsottava kuuluvan myös kysymyksen niistä oikeuksista, joita saamelaisilla voi olla alueen käyttämiseen. Näin ollen valituksessa esitetyt vaatimukset ja väitteet valittajan saamelaisuuden vaikutuksesta hänen oikeutensa käyttää aluetta ja tuon oikeuden perustamasta omaisuuden suojasta jätetään tutkimatta, koska maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ei ole edellä mainitut seikat huomioon ottaen toimivaltainen niitä tutkimaan.

Nykyisin valtion metsästysoikeutta koskevaan yksittäiseen päätökseen saa hakea oikaisua Metsähallitukselta. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimukseen annettuun Metsähallituksen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.³⁹⁹ Perusteltua olisi ajatella PeL 20.2 §:n valossa, että PeL 17.3 §:n suojaamaan saamelaisten kulttuuriin kuuluvana otettaisiin mahdollisuus metsästää kotiseutualueella näissä päätöksissä selkeästi huomioon sekä nykyistä lakia sovellettaessa että nimenomaisena säännöksenä uutta lakia valmisteltaessa. Samalla kuitenkin on varmistettava myös muiden yksityisten, käytännössä paikallisten asukkaiden ja maanomistajien, intressien sekä yleisen luonnonsuojelunintressin asianmukainen toteutuminen asettamalla tarvittaessa lain Metsähallituksesta 9.2 §:n mukaiset kiintiöt metsästykselle. Muutos ei välttämättä käytännössä toisi suuria muutoksia Metsähallituksen päätöksentekoon, mutta saamelaisten kulttuuristen perusoikeuksien toteutumisen kannalta se olisi tärkeä askel ennen kuin kysymys saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen saadaan ratkaistua.

9.3.2 Lajien suojelu

Saamelaisten ja muidenkin suomalaisten poronhoidon harjoittamisen kannalta suurpetojen suojelu on eräs ristiriitaisia tunteja herättänyt asia⁴⁰⁰. PeL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikil-

399 Laki Metsähallituksesta 13.3 §.

400 Ks. esimerkiksi KK 481/2008 vp.

le. Perusoikeuden suojan kohteena ovat muun muassa suurpedot. Keskeisiä suurpetoja poronhoidon vaarantumisen kannalta ovat ahma, karhu ja susi. Tällainen lajien suojelu on tyypillisesti lainsäädäntöä, joka perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin. Näin ollen ahma on Euroopan unionissa ensisijaisesti suojeltu laji,⁴⁰¹ ja Bernin sopimuksen 6 artiklan mukaan sen tahallinen tappaminen ja pyydystäminen on kielletty. Karhua metsästetään kiintiöiden puitteissa⁴⁰². Jäljempänä kuvailen tarkemmin suden suojelua.

Bernissä laadittiin vuonna 1979 yleissopimus koskien Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelua. Kyseinen Bernin sopimus tuli Suomessa asetuksella voimaan vuonna 1986. Suden osalta Suomen valtio teki yleisen varauman Bernin sopimukseen, jossa muutoin nimenomaan kielletään suden tahallinen pyydystäminen ja hallussapito sekä tahallinen tappaminen. Varauma tehtiin, vaikka sopimukseen sisältyy mahdollisuus poiketa tästä kiellostä, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jos poikkeuksen tekeminen ei ole haittana kyseisen lajin kannan säilymiselle.

CITES-sopimus ja -asetus sääntelevät CITES-yleissopimus (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) uhanalaisten villieläinten ja kasvien kansainvälistä kauppaa. Sopimus tuli voimaan 1.7.1975. Suomi on ollut sopimusosapuolena 8.8.1976 lähtien. Sopimukseen on liittynyt tähän mennessä yli 160 valtiota. Sopimuksen lajiliitteeseen I sisältyvien lajien yksilöiden kauppa on kiellettyä. Lajiliitteen II lajien osalta kauppa on sallittua, mutta luvanvaraista. EU:n yhteisen soveltamissäännöksen Neuvoston asetuksen 338/97 vastaavat liitteet ovat A ja B. Lisäksi on otettava huomioon, että EU:ssa sääntely koskee paitsi jäsenmaiden välistä kauppaa myös jäsenmaiden sisäistä kauppaa.⁴⁰³

Rio de Janeirossa puolestaan saatiin aikaan vuonna 1992 kansainvälinen yleissopimus koskien biologista monimuotoisuutta. Tämän Rion sopimuksen Suomen valtio saattoi voimaan vuonna 1994. Rion sopimus sisältää yleiset periaatteet, joita Suomenkin on noudatettava biologisen monimuotoisuuden suojelussa ja biologisten luonnonvarojen kestävässä käytössä. Näiden käsitteiden määritelmistä käy ilmi, että susi on lajina sekä suojelun kohteena oleva osa luonnon kirjoa, että kestävä käytön kohteena oleva luonnonvara. Rion sopimuksen arvopohjalta susikantojen turvaaminen ei kuitenkaan perustu yksinomaan ihmisten nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeisiin (kestävä käyttö), vaan myös susien suojeluun niiden itsensä vuoksi (luonnon itseisarvo).

Biodiversiteetin suojeluun kuuluu Rion sopimuksen mukaan lajien, kuten suden, elinkykyisten populaatioiden ylläpitäminen niiden luonnollisissa ym-

401 Luontodirektiivi II liite.

402 Metsästyslaki 10.2 § ja metsästysasetus 5 §.

403 MMM 2005 s. 23.

päristöissä. Edelleen sopimuksessa lähdetään siitä, että Suomen valtion yhtenä sopimuksen osapuolena olisi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö osana kansallista päätöksentekoa sekä ryhdyttävä sellaisiin biologisten luonnonvarojen käyttöä koskeviin toimenpiteisiin, joilla vältetään tai minimoidaan biodiversiteettiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset. Vaikka sopimuksessa on näitä periaatteita lievennetty ilmaisulla ”mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin”, ei Suomi voi teollisuusmaana ja hyvinvointivaltiona paeta vastuutaan omasta luonnostaan ja sen monimuotoisuudesta. Itse asiassa tällainen vastuu kuuluu Suomen perustuslain 20.1 §:n julistuksenomaisella säännöksellä jokaiselle Suomen kansalaiselle, mukaan lukien saamelaiset⁴⁰⁴. Julistuksenomaisuus tarkoittaa, että vastuu konkretisoi tavanomaisen lainsäädännön, esimerkiksi luonnonsuojelulain tai metsästyslain välityksellä.

Euroopan unioni on antamassaan luontodirektiivissä säännellyt suden suojelusta. Vaikka Suomen valtio haki ja sai EU:hun liittyessään yleisen poikkeuksen suden suojelusta poronhoitoalueilla, on taustaksi syytä kuvata, mikälainen oikeudellinen asema sudelle on annettu EU:ssa ja Suomessakin poronhoitoalueiden ulkopuolella.

Susi kuuluu luontodirektiivin nojalla poronhoitoalueen ulkopuolella tiukasti suojeltuihin lajeihin. Luontodirektiivin säännösten taustalla on Bernin sopimus, niinpä poikkeus suden metsästykselle voidaan myöntää vain, ”jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella” (yleiset edellytykset). Lisäksi suden metsästykselle vaaditaan tietyt erityisedellytykset, joihin voivat tulla kysymykseen esimerkiksi pyynnin tarve erityisen merkittävien karjankasvatusta koskevien vahinkojen ehkäisemiseksi⁴⁰⁵. Luontodirektiivin mukaisessa ajattelussa lähdetään siitä, että susien kannat ovat EU:ssa niin heikot, että sudet tarvitsevat tiukkaa suojelua selviytyäkseen sukupolvesta toiseen luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana. Direktiivillä pyritäänkin susien suojelun tason suotuisuuteen EU:n alueella.⁴⁰⁶

Susi kuuluu poronhoitoalueella luontodirektiivin V liitteen (yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, joiden ottaminen luonnosta ja hyväksikäyttö voi vaatia hyödyntämisen sääntelyä) lajeihin. Tämä luontodirektiivin IV liitteeseen verrattuna väljempi luokka ei myöskään mahdollista kontrolloimatonta metsästystä, sillä luontodirektiivin mukaisesti susiyskilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen ei saa olla ristiriidassa suden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa. Edellä oleva onkin otettu huomioon

404 Ks. tarkemmin *Kokko* 2008b.

405 Ks. luontodirektiivin 16 artiklan 1 b kohta.

406 Ks. tarkemmin esimerkiksi KHO 2007:74.

metsästysasetuksessa siten, että susien metsästyksen poronhoitoalueella tarvitaan pyyntilupa. Pyyntiluvan myöntää riistanhoitopiiri maa- ja metsätalousministeriön erikseen antamien tarkempien määräysten rajoissa. Metsästysajaksi on säädetty 1.10.–31.3.⁴⁰⁷ Myös muulle ajalle voi saada suden rahoituksesta poikkeuksen ja pyyntiluvan eläintenpidolle tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon estämiseksi.⁴⁰⁸

RKTL:n osin puutteellisen arvion mukaan susien määrä Suomessa oli vuoden 2008 päättyessä haarukassa 215 - 241. Lapin sudet keskittyvät Itä-Lappiin, Inariin, Sallaan ja Savukoskelle - Lapin susimääräksi RKTL arvioi 12–16 yksilöä. Suomessa geneettisesti kestäväenä kantana on pidetty vähintään 150 sutta.

Susikannan kehityksen turvaamiseksi susillemme laadittiin vuonna 2005 hoitosuunnitelma. Suunnitelman mukaan tavoitteena ei ole lisätä poronhoitoalueen susikantaa. Tarkoituksena on turvata susien liikkuminen Skandinavian ja Venäjän välillä. Susikannan seuranta, ajantasaisen tiedotuksen lisääminen ja vahinkojen ennalta estäminen ovat tärkeitä toimenpiteitä alueen susikannan hoidossa. Lisäksi tiivistetään yhteistyötä ja tiedonvaihtoa porotalouden edustajien kanssa.⁴⁰⁹

Susiemme määrä jatkoi pientä kasvuaan ja oli vuoden 2006 lopussa arviolta 250 - 270 sutta. Tästä tuli yllättäen selkeä pudotus, sillä vuoden 2007 lopulla Suomessa eleli enää noin 200–215 sutta. Tähän pudotukseen ilmeisin syy on runsas salametsästys.⁴¹⁰ Eräänä syynä saattoi olla myös epäoikeudenmukaiseksi koettu omavastuuosuus tai korvausjärjestelmän heikkous petovahingoissa⁴¹¹.

9.3.3 Korvaukset

Uusi riistavahinkolaki (27.2.2009/105) tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 2009. Laki toi eräitä vahennuksia, mutta myös erään heikennyksen saamelaisien ja muiden harjoittamalle poronhoidolle.

Vahennuksena poroelinkeinin näkökulmasta ensinnäkin omavastuuosuus poistettiin. Esitöiden mukaan riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevia säännöksiä ehdotettiin muutettavaksi siten, että korvauksesta vähennettävästä 250 euron omavastuusta luovuttaisiin ja että laissa

407 Metsästyslaki 10.2 § ja metsästysasetus 1 ja 24 §. MMM 2005 s. 20.

408 Metsästysasetus 28.1 §.

409 MMM 2005 s. 40.

410 <http://www.tunturisusi.com/suomi.htm>.

411 Ks. Penmanen 2006 s. 23 ja TPA 87/2003 vp – Tarja Cronberg.

tarkoitettujen riistaeläinten aiheuttamat viljelys-, eläin-, irtaimisto-, poro- ja metsävahingot korvattaisiin ilman euromääräistä rajoitusta, jos korvauksen hakijalle aiheutuneiden vahinkojen yhteenlaskettu määrä kalenterivuotta kohti on enemmän kuin 250 euroa. Suurpetojen aiheuttamat henkilövahingot ehdotettiin korvattavaksi myös niissä tapauksissa, joissa vahingon määrä on alle 250 euroa.⁴¹² Lopullisesta lain 9.3 §:stä kuitenkin ilmenee, että riistaeläimen (tässä siis suurpedon) aiheuttama vahinko korvataan, kunhan vuotuiset vahingot ylittävät 170 euroa. Riistavahinkolain 9.4 §:n mukaan jos vahinko korvataan, maksetaan korvaus myös korvauksen hakijan maksamista vahingon selvittämisen kannalta tarpeellisista ja kohtuullisista vahingon arviointi- kustannuksista. Kuitenkin pykälän 5 momentin mukaan korvauksen määrää laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon muun lainsäädännön tai vakuutuksen perusteella vahinkotapahtumasta saatava korvaus.

Toiseksi korvausperusteet selkiytyivät ja niitä eriytettiin. Varsinaisesta porovahinkojen korvausta päätetään riistavahinkolain 13 §:n perusteella ottaen huomioon mitä korvauksen yleisistä edellytyksistä on säädetty kyseisen lain 8 §:ssä. Lisäksi riistavahinkolaki sisältää säännökset vasahävikkikorvauksesta (14 §) sekä paliskunnille poikkeuksellisen suurista porovahingoista maksettavasta erityiskorvausta (15 §).

Kolmanneksi heikennyksenä poroelinkeinon suojalle on pidettävä, että porovahinkojen korvaamisen perusteita muutettiin siten, että suurpedon tappamaa aikuista poroa tai siitosvasaa ei enää korvata lähtökohtaisesti käyvältä arvoltaan kaksinkertaisena vaan puolitoistakertaisena.⁴¹³ Riistavahinkolain 15.2 §:n mukaan erityiskorvaus maksetaan kuitenkin kaksinkertaisena erillisellä päätöksellä.

Muutokset ovat siis osin ristiriitaisia ja nähtäväksi jää, kuinka hyvin uusi laki kokonaisuutena onnistuu tasapainottamaan poronhoidon ja suurpetojen suojelun erilaiset intessit. Korvaus toimii tässä tapauksessa erittäin tärkeänä ohjauskeinona paitsi saamelaisten ja muiden porohoidon myös suurpetojen suojelussa, koska monet tavanomaiset karjataloudessa käytettävät petovahinkoja ennalta ehkäisevät keinot, kuten sähköaidat, eivät sovellu porotalouteen.

9.3.4 Välipäätelmiä

Edellä kuvattu konflikti suurpetojen ja poronhoidon välillä on pyritty ratkaisemaan muun muassa riistavahinkolain avulla. Tämä ratkaisu suurpetojen pyyntilupien ohella voidaan nähdä myös ympäristönsuojelun, saamelaisten

412 HE (90/2008) esityksen pääasiallinen sisältö.

413 Riistavahinkolaki 13.1 §. HE (90/2008) esityksen pääasiallinen sisältö.

kulttuurisen suojan ja elinkeinojen suojaamisen perusoikeuksien yhteensovittamisena. Aika näyttää, kuinka hyvin yhteensovittaminen onnistuu. Kun otetaan huomioon kattava mahdollisuus saada pyyntilupa esimerkiksi suden osalta, poronhoitoalueiden maltillinen susien hoitosuunnitelma sekä petovahinkokorvaukset, susien ja tuskin vastaavasti muidenkaan suurpetojen sala-kaadot eivät voi olla enää kenenkään intressissä.

Saamelaiseen kulttuuriin kuuluu yhteys monimuotoiseen luonnon ympäristöön, joka parhaimmillaan näkyy myös kestäväenä metsästyksenä ja riistakantojen hoitona. Metsästyslainsäätöä pitäisikin kehittää niin, että saamelaiset voivat osallistua myös kulttuurisiin perustein (PeL 17.3 §) riistakannan hoitoon. Muutoinkin saamelaisille pitäisi turvata perustuslain 20.2 §:n toimeksiannon mukaisesti mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kyse saamelaisten elinympäristöönsä vaikuttamisesta on paitsi ympäristöä myös perinteistä kulttuuria koskevan tiedon välittymisestä luonnonvarahankkeita, esimerkiksi kaivoksia, koskeviin ratkaisuihin.

9.4 Saamelaiset ja kaivostoiminta

Kaivostoiminta Lapissa on tällä hetkellä pitkälti globaalisti toimivien yritysten rahoittamaa ja toteuttamaa. Saamelaisten elinkeinoista esimerkiksi poronhoidolle avokaivokset saattavat aiheuttaa merkittävää haittaa katkaisemalla yhteydet porojen laidunten välillä. Kaivokset saattavat myös muulla tavoin loukata saamelaisten luonnonvaraoikeuksia.

Voimassa oleva kaivoslaki (17.9.1965/503) ei sisällä varsinaisia säännöksiä saamelaisten kulttuurinsuojasta tai saamelaisten kuulemisesta. Keskeinen kuulemista koskeva velvoite on asetettu saamelaiskäräjälain 9.1 §:n 3 kohdassa, jonka mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia. Saamelaiskäräjät onkin antanut säännönmukaisesti tällaisia lausuntoja⁴¹⁴.

Myös saamelaisten elinkeinoista ainakin poronhoito on otettava huomioon valtaushakemusta käsiteltäessä. Vuosikirjaratkaisussaan 1999:14 korkein hallinto-oikeus kumosi kauppa- ja teollisuusministeriön valtausta koskevan päätöksen ja palautti asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Asiaa perusteltiin muun ohella seuraavasti:

414 Ks. esimerkiksi *Saamelaiskäräjien* 31.8.2009 antamat lausunnot Dnro 454/D.a.2/2009 ja Dnro 455/D.a.2/2009.

Valtauksen esteistä säädetään kaivoslain 6 §:ssä. Mainitun lain 10 §:n 1 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön on annettava hakijalle valtauskirja hakemuksessa tarkoitettuun alueeseen tai siihen alueen osaan, johon ei ole valtauksen estettä, mikäli valtaushakemus täyttää tässä laissa säädetty edellytykset. Sanotut säännökset koskevat valtaushakemuksen käsittelyyn liittyvää harkintaa kaivoslain mukaan.

Suomessa lailla (107/1976) ja asetuksella (108/1976) voimaan saatetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei muun ohella saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan.⁴¹⁵ Kulttuurilla on ymmärrettävä muun muassa poronhoitoa saamelaiskulttuurin olennaisena osana. Suomen Hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin⁴¹⁶ mukaan muun muassa saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaan tuossa lainkohdassa mainitulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Edellä mainitut säännökset on kaivoslain säännösten ohella otettava huomioon valtaushakemuksia ratkaistaessa.

Kaivoslain 12 §:n 1 momentin mukaan valtaajalla on oikeus kaivoslain 3 luvussa säädetyn mukaisesti toimittaa valtausalueella tutkimustyötä esiintymän laadun ja laajuuden selvittämiseksi sekä tarpeen mukaan käyttää alueen ulkopuolellakin maata teitä sekä voima-, vesi- ja muita johtoja varten. Tutkimustyö ja alueiden käyttö on pykälän 2 momentin mukaan rajoitettava niihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen tutkimustyön tarkoituksen saavuttamiseksi, niin kuin kuivattamiseen, kaivamiseen, koelouhintaan, syväkairaukseen, koerikastamiseen ja muuhun sellaiseen. Toimenpiteet on suoritettava siten, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän vahinkoa tai haittaa.

Velvollisuutta ennalta selvittää valtauksista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia poronhoidon harjoittamiselle ei ole voitu valtaushakemuksen hyväksymisestä päätettäessä siirtää myöhempien neuvottelujen varaan. Asettaessaan tutkimustyön aloittamisen riippumaan asiassa mahdollisesti saavutettavasta sopimuksesta kysymyksessä oleva lisäys valtauskirjoihin oli oikeusvaikutuksiltaan lisäksi liian epätasallinen.

Valtaushakemuksia käsiteltäessä tuli selvittää ja harkita, oliko poronhoidon turvaamiseksi tarpeen hylätä valtaushakemuksia tai valtauskirjoihin otettavien määräyksiin esimerkiksi rajoittaa valtauksen perustuvien toimenpiteiden suorittamista tiettyinä aikoina tai tietyillä paikoilla, niin kuin paliskunnat olivat kauppa- ja teollisuusministeriölle antamissaan lausunnoissa esittäneet. Asiassa oli niin ikään otettava huomioon, millä poronhoidon kannalta tärkeillä alueilla valtauksia oli muiden päätösten nojalla voimassa sekä miten suuria ja poronhoidon kannalta herkkiä tai tärkeitä alueita nyt kysymyksessä olleet valtaushakemukset koskivat. Samoin oli otettava huomioon poronhoitoa häiritsevät muut käyttömuodot kyseisillä alueilla. Siltä osin kuin valtaushakemukset

415 Vrt. YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antama ratkaisu *Ilmari Länsman ja muut v. Suomi* (valitus no. 511/1992).

416 Nyk. PeL 17.3 §.

kohdistuivat Lemmenjoen kansallispuiston alueelle, asiassa oli lisäksi otettava huomioon kaivoslain 71 §:n 2 momentin ja luonnonsuojelulain 13–15 §:n säännökset.

Kaivoslakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja Hallituksen esitys Eduskunnalle (HE 273/2009) uudeksi kaivoslaiksi annettiin 22.12.2009. Lain valmistelun aikana esimerkiksi oikeusministeriö ja Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta lausunnoissaan kiinnittivät huomiota siihen, että kaivoslakiehdotus sisältää merkittäviä parannuksia saamelaisten kulttuurinsuojaan verrattuna voimassa olevaan oikeuteen: esimerkiksi säännökset valtaus-, kaivos- ja kullanhuhdantalupien myöntämisestä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella (lausunnolla ollut kaivoslakiehdotus 41–45 §). Sääntelyn tarkoituksena on, ettei luvilla vaaranneta tai heikennetä saamelaisten (mukaan lukien kolttien) oikeuksia alkuperäiskansana. Oikeusministeriön mielestä säännösehdotukset ovat tavoitteiltaan ja pääasialliselta sisällöltään kannatettavia sekä myös välttämättömiä saamelaisten aseman turvaamiseksi kaivostoiminnassa.⁴¹⁷

Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan ja PYVIN lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että kaivoslakiehdotus tarjosi vahvan, aiemmista versioista kehittyneemmän, suojan saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana. Ilmeisesti työryhmä oli saanut alan asiantuntijoilta ja saamelaisilta palautetta, sillä ehdotuksessa ei enää suojattu vain saamelaista poronhoitoa kaivostoiminnan vaikutuksilta vaan ”saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia”. Vielä maaliskuussa 2008 sidosryhmille jaetussa versiossa oli tarkoitus suojata vain saamelaisten poronhoitoa. Toinen merkittävä saamelaisia koskeva muutos liittyi kaivostoiminnan lupien myöntämiseen. Sidosryhmille jaetun version mukaan lupaa kaivostoiminnalle ei saa myöntää, jos saamelaisten poronhoidolle voi aiheutua huomattavaa haittaa. Tämä kohta oli kaivoslakiehdotuksessa muutettu niin, ettei *edes vähäistä suurempaa haittaa* saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille saa aiheuttaa. Lisäedellytyksenä oli, ellei sanottua haittaa pystytä lupamääräyksin olennaisesti ehkäisemään. Lisäksi lausunnossa todettiin, ettei kaivostoiminnan haitan korvauksia voida kiinnittää vain maaomistajanäkökulmaan saamelaisalueilla niin kauan kuin omistuskysymykset on ratkaisematta.⁴¹⁸ Korvaukset olisikin perustettava *de lege ferenda* suoraan myös alkuperäiskansaoikeuksiin.

Ovatko lausunnoissa mainitut seikat toteutumassa? Ainakin osin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia suojataan HE:ssä uudeksi kaivoslaiksi. Siinä määritellään esimerkiksi erityiset luvan myöntämisen esteet saamelaisten ko-

417 Oikeusministeriö 2008 s. 3.

418 Koivurova – Kokko 2008 s. 1–3.

tiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella (50 §). Sen sijaan korvauksien osalta tilanne ei välttämättä ole vieläkään aivan selvä, vaikka esimerkiksi saamelaisten harjoittamalle poroelinkeinolle aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaaminen malminetsintäalueella, etsintä-alueella ja kullanhuuhdonta-alueella voi tulla perusteluiden (103 §) mukaan kyseeseen.

9.5 Lopuksi

Artikkelissa tarkastellut esimerkit osoittavat, että saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin vaikuttavat erilaiset ympäristön käyttöön ja suojeiluun liittyvät intressit. Mahdollisia intressikonflikteja on pyrittävä ratkaisemaan ja sovittamaan yhteen perusoikeudet huomioon ottaen uusia ympäristölakeja säädettäessä ja niitä sovellettaessa. Ympäristön käyttöä ohjaava oikeuden *voluntas* (tahto) näkyy erilaisina jopa kansainväliseltä ja EU-tasolta tulevana poliittisina sääntelytavoitteina ja erilaisina sääntelyn toteutuskeinoina. Oikeuden *ratio* (järki) pyrkii erilaisten instituutioiden kautta hidastamaan ja järkipäristämään muutosta.

Keskeinen ympäristönkäyttöön liittyvä oikeuden instituutio on perusoikeusjärjestelmä, joka sekini sisältää ristiriitaisia aineksia. Edellä kuvatuissa ja muissa mahdollisissa saamelaisten kotiseutualueen ympäristökonflikteissa näkökulmia voidaan hakea paitsi saamelaisten kulttuurin suojasta myös ympäristöperusoikeudesta, elinkeinonharjoittamisen vapaudesta ja omaisuusuojasta.

Ympäristöperusoikeus korostaa muun ohella vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, joka konkretisoituu erilaisten lakien kautta. Saamelaisen kulttuurin eräs peruspilareista, nimittäin poronhoito on pyritty eri tavoin (hoitosuunnitelmissa, petovahinkokorvauksissa, pyyntiluvissa) ottamaan huomioon suurpetoja suojeltaessa. Ympäristöperusoikeuden mukainen vastuu edellyttääkin, ettei konfliktia porohoidon ja suurpetojen suojelussa vanhoihin tapoihin perustuen ylläpidetä, vaan etsitään asiassa yhteen soveltavia ratkaisuja. Viime kädessä vastuu riistaeläimistä ja muun muassa suurpedoista konkretisoituu metsästysrikoksista seuraavana rangaistusvastuuna⁴¹⁹.

Yleinen elinkeinovapauden suoja näkyy artikkelin esimerkeissä ehkä selvimmin oikeutena kaivostoiminnan harjoittamiseen. Toisaalta saamelaisten kulttuurin suoja kotiseutualueellaan kuitenkin edellyttää uuteen kaivoslakiin otettavia erilaisia turvaavia toimenpiteitä, kuten asianmukaisia neuvotteluel-

419 Ks. tarkemmin konkreettisista oikeustapauksista esimerkiksi *Pennanen* 2006 s. 14–20. Ks. myös LA 69/2008 vp.

voitteita. Kaivostoiminta pyritään sovittamaan uudistuvassa kaivoslainsäädännössä yhteen alkuperäiskansaoikeuden ja perinteisistä saamelaisten elinkeinoista erityisesti poronhoitoelinkeinon kanssa. On vielä ennen aikaista sanoa, kuinka hyvin se lopulta onnistuu. Vastaavaa kehitystä toivoisi edelleen metsähakkuiden osalta.

Omaisuuksensuoja voi toimia kunnolla saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien suojana vasta, kun kysymys saamelaisten oikeuksista maahan ja vesiin on ratkaistu. Tällä hetkellä ratkaisua saamelaisten kulttuurin aineellisten edellytysten suojaan on haettava epäsuoremmin perustuslakivaliokunnan käytännöstä, jossa omaisuuden suojan on katsottu ulottuvan eräisiin erityisperusteisiin kollektiivisiin käyttöoikeuksiin. Omaisuuden suojaan puuttuminen edellyttää lähtökohtaisesti lakiin perustuvaa täyttä korvausta, niinpä esimerkiksi kaivostoimintaan liittyviä korvauskysymyksiä tulisi uutta lakia valmisteltaessa ja tulkittaessa tarkastella paitsi maanomistamisen myös alkuperäiskansaoikeuksien näkökulmasta.

Edellä sanottu osoittaa, ettei voimassa oleva ympäristöoikeus tue riittävän hyvin saamelaisten kulttuurin suojaa, mikä näkyy juuri erilaisina luonnonvarakonflikteina käytännössä. Laki *ratio* on juuttunut pitkälti omistusoikeudesta lähtevään oikeuksien ja velvollisuuksien tarkasteluun luonnonvarojen käytössä, mikä seikka on, saamelaisten oikeuksien maahan ja vesiin ollessa avoimna, hidastanut saamelaisten alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumista myös tilanteissa, joissa asia voitaisiin ratkaista tunnustamalla saamelaisten kulttuuriset oikeudet ja perustamalla sen jälkeen luonnonvarojen erityisperusteisia käyttöoikeuksia saamelaisille. Ympäristölakien uudistushankkeet onneksi osoittavat, että uudistuksissa pyritään tunnistamaan aiempaa paremmin saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja tuomaan säännöksiin konkreettisia keinoja, joilla nämä oikeudet voisivat toteutua ilman edellä kuvattuja ympäristönkäyttökonflikteja.

Kirjallisuus

Joona, Juha: Maa- ja vesialueiden yleiskäyttöoikeudet erityisesti Pohjois-Suomen alueella. Oikeuskirja (toim. Martikainen, Petri). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B 25 1995, s. 255–278.

Kokko, Kai:

- Ympäristöoikeuden perusteet. Oikeusjärjestys II (toim. Sinnemäki, A.) Lapin yliopisto 2008a, s. 1–55.
- Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhla-kirja (toim. Vartiainen, Markku – Aarto, Markus). Edita 2008b s. 309–341.

Kai T. Kokko

- Kokko, Kai – Toivonen, Ritva Toivonen – Pelkonen, Paavo, Mäki-Hakola, Marko – Letto-Vanamo, Pia – Enroth, Raija-Riitta – Ojanen, Tuomas ja Tahvanainen, Liisa:* EU Competences in Forestry Policy, Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 6 (http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5gKXVcQW5/2006_6_EU_Comp_net.pdf), Vammala 2006.
- Korpijaakko (nyk. Korpijaakko-Labba), Kaisa:* Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa, Lakimiesliiton kustannus 1989.
- Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja (PL 15 §). Perusoikeudet (Hallberg, Pekka ym.). Juva 1999 (WSOYpro 11.11.2004), s. 473–509.
- Metsäkeskus Lappi:* Poro ja poronhoito talousmetsissä, internet (http://www.metsakeskus.fi/NR/rdonlyres/2848F96A-CFCC-470F-BC51-6F74E87F9510/0/Porohoitto_Web_RGBmin.pdf) 2008.
- Pennanen, Mika:* Petoeläinten suojelu ja metsästysrikokset, Edilex 2006.
- Raitio, Kaisa:* “You Can’t Please Everyone” – Conflict Management Practices, Frames and Institutions in Finnish State Forests, Joensuun yliopisto 2008.
- Saamelaistoimikunnan mietintö.* KM 2001:14.
- Sillanpää, Jouko:* Ylä-Lapin isojaot ja saamelaisten maa- ja metsäoikeudet, Maanmittaus 81:1-2, 2006.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas, WSOYpro, Vantaa 2007.
- Vartiainen Mikko:* Kohti maailman metsäsopimusta vai ei, Ympäristöjulkaisu 3–4/2005, s. 81–85.
- Vartiainen, Mikko:* Luonnonvarasuvereniteetti kansainvälisessä oikeudessa: paikallisen väestön oikeudet alueensa luonnonvaroihin Ylä-Lapin luonnonvarakonfliktissa, lisensiaatin tutkimus, oikeustieteiden tiedekunta 2008.
- Vihervuori, Pekka:* Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutalueella. ILO:n alkuperäis- ja heimo-kansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset (Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999).

Lausunnot

- Koivurova, Timo – Kokko, Kai:* Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan ja PYVI:n lausunto ehdotuksesta uudeksi kaivoslaiksi, 27.11.2008.
- Oikeusministeriö:* Kaivoslain uudistaminen, lausunto (165/43/2008), 19.12.2008.
- Saamelaiskäräjät,* lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi metsälain ja rikoslain 48a luvun 3 §:n muuttamisesta, Dnro 416/D.a.2/2009, 17.7.2009.
- Saamelaiskäräjät,* lausunto (Dnro 454/D.a.2/2009) KaivNro 8580, Tullinpalo 1 valtaushakemus Inarin ja Sodankylän kuntien alueella 31.8.2009.
- Saamelaiskäräjät,* lausunto (Dnro 455/D.a.2/2009) KaivNro 8627, Ruoskulta valtaushakemus Sodankylän kunnan alueella.

Muut lähteet

Greenpeace: Nellimin metsäkiista – mistä olikaan kyse?, internet (<http://www.greenpeace.org/finland/fi/uutiset/nellimin-metsaekiista-mista-ol>) 24.8.2009.

Hammasunturin paliskunta – Ivalon paliskunnan Nellimin tokkakunta – Muddusjärven paliskunta – Muotkatunturin paliskunta – Paatsjoen paliskunta: Maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle ja ympäristöministeriölle: Valtion metsätalouden vaikutuksista poronhoitoomme ja esityksiä tilanteen korjaamiseksi, internet (<http://www.inaripaliskunnat.org/muistio.html>) 20.–21.3.2002.

Maa- ja metsätalousministeriö (*MMM*): Suomen susikannan hoitosuunnitelma, Vammala 2005.

Metsähallitus: tiedote (<http://www.metsa.fi/sivustot/metsa/fi/ajankohtaista/Tiedotteet2009/Sivut/metsahallitusjaporumiehetsovintoonnelliminkiistassa.aspx>), 24.8.2009.

10 Saamelaiskäsityön (duodjin) oikeudellinen suoja osana saamelaiskulttuuria

10.1 Johdanto

Saamelaiset ovat pitkään olleet huolissaan saamelaiskäsityön eli *duodjin*⁴²⁰ tilasta, sen asemasta elinkeinona ja tärkeänä osana saamelaista kulttuuriviestintää. Tässä artikkelissa pohdimme saamelaiskäsityön juridisen suojan tarvetta, sen nykytilaa ja tulevaisuutta oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelemme saamelaisen käsityön suojaa sekä saamelaisten (kollektiivisena) immateriaalioikeutena että kulttuurisena perusoikeutena.

Ehdotukseen saamelaisten oikeuksia nimenomaisesti koskevaksi pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi⁴²¹ (jäljempänä saamelaissopimusluonnos) sisältyy 31 artikla perinteisistä taidoista ja kulttuuri-ilmauksista:

”Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteisiä taitojaan ja perinteisiä kulttuurinilmauksiaan sekä edistää sitä, että saamelaiset voivat säilyttää ja kehittää sekä välittää niitä tuleville sukupolville.

Kun muut kuin saamelaiset käyttävät saamelaiskulttuuria taloudellisesti hyväkseen, tulee valtioiden edistää sitä, että saamelaisilla on mahdollisuus vaikuttaa toimintaan ja saada kohtuullinen osa toiminnan taloudellisesta tuloksesta. Saamelaiskulttuuria tulee suojella sellaisten kulttuuristen ilmaisujen käytöltä, jotka harhaanjohtavalla tavalla näyttävät olevan saamelaista alkuperää.

Valtioiden tulee edistää sitä, että saamelaiset perinteiset taidot otetaan huomioon saamelaisten elinoloista päätettäessä.”

Tuossa artiklassa suojan kohde määritellään käyttämällä termiä ”perinteiset kulttuurinilmaukset”. Esimerkkeinä mainitaan perusteluissa joikaaminen, perinnepukeutuminen, saamelaiskäsityöt sekä saamelaiset tarut ja kertomukset.⁴²² Artiklassa tunnustetaan ja tunnustetaan siten myös käsityön kulttuuri-

420 Saamenkielisellä sanalla *duodji* tarkoitetaan käsityötä, siis sekä itse työtä että aikaansaannosta tai valmista teosta. Yleisemmin se ymmärretään saamelaiskulttuurissa kuitenkin konkreettiseksi luomukseksi, joka on käsin tehty.

421 Ehdotuksen laati Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitusten ja kolmen maan saamelaiskäräjien yhdessä asettama asiantuntijaryhmä, jonka tavoitteena oli laatia luonnos Pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Asiantuntijaryhmä julkisti ehdotuksensa Pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi 16.11.2005. Sopimusluonnos on tällä hetkellä pohjoismaiden harkittavana. Ks. tarkemmin kirjan jakso 5.

422 *Asiantuntijaryhmän mietintö (Saamelaissopimusluonnos)* 2005 s. 206. Perinteisistä kulttuu-

nen merkitys. Yhtenä 31 artiklan tarkoituksena voidaankin pitää *duodjin* tilanteen parantamista antamalla suoja saamelaiskäsityön harjoittamiselle nimenomaan saamelaisten oikeutena. Tämä tarkoitus ilmenee myös 31 artiklan toisesta kappaleesta. Sen mukaan silloinkin, kun saamelaiskäsityötä ei suojataisi vain saamelaisille kuuluvana oikeutena, tulee saamelaisilla kuitenkin olla määräysvaltaa kulttuuri-ilmaisujen suhteen ja oikeus saada osa niistä tulevasta taloudellisesta hyödystä.

Saamelaissopimusluonnoksen 31 artiklalla on välitön liittyminen Suomen perustuslakiin. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan:

”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.”

Perustuslain 17.3 §:n sanamuodosta (”saamelaisilla *alkuperäiskansana*”) ilmeväällä tavalla oikeus omaan kulttuuriin saa tarkemman sisältönsä ja juridiset ulottuvuutensa alkuperäiskansoja koskevista kansainvälisoikeudellisista sopimuksista ja muista oikeudellisista instrumenteista. Keskeisimmät näistä ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), joka on säädetty osaksi Suomen sisäistä oikeusjärjestystä vuonna 1976 ja Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, ILO) alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169 (*Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples*, jäljempänä ILO 169 -sopimus). Suomi on siis ratifoinut edellisen, mutta ei jälkimmäistä. Suomessa on kuitenkin asetettu tavoitteeksi poistaa esteet myös ILO 169 -sopimuksen ratifioimiselta.⁴²³

KP-sopimuksen 27 artikla alkuperäiskansojen kulttuurista sisältää perustuslain 17.3 §:ään verrattuna joitakin täydentäviä lisänäkökohtia:

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

Pohdittaessa saamelaisten oikeutta henkiseen omaisuuteensa on syytä muistaa immateriaalioikeusajattelun perusta eli YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 27.2 artikla sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artikla kappale

ri-ilmaisusta käytetään myös nimityksiä perinteiset kulttuuri-ilmaukset tai kulttuurin ilmaukset/ilmaukset, kansanperinne tai kansanperinteen ilmaiset/ilmaukset.

423 Eduskunnan vastaus asiassa HE 248/1994. Ks. myös kirjan jaksot 2.4, 3, 4 ja 5.

1 kohta c, joka selventää julistuksen mainittua kohtaa. Julistuksen 27.2. artiklan mukaan ”*Jokaisella on oikeus niiden henkisten ja aineellisten etujen suojaamiseen, jotka johtuvat hänen luomastaan tieteellisestä, kirjallisesta tai taiteellisesta tuotannosta*”. TSS-sopimuksen 15 artikla 1 kappale c kohta vaatii sopimusvaltioita tunnustamaan jokaiselle oikeuden ”*..nauttia tieteellisten, kirjallisten tai taiteellisten tuotteidensa henkisille ja aineellisille eduille suodusta suojasta*”. TSS-komitea eli YK:n asiantuntija elin, jolle TSS-sopimuksen tulkinta kuuluu, on vahvistanut, että artiklalla on myös kollektiivinen ulottuvuus, jota valtio-osapuolten tulee kunnioittaa ja turvata tarjoamalla alkuperäiskansoille tehokasta suojaa näiden oikeuksien käyttämiselle. Näin TSS-komitea on seurannut kansainvälisen oikeuden viimeaikaista kehitystä alkuperäiskansojen oikeuksien tunnustamisessa.⁴²⁴

Viimeaikaisesta kansainvälisestä kehityksestä alkuperäiskansojen oikeuksien osalta on syytä mainita myös vuonna 2007 hyväksytty YK:n Alkuperäiskansaoikeuksien julistus (*United Nations Declaration on the Rights on Indigenous Peoples*).⁴²⁵ Julistus sisältää useita alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä koskevia artikloja. Perinteiset kulttuuri-ilmaisut mainitaan nimenomaisesti artiklassa 31. Sen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojata ja kehittää perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä saada niihin liittyvät immateriaalioikeudet. Valtioiden on artiklan mukaan yhdessä alkuperäiskansojen kanssa pantava täytäntöön tehokkaita keinoja, jotta nämä oikeudet tunnustetaan ja niiden käyttämistä suojataan. Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön osa-alueet on näin ensimmäistä kertaa otettu mukaan yleismaailmalliseen kansainväliseen ihmisoikeusasiakirjaan.⁴²⁶

10.2 Saamelaisen käsityön suoja

10.2.1 Yleistä

Saamelaissopimusluonnoksen 31 artiklassa esimerkkeinä saamelaisten perinteistä kulttuuri-ilmaisuihin mainitaan muun muassa käsityöt ja perinnekulttuurin kehittäminen.⁴²⁷ Alkuperäiskansat ovat jo pitkään painottaneet kulttuuri-ilmaisujensa merkitystä kollektiivisten identiteettiensä ylläpitäjinä. Alkuperäiskansojen kulttuureissa käsityöllä, musiikilla ja muilla perinteisillä kulttuuri-ilmaisuihin tai kansanperinteellä on suurempi merkitys kulttuurien ylläpitä-

424 Åhren 2007, s. 181–182. TSS-sopimuksen yleinen kannanotto nro 17, kappaleet 2 ja 7.

425 Julistus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 13.9.2007 (GA Res 61/295). Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Ks. myös kirjan jakso 3.3.3.

426 Julistuksen merkityksestä on kirjoittanut mm. Saraviita 2007 s. 130.

427 *Asiantuntijaryhmän mietintö (Saamelaissopimusluonnos)* 2005 s. 206.

jinä, säilyttäjinä ja eteenpäin viejinä kuin vastaavilla kulttuuri-ilmaisuilla nykyään on länsimaisissa kulttuureissa. Perinteiset kulttuuri-ilmaiset muodostavat nimittäin pohjan alkuperäiskansojen kulttuuri-identiteetille.⁴²⁸ Myös saamelaiskulttuurissa perinteisellä käsityöllä ja sen osana perinnepukeutumisella on tärkeä merkitys. Saamelaiset ovatkin jo 1950-luvulta lähtien vaatineet pohjoismaisilta kansallisvaltioilta toimia saamelaisen käsityön suojaamiseksi ulkopuolista hyödyntämistä vastaan sekä muita tukitoimia käsityön elinkeinollisen aseman vahvistamiseksi, esimerkiksi verotuksen avulla.⁴²⁹

Oikeus omaan kulttuuriin on osa perusoikeusjärjestelmää. Tämä kulttuurinen perusoikeus saa siten osan tarkemmasta sisällöstään suhteessa muihin perusoikeuksiin. Myös saamelaisille kuuluu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä tai elinkeinolla. *Duodjin* harjoittajaksi ryhtyvää suojaa siten yleinen elinkeinovapaus. Omaisuudensuoja ulottuu saamelaiskulttuurin ilmaisuihin kollektiivisena varallisuutena. Ulkopuoliset eivät saa loukata tätä kollektiivista varallisuutta.⁴³⁰

Saamelaiset ovat halunneet suojata nimenomaan perinteistä saamelaista käsityötä eli perinteistä *duodjia*. Perinteisellä *duodjilla* tarkoitetaan sitä osaa saamelaisesta kulttuuri- tai kansanperinnöstä eli tarkemmin sitä osaa käsityöperinteestä, mitä saamelaiset yleisesti pitävät saamelaisten yhteisenä.⁴³¹ Tämä käsityöosaaminen, ja siihen sisältyvä perinteinen tietämys, on laajaa ja erittäin usein paikallista osaamista materiaalien hankkimisesta, niiden ominaisuuksista, työstämisestä, valmiin tuotteen käytöstä ja siihen liittyvistä kulttuurisista merkityksistä.⁴³² *Duodji*-tietämys siirtyy sukupolvelta toiselle joko suoraan tai koulun välityksellä ja sillä on tärkeitä kulttuurin sisäisiä tehtäviä.

Nykyisin *duodji* on tapana jakaa pehmeisiin käsitöihin, kuten kudottuihin ja poronahasta tehtyihin tuotteisiin ja koviin käsitöihin, kuten poronsarvi-

428 Lucas-Schloetter 2008 s. 343.

429 Vuonna 1975 perustettu Saamelaiskäsityöntekijöiden yhdistys Sámi Duodji rs. on useaan otteeseen ehdottanut duodjin myynnin verotuksen keventämistä. Saamelaisneuvosto, vuonna 1956 perustettu saamelaisten järjestöjen kattojärjestö, on jo vuosikymmeniä aktiivisesti nostanut sekä saamelaisten kulttuuriperintö- että muita kysymyksiä esiin eri foorumeilla. Vuoden 2008 19. Saamelaiskonferenssin aiheena oli kulttuuriperintö. Saamelaisneuvosto on muutoinkin ollut erittäin aktiivinen alkuperäiskansojen oikeuksien edistäjänä ja ollut mm. alusta asti mukana alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen neuvotteluissa. Saamelaisneuvosto on myös Arktisen Neuvoston tarkkailijajäsen.

430 Ks. laajemmin Karhu 1995 s. 107–123.

431 Erotuksena perinteisestä duodjista on ”uudenlainen” duodji eli käsityö, joka pohjautuu perinteiseen duodjiin ja joka voi immateriaalioikeussuojamuotojen edellytysten täyttyessä saada niiden tarjoamaa oikeudellista suojaa. Tässä ongelmaksi voi tosin muodostua, että kuka tahansa voi saada saamelaiseen käsityöhön pohjautuvalle luomukselleen suojaa ja se voi joutaa harhaan tuotteen alkuperän suhteen.

432 Guttorm 2007, s. 65.

puu- ja metallituotteisiin. *Duodjia* tehdään edelleen ostomateriaalien lisäksi myös pohjoisen luonnosta ja porosta saatavista materiaaleista. Sillä on näin ollen tärkeä sidos muihin saamelaisiin luontaiselinkeinoihin, joita ilman *duodjia* ei voisi tehdä. Saamelaiskäsitelylle on ominaista, että sen tuotteet ovat luonnonmukaisesti ja niukasti käsiteltyjä ja että ne ovat suurelta osin edelleen tehty käsityönä. Saamelaiset ovat kautta aikojen pitäneet tärkeänä käsitöiden käytettävyyttä, mutta korostaneet yhtä lailla myös niiden esteettisyyttä.⁴³³ Saamelaiskäsitöissä on pidetty erittäin tärkeänä värin, materiaalien ja muotojen yhteensovittamista.⁴³⁴ Esimerkkinä esteettisyydestä ja käytännöllisyydestä Lehtola mainitsee puukon (liite 1, kuva 1)⁴³⁵: ”Komea puukonkahva tehtiin kestävämmän kulutusta ja räsitystä. Siihen käytettiin poronsarvea paloina, joiden välissä oli visaa, koivuntuolta tai nahkaa. Ne toimivat iskunvaimentimina sarvipalojen välissä ja poistivat sarviluulle ominaista liukkausta kahvasta. Samalla ne ovat aistikkaita koristeita, kuten niihin tehdyt runsaat kaiverukset.”⁴³⁶

Perinteiselle *duodjille* on vuonna 1980 kehitetty oma yhteispohjoismainen *Sámi Duodji* -tavaramerkki, jota saamelaiset käsityöntekijät saavat käyttää käsitöissään täytyen edellytysten täytyessä. *Sámi Duodji* -merkin sääntöjen mukaan tavaramerkkiä saa käyttää perinteisissä käsitöissä ja sellaisissa uusissa töissä, jotka on kehitelty perinteisen tavan mukaan uusista materiaaleista. Saamelaiskäsitelyksi ymmärretään sääntöjen mukaan käsitelty käyttötarvikkeet, kuten vaatteet, työvälineet taloustavarat, pyyntivälineet ja korut.⁴³⁷

10.2.2 Saamelaisvaatetuksen merkitys ja saamelainen tapaoikeus

Saamelaisvaatetus mainitaan käsityön lisäksi Saamelaissopimusluonnoksen 31 artiklan perusteluissa perinteisenä kulttuuri-ilmaisuna. Sen nimenomainen mainitseminen perusteluissa ilmentää saamelaisvaatetuksen erityistä merkitystä saamelaiskulttuurissa. Saamelaisvaatetuksen käyttöä koskevat eri saamelaisalueilla vaihtelevat omat kirjoittamattomat sääntönsä. Saamelaisvaatteisiin sisältyvät itse puku ja siihen kuuluvat muut asusteet mm. lakki, vyö, huivi, jalkineet ja käsineet. Suomen saamelaisalueella saamenpuvuissa on viisi päämal-

433 Lehtola 1997 s. 114–115. Nytemmin raja taide- ja käyttökäsityön ei ole enää niin selkeä.

434 Jomppanen 1982 s. 7 ss.

435 Kuva <http://www.galdu.org/web/index.php?sladja=43&vuolitsladja=40&giella1=eng>. Vierrailtu 1.11.2008.

436 Lehtola 1997 s. 114.

437 Merkki on yhteispohjoismainen ja sen omistaa Saamelaisneuvosto, mutta se valtuuttaa Suomessa, Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä toimivat saamelaisten käsityöyhdistykset myöntämään merkin käyttöoikeuden jäsenilleen. Sámi Duodji merkin säännöt hyväksyttiin Saamelaisneuvoston 16.konferenssissa 15.–18.10.1996.

lia: Enontekiön (liite 1, kuva 2)⁴³⁸, Vuotson, Inarin, kolttasaamelaisten ja Utsjoen (liite 1, kuva 3)⁴³⁹ mallit. Eroina eri alueen puvuissa ovat niiden leikkaukset ja koristelut, sekä niiden sisältämät kulttuuriset viestit. Alueelliset rajat ovat edelleen vahvasti voimassa ja niitä noudatetaan niin, että kunkin mallin kanssa käytetään vain siihen kuuluvia osia. Saamelaiset haluavat säilyttää nämä alue- ja sukurajat puvuissa, muutoin niiden kulttuurinen merkitys saattaa kadota.⁴⁴⁰

Saamenpuku on erityisesti nuorille saamelaisille tärkeä väline kulttuuri-identiteetin rakentamisessa. Puvut ovatkin saamelaisille osa kulttuurista viestintää.⁴⁴¹ Pukujen värit, muodot ja koristelu nimittäin liittävät saamelaisen henkilön yhteisöön, josta hän on kotoisin ja yleisemmin koko saamenkansaan. Ne osoittavat jäsenyyden tiettyyn perheeseen, kylään, alueeseen ja sukupolveen.⁴⁴² Saamenpukua on verrattu myös sosiaaliturvatunnukseen, josta voi nähdä muun muassa kantajan kotipaikan, suvun, siviilisäädyn, ammattiryhmään kuulumiseen, varallisuuden ja ikäryhmän. Saamelaisvaatetukseen pukeutuminen toimii myös käsityötaitojen osoittajana ja sillä voidaan myös viestittää, miten yksilö hallitsee sukujen ja yhteisöjen perinteet. *Duodji-*, ja koristautumistaidot sekä käytöstavat voidaan kertoa pukeutumisella. Saamelaisvaatetusta käytetään saamelaisten keskuudessa lujittamaan ja vahvistamaan yhteenkuuluvuuden tunnetta ja paikallista identiteettiä.⁴⁴³ Saamelais-tutkijat ovat kiteyttäneet asian monin tavoin. Käsityötaitojen osaaminen ”on osa etnistä identiteettiä, taito, jonka avulla yksilö kokee kuuluvansa yhteisöön ja jakavansa yhdessä sen jäsenen kanssa kulttuurinsa yhteisiä arvoja.” Myös sukupuoli-identiteetin synnyttämisessä sillä on ollut tärkeä osuus, sillä duodjin tekotaidot ovat määrittäneet naista sekä naisena että saamelaisena.⁴⁴⁴ ”*Duodjilla ja sen osaamisella näytetään erilaisuutta yksilönä, suvun jäsenenä ja kansana. Näillä rakennetaan henkilökohtaisen, sosiaalisen ja etnisen tai kulttuuri-identiteetin eri osia.*”⁴⁴⁵ Saamenpuku on siis keskeinen osa sekä saamelaisten kollektiivista identiteettiä että saamelaisyksilöiden identiteettiä.

Perinteisesti saamenpuku tehdään joko tilauksena tietyiltä käsityöntekijöiltä omalla alueella tai itse ommellen käyttäjän, materiaalin ja käyttötarkoituksen muodostamin ehdoin.⁴⁴⁶ Nykyään saamenpukua käytetään tavallisimmin juhlissa ja edustustilaisuuksissa. Erityisesti sosiaalisesti merkittävässä ta-

438 Lehtola J. ym. 2006 s. 52. Kuva Martti Rikkinen.

439 Ibid., s. 54. Kuva Martti Rikkinen.

440 Magga 1995 s. 17.

441 Somby 2003 s. 54.

442 Lehtola J. ym. 2006 s. 38.

443 Somby 2003 s. 99, 103

444 Hirvonen 1999 s. 181, 184.

445 Somby 2003 s. 86, 114.

446 Guttom 2002 s. 40–41.

pahtumissa pukeutumiseen panostetaan ja niitä koskevat omat tapaoikeudelliset norminsa. Puvun käyttöä sääntelevät muutkin kirjoittamattomat sääntönsä kuten se, ettei mies koskaan käytä naisille kuuluvia puvun osia ja päinvastoin.

Saamelaisen tavanomaisen oikeuden⁴⁴⁷ eli kirjoittamattomien sääntöjen selkeänä pääsääntönä on alueesta riippumatta, että oikeus puvun käyttöön on sidoksissa henkilön saamelaiseen alkuperään. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin alueellisia poikkeuksia, kuten esimerkiksi oikeus käyttää pukua avioliiton myötä henkilön ei-saamelaisesta alkuperästä huolimatta. Merkille pantavaa on, että nämä poikkeukset pääsäännöstä ovat kuitenkin saamelaisyhteisön yhteisesti hyväksymiä. Puvun käyttöä koskevat säännöt ovat muovautuneet pitkän ajan kuluessa ja niitä hallitaan yhteisesti. Oikeudet saamenpukuun ovat siis luonteeltaan kollektiivisia.⁴⁴⁸ Perinteisen *duodjin* takaa ei ylipäättään voi varsinaisesti tunnistaa yksittäisiä tekijöitä. Näin ollen kenellekään yksilölle ei voida antaa yksinomaisia oikeuksia siihen, vaan *duodjin* tunnusomainen piirre on juuri sen kollektiivinen hallinta ja omistus. Kaikilla saamelaisilla on kollektiivinen oikeus perinteiseen *duodjiin*. Tämän oikeuden käyttöön pätevä kuitenkin mainitut kirjoittamattomat säännöt, joita saamelaiseen yhteisöön kuuluvat noudattavat. Kollektiivisen oikeuden luonteeseen kuuluu, ettei kukaan yksittäinen henkilö voi luovuttaa oikeutta kenellekään ulkopuoliselle, koska perinteinen kulttuuri-ilmaisu on osa yhteisön kulttuurista identiteettiä ja sillä on merkitystä nimenomaan kulttuurin sisällä, ei sen ulkopuolella.⁴⁴⁹ Tämä on tilanne myös saamenpuvun kohdalla. Kenelläkään saamelaisyhteisön jäsenellä ei ole yksinoikeutta pukuun ja sen osiin. Kukaan saamelainen ei siis voi yksin määrätä sen muuttumisesta tai luovuttaa oikeutta siihen ulkopuoliselle.

Saamenpukuun liittyvä tavanomainen oikeus on hyvä esimerkki siitä, mitä tarkoittaa kulttuurinen perusoikeus alkuperäiskansan jäsenenä. Turvaamalla *duodjin* yhteistä kollektiivista luonnetta saamelaiskulttuurin oma tavanomainen oikeus ja kulttuurinen perusoikeus tukevat ja vahvistavat toisiaan. Sekä Saamelaissopimusluonnoksen että ILO 169 -sopimuksen mukaan valtioiden on otettava huomioon alkuperäiskansojen oikeuskäsitykset, perinnäistavat ja tavanomainen oikeus eri yhteyksissä.⁴⁵⁰ Saamelaissopimusluon-

447 Tavanomainen oikeus (customary law) on määritelty eri tavoin. Yksinkertaisella tavalla sen on määritellyt mm. Woodman, jonka mukaan se on laki, jonka olemassaolo ja sisältö pohjautuvat sosiaalisen hyväksyntään. Ks. Woodman 1999 s. 15. Sen on myös ymmärretty olevan etnisen yhteisön käytäntöjen kokonaisuus, jota ei ole kodifioitu. Ks. Lucas-Schloetter 2007, s. 413 ss.

448 Nuorgam 2009 s. 57 ss.

449 Kollektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan yhteisölle kuuluvia oikeuksia. Enemmän kollektiivisistä oikeuksista ks. esim Stoll – von Hahn 2008 s. 17–18.

450 Vuonna 1989 hyväksytyn ILO 169 -sopimuksen artiklan 8 mukaan valtioiden on soveltaes-

noksen 9 artiklan mukaan valtioiden tulee ottaa huomioon saamelaisten perinnäistavat ja oikeuskäsitykset lainsäädäntöä laadittaessa ja lainkäytössä. Saamelaisten kirjoittamattomat säännöt saamenpuvun käytöstä ovat juuri artiklassa tarkoitettua tavanomaista oikeutta.

Saamelaisella käsityöllä on siis monella tapaa keskeinen asema kulttuurin, mutta myös kielen ylläpitäjänä. *Duodjiin* nimittäin liittyy erittäin rikas saamen kielen sanasto. Oikeudella *duodjiin* ja mahdollisuudella harjoittaa sitä elinkeinona on siis olennainen yhteys myös perustuslain 17.3 §:n oikeuteen säilyttää ja kehittää saamenkieltä. Saamelaiskäsityöntekijät ovat myös korostaneet, että *duodjin* taitaminen takaa mahdollisuuden jatkaa ja siirtää saamelaiskulttuuria edelleen jälkipolville eikä sitä siis ole pidetty pelkkänä tulonlähteenä.⁴⁵¹ Kaiken kaikkiaan *duodjilla* on erittäin suuri merkitys saamelaiskulttuurin ylläpitäjänä ja kulttuurin sisäisten merkitysten välittäjänä.

10.3 Duodjin ulkopuolinen hyödyntäminen

Perinteistä saamelaista käsityötä hyödynnetään Lapissa ainakin neljällä tavalla. Ulkopuoliset tekevät saamenkäsityötä⁴⁵² (liite 1, kuva 4)⁴⁵³, jäljittelevät esimerkiksi *duodjin* alueellisia malleja kuten pukuja (liite 1, kuvat 5⁴⁵⁴ ja 6⁴⁵⁵, jäljittelevät *duodjin* tyyliä esimerkiksi värien ja materiaalien osalta) ja näitä tuotteita käytetään matkailupalvelujen tuottamisessa ja mainonnassa niin, että niiden käyttäjät eivät ole saamelaisia. Kuvassa 8 suomalainen matkailuyrittäjä on pukeutunut saamenpukujäljitelämään Napapiirillä joulukuussa 2008. Kittilässä toimiva yrittäjä on myös yrittänyt mallisuojata jäljitelmäpukunsa (liite 1, kuva 10).^{456, 457} Usein saamelaiset myös esitetään vanhanaikaisella, virheellisellä, vääristelevällä ja halventavalla tavalla (liite 1, kuva 7)⁴⁵⁸. Tästä esimerkkinä on saamelaisten esiintuominen jonkinlaisina shamaaneina (liite 1, kuva 8) ja joulupukin kanssa samassa yhteydessä (liite 1, kuva 9)⁴⁵⁹.

saan lakejaan huomioitava kyseessä olevan alkuperäiskansan tavanomainen oikeus.

451 *Magga* 1995 s. 10, 16.

452 Saamenkäsityö on käsityötä, joka valmistetaan perinteisten saamelaisten käsityömallien mukaan, mutta jonka tekijä ei ole saamelainen. Näin sen on määritellyt mm. *Luhtje* 1995 s. 56.

453 Kuvat saatavilla osoitteesta: <http://www.lauri-tuotteet.fi/alku.html> ja <http://www.lauri-tuotteet.fi/puukot.html>. Vierailtu 1.11.2008.

454 Kuva: <http://www.takkaporo.fi/>. Vierailtu 1.11.2008.

455 Kuva: <http://www.lappituote.fi/index.php?54>. Vierailtu 1.11.2008.

456 Hak.nro. 19980269.

457 Kuva saatavilla <http://www.levi.fi/shamaani/>. Vierailtu 1.11.2008.

458 Kuva: <http://boreale.konto.itv.se/rovaniemi.htm>. Vierailtu 1.11.2008.

459 Joulupukin pajakylä -esite 2008.

Yhteistä eri hyödyntämismuodoille on, että kuluttajalle annetaan usein virheellisesti ja harhaanjohtavasti se käsitys, että tuotteilla on saamelainen alkuperä tai että palvelun tuottajat ovat saamelaisia. Saamelaisen käsityön ja kulttuurin hyödyntämisen haitalliset vaikutukset saamelaiskulttuurin kannalta on todettu useissa komiteanmietinnöissä.⁴⁶⁰ *Duodjin* ulkopuolisella hyödyntämisellä on monia haitallisia vaikutuksia sekä *duodjiin* että saamelaiskulttuuriin kokonaisuudessaan. Helposti tunnistettavia ja todennäköisiä haittavaikutuksia ovat harhaanjohtavuus tuotteiden alkuperän suhteen, haitta *Sámi Duodji*-merkille, heikentävä vaikutus *duodjin* arvostukseen sekä taloudellisen hyödyn ohjautuminen muille kuin saamelaisille. Lisäksi ulkopuolisella hyödyntämisellä on vaikutuksia mm. saamelaisten identiteettiin ja itsekvaan. Erityisen huolissaan saamelaiset ovat olleet siitä, mikä vaikutus virheellisellä, halventavalla ja epätodenmukaisella kuvalla, jonka matkailuteollisuus saamelaiskulttuurista antaa, on herkässä iässä oleviin saamelaisnuoriin. Ulkopuolinen hyödyntäminen on saamelaisen tavanomaisen oikeuden vastaista, eivätkä jäljitelmätuotteet vastaa saamelaisten kauneuskäsityksiä. Ulkopuolinen hyödyntäminen siis loukkaa saamelaisia ja voi näin aiheuttaa kulttuurissa muutoksia, jotka eivät ole hyväksyttävissä.⁴⁶¹

Perusoikeusvaikutusten yleisinä muotoina ovat perusoikeuden kunnioittaminen, suojaaminen ja toteutumisen edistäminen. Tavallisesti näiden velvollisuuksien on ajateltu kohdistuvan julkiseen valtaan ja antavan näin suojaa kansalaiselle julkisyhteisöjen toimintaa vastaan (vertikaalisuhde). Perusoikeuksien vaikutuskeskustelussa on jatkuvasti vahvistunut käsitystapa, jonka mukaan perusoikeusvaikutuksilla on merkitystä myös yhteiskunnan toimijoiden (kuten yksilöiden ja yritysten) välisissä ns. horisontaalisissa suhteissa. Tästä näkökulmasta kulttuurisesti halventavan kuvan antaminen saamelaiskulttuurista on, mahdollisen tavallisen lainsäädännön vastaisuuden ohella, perustuslain 17.3 §:n mukaisen kulttuurisen perusoikeuden loukkaamista. Kaikkien tulee *kunnioittaa* saamelaisten kulttuurisia perusoikeuksia. Samalla tavoin horisontaalivaikutuksena voidaan nähdä saamelaiskulttuurin jäsenten mahdollisuudet puuttua harhaanjohtavasti aitoina saamelaisina markkinoitujen ja myytävien hyödykkeiden vaihdantaan. *Duodji* ja sen harjoittaminen saamelaiskulttuurin osana saavat oikeussuojaa. Saamelaispöytäluonnoksen 31 artiklan toisen kappaleen mukainen saamelaisilla on oikeus saada kohutuullinen osa saamelaiskulttuurin taloudellisesta hyötykäytöstä saatavasta tuotosta. Tämä oikeus *edistää* osaltaan saamelaiskulttuurin säilymistä ja kehittymistä (*toteutumista*).

460 Saamelaiskomitean mietintö 1973 s. 78–79, 244. Saamelaiskulttuuritoimikunnan mietintö 1985 s. 311–312.

461 Ks. Nuorgam 2009 s. 62 ss. ja Luhtje 1995 s. 58, 76.

10.4 Lopuksi – suojan kehittäminen

Norjassa vuonna 1986 *duodjia* harjoitti tilastojen mukaan 459 henkeä.⁴⁶² Norjassa oli vuonna 2008 noin 60 saamelaista käsityöntekijää saamelaiskäräjien elinkeinotukijärjestelmän piirissä.⁴⁶³ Sitä miten paljon Suomessa on sellaisia henkilöitä, jotka harjoittavat *duodjia* pääelinkeinonaan on vaikea arvioida, koska meillä ei ole vastaavaa järjestelmää, oletettavasti luku on kuitenkin huomattavan pieni.⁴⁶⁴ Näitä lukuja tarkasteltaessa voidaan arvella, että kysymys on osaksi siitä, että *duodji* on harvoin saamelaiskulttuurin jäsenen ainoa toimeentulon lähde tai pääelinkeino. Silti käsityöntekijöiden vähäinen lukumäärä Suomen puolella on varsin huolestuttavaa siksi, että *duodji* on kiinteä, näkyvä ja olennainen osa saamelaiskulttuuria. Saamelaiskulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle on näidenkin lukujen valossa olennaista se, että *duodji* saa asianmukaista suojaa sekä perusoikeutena että alkuperäiskansan kollektiivisena immateriaalioikeutena.

Yhtenä varteenotettavana mahdollisuutena olisi ulottaa tekijänoikeuslain 53 §:ssä tarkoitettu ns. klassikkosuoja käsittämään myös saamelaisten perinteiset kulttuuri-ilmaisut.⁴⁶⁵ Nähdäksemme tällainen laajennus olisi mahdollista jo voimassaolevassa järjestelmässä tekijänoikeuslain perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla siitä huolimatta, että perinteisiin saamelaiskäsityön ilmauksiin ei olisi liitettävissä yksilöllistä tekijänoikeutta. Tekijänoikeuslain 53 §:n sanamuodosta voitaisiin päätellä, että vain teoskynnyksen ylittäneet luomukset voisivat nauttia klassikkosuojaa. Toisaalta säännöstä on mahdollista soveltaa myös sellaisiin ”teoksiin”, jotka eivät lainkaan saaneet tekijänoikeutta. Tällöin ei olisi muodollista estettä soveltaa säännöstä myös saamelaiskulttuurin

462 Johansen 2004 s. 195. Tuo luku on kuitenkin hänen käsityksensä mukaan minimiluku.

463 Saamelaiskäräjät (Norjassa) tukee duodjia eri tukien avulla tiettyjen edellytysten täytyessä. Saamelaiskäräjät on vuodelle 2009 varannut yhteensä n. 7 000 000 milj. kr duodjin aseman parantamiseen ja tukemiseen, tukimuotoina ovat mm. elinkeino- ja investointituet. Ks. tarkemmin <http://samediggi.no/artikkel.aspx?AId=441&back=1&MIId=5&MIId2=132&MIId3=237>. Vierailtu 30.9.2009. Elinkeinotukijärjestelmään, jonka piiriin pääsee myynnin ylittäessä tietyn määrän ja muiden edellytysten täytyessä, on vuosittain ollut n. 60 käsityöntekijää. Lähteenä on 29.9.2009 käyty puhelinkeskustelu Norjan saamelaiskäräjien Elli Kirsti Nystadin kanssa.

464 Tämä ilmeni vaikeudesta löytää haastateltavaksi sellaisia käsityöntekijöitä, jotka saisivat pääasiallisen toimeentulonsa duodjin harjoittamisesta. *Nuorgam* 2009 s. 50. Vuonna 1995 *Sámi Duodji* -yhdistyksellä oli Suomessa n. 300 jäsentä. Magga 1995 s. 14.

465 Tekijänoikeuslain (8.7.1961/404) 53 §:n mukaan asetuksella määrättävällä viranomaisella on valta kieltää menettely, jossa kirjallisen tai taiteellisen teoksen suhteen tekijän kuoltua menetellään julkisesti sivistyksellisiä etuja loukkaavalla tavalla, vaikka tekijänoikeus on lakannut tai sitä ei ole ollut.

”sivistyksellisiä etuja” eli kansanperinnettä loukkaavan käytön kieltämiseen.⁴⁶⁶

Tärkeässä asemassa yksityiskohtaisemman suojan kehittämisessä on myös Saamelaisoppimusluonnoksen hyväksyminen. Toisin kuin opetusministeriö kannanotossaan Saamelaisoppimusluonnoksen 31 artiklasta esittää, ei ole oikeudellisia perusteita eikä aitoja poliittisia syitä liittää tällaista hyväksymistä Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) piirissä valmisteilla oleviin kansainvälisiin järjestelyihin.⁴⁶⁷ On tunnettua, että noiden järjestelyjen valmistelu ja erityisesti kaikkien hyväksyttävissä olevien sopimusnormien muotoilu on vaikeaa taustalla vaikuttavien olennaisten taloudellisten intressiristiriitojen vuoksi. Erityisen ongelmallista on, jos Suomi yhtenä länsimaana vetoaa viivästyksen tilanteessa, jossa juuri keskeinen länsimainen toimija eli Yhdysvallat on monin tavoin vaikeuttamassa ja hidastamassa WIPO:n piirissä tapahtuvaa valmisteluprosessia. Saamelaisoppimusluonnoksen 31 artiklan toteuttaminen pikemminkin noudattaisi sitä poliittista linjaa, minkä Suomi on omaksunut hyväksyessään YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksen ja siinä mainitut alkuperäiskansojen immateriaalioikeudet perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa.

Saamelaiskulttuurin piirissä harjoitettava *duodji* ei nauti kulttuurisena oikeutena suojaa vain perinteisesti harjoitettuna. Kulttuurisen oikeuden suoja ulottuu myös *duodjin* kehittämiseen ja sen perinteelle rakentuviin moderneihin muunnelmiin ja muotoihin. Esimerkkinä perinteisestä *duodjista* voidaan mainita *Ole Magnus Utsin* tekemä kuksa, ”guksi” (liite 1, kuva 11)⁴⁶⁸ ja uudensuomalaisesta käsityöstä *Ságat* -tuotesarja (liite 1, kuva 12)⁴⁶⁹. Tuotesarjassa saamelainen tekstiilisuunnittelija *Seija Ranttila* on hyödyntänyt omaa taustaansa ja kulttuuriperintöään.

Kulttuurisen oikeuden suoja ei tarkoita pakkopaitaa ”museoida” *duodji* vain perinteisiin muotoihinsa, vaan saamelaiskulttuurille ja sen käsityölle tulee tarjota mahdollisuus säilyä elävänä ja avoimena uusille vaikutteille. Toisaalta yksilöllisenä oikeutena kulttuurinen perusoikeus suojaa kaikkia tähän kysymykseen eri tavoin suhtautuvia saamelaiskulttuurin jäseniä.

466 Ks. myös *Haarman* 2006 s. 70.

467 Saamelaisoppimuksen luonnoksen lausuntotiivistelmän mukaan tämä on ollut nimenomaan Opetusministeriön kanta. Ks. *asiantuntijaryhmän mietintö (saamelaisoppimusluonnos)* 2005. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:6, s. 54. Suomen virallinen kanta on vastaava. Tämä selviää kirjeestä, jonka oikeusministeri *Tuija Brax* lähetti 4.9.2008 saamelaisasioista vastaaville ministeriöille Norjassa ja Ruotsissa. (Förslaget till Nordisk samekonvention).

468 Kuva *Carl-Johan Utsi & Hans-Olof Utsi*.

469 <http://www.sagat.fi/tuotteet.php?tuote=4>. Vierailtu 12.9.2009. *Ságat* - tuotesarja on suojattu tavaramerkillä.

Kirjallisuus

- Asiantuntijatyöryhmän mietintö (saamelaisopimusluonnos)*: Pohjoismainen saamelaisopimus: suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27. lokakuuta 2005 luovuttama luonnos (julkaisun numero: H – 2183 F).
- Guttom, Inka*: Gáktista nykypäivään. Saamelaisten vanha pukeutumisasiisäus tämän päivän vaatteessa. *Pro gradu* -tutkielma. Vaatetusala. Taiteiden tiedekunta. Lapin yliopisto 2002.
- Guttorm, Gunvor*: Duodji – árbediehtu ja oapmi. (Duodji – Sami handicrafts – who owns the knowledge and the works?). Traditional knowledge and copyright (toim. Solbakk John T.). Karasjok 2007, s. 123–167.
- Haarman, Pirkko-Liisa*: Immateriaalioikeus, Jyväskylä 2006.
- Hirvonen, Vuokko*: Saamenmaan ääniä. Saamelaisen naisen tie kirjallijaksi. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki 1999.
- Johansen, Ann-Goril*: Retten til å utøve sin kultur og selvbestemmelsesretten som grunnlag for samiske landrettigheter i Norge – en analyse av rettsprinsippene og deres betydning for den offentligrettslige forvaltning. Universitet i Tromsø 2004.
- Jomppanen, Karen*: Lapin käsitiitä. Sami kiehtatuojik. Porvoo 1982.
- Karhu, Juha*: Saamelaiskulttuurista nauttiminen perusoikeutena. Kansainvälistyvä oikeus. Juhlakirja professori Kari Hakapää (toim. Koivurova, Timo). Rovaniemi 1995, s. 107–123.
- Lehtola, Jorma ja toimituskunta*: Sámi Duodji, Saamenkäsityö, Sámi Handicraft. Sámi Museum – Saamelaismuseosäätiön julkaisuja no 7. Inari 2006.
- Lehtola, Veli-Pekka*: Saamelaiset, historia yhteiskunta ja taide. Jyväskylä 1997.
- Lucas-Schloetter, Agnès*: Folklore. Indigenous Heritage and Intellectual Property: Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (toim. von Lewinski, Silke): Second Edition. Kluwer Law International. The Netherlands 2008, s. 339–506.
- Luhje, Monika*: Matkailun vaikutukset saamelaisalueella: Näkökulmana alueen kanto-kyky ja saamelainen kulttuuri. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. *Pro gradu* -tutkielma. EKT-sarja 973. 1995.
- Magga, Ella*: Duoji mearkkašupmi sápmelaččaide. Saamenkäsityön merkitys saamelaisille. Sámi oahpahušguovddáš. Saamelaisalueen koulutuskeskus. Inari 1995.
- Nuorgam, Piia*: Duodjin eli saamelaisen käsityön oikeudellinen suoja perinteisenä kulttuuri-ilmaisuna. Tutkielma, Immateriaalioikeus. Lapin yliopisto, 2009.
- Saamelaiskomitean mietintö*. Komiteanmietintö 1973: 66.
- Saamelaiskulttuuritoimikunnan mietintö*. Komiteanmietintö 1985:66.
- Saraviita, Kristiina*: Alkuperäiskansojen oikeus omaan kulttuuriperintöön. Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuurimaisemaan (toim. Elo, Tiina – Magga, Päivi). Suomen ympäristö 34/2007. Lapin Ympäristökeskus 2007, s. 125–138.
- Somby, Seija Risten*: Beaiveneidda duodji. Duodjeárbevieru kultuvrralaš mearkkašumit ja enkulturašuvdna golmma sohkačuolva áige Gáregasnjargga ja Kárášjoga guovllus 1900-logus. Sámegejala ja -kultuvra pro gradu -dutkanuš. Giellagas Instituhtta, Oulu Universitehtta 2003.
- Stoll, Peter Tobias – von Hahn, Anja*: Indigenous Peoples and Indigenous Resources in

International Law. Indigenous Heritage and Intellectual Property: Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore (toim. von Lewinski, Silke). Second Edition. Kluwer Law International. The Netherlands 2008, s. 7–57.

Woodman, Gordon R.: Customary Laws and Customary Legal Rights: A Comparative Consideration of Their Nature and of the Relationship Between Laws. On Customary Law and the Saami Rights Process in Norway (toim. Svensson, Tom G.). Skiftserie – Nr. 8. Senter for samiske studier. Universitet i Tromsø 1999.

Åhren, Mattias: Oikeudellinen muistio. Joikuarkistoprojektissa ehdotettujen toimenpiteiden mahdolliset oikeudelliset seuraamukset. Kohtaaminen Gávnnadeapmi (toim. Jousto, Marko). Seminaarikirja suomalaisten äänitearkistojen saamelaisaineistoista, keräyksestä ja käytöstä. Sami Museum – Saamelaismuseosäätiö & Yhteispohjoismainen joikuarkistoprojekti. Inari 2007, s. 142–189.

V Oikeusvertailu ja saamelaiset

11 Suomen saamelaisten historiallinen erilliskehitys

11.1 Johdanto

Tässä jaksossa pyrin valaisemaan nykyisen Suomen saamelaisten historiallista taustaa tarkastellen erityisesti 1800-luvun alusta alkanutta kehityksen eriytymistä Norjan ja Ruotsin alueen saamelaisista.⁴⁷⁰ Samalla se perustelee jaksojen 12 ja 13 sisältämää Suomen saamelaisten oikeusaseman vertailua näiden valtioiden oikeudelliseen tilanteeseen. Kirjoituksellani on myös yhtymäkohdansa Venäjän saamelaisiin kansoihin.⁴⁷¹ Saamelaisia ja heidän oikeuksiaan koskevassa julkisessa debatissa on viime vuosina esiintynyt väitteitä, joiden mukaan saamelaisia pidetään maahanmuuttajina Suomessa.⁴⁷² Keskeistä tässä jaksossa onkin, miten valtakuntien rajojen muodostaminen vaikutti aluetta asuttaviin saamelaisiin. Lisäksi pohdin, voidaanko saamelaisia pitää muualta muuttaneina, kun asiaa tarkastellaan niinä ajanjaksoina, jolloin väitetyt muutot ovat tapahtuneet.

Tarkastelen jäljempänä lähemmäs tuhannen vuoden ajalta saamelaisten asemaa pohjoisen Euroopan naapureistaan erottuvana omaleimaisena kansana ja myöhemmin myös naapurivaltajensa alamaisina ja kansalaisina. Lisäksi kuvaan tässä asemassa tapahtuvia muutoksia saamelaisten asuttamalla maantieteellisesti laajalla Fennoskandian ja Kuolan niemimaan alueilla aikana, jolloin kansallisvaltiot ulottivat valtansa yhä pohjoisemmaksi kohti Jäämeren rannikkoa.

11.2 Saamelaisten varhaista taustaa

Kansana saamelaiset mainitaan eurooppalaisessa historiassa jo vuonna 551. Euroopassa heidät tunnettiin jousiampujina ja turkistentuottajina hyvin. Fennoskandiassa vallitsi kaksi erilaista kulttuuria: metsästystä ja muuta pyyntiä

470 Kirjoitus perustuu kesällä 2009 tarkastettuun oikeushistorialliseen oikeustieteen maisterin tutkielmaani *Aikio, Antti, Saamelaiset – maahanmuuttajako? Suomen saamelaisiksi valtionrajojen ristivedossa*, Rovaniemi 2009.

471 Ks. tarkemmin kirjan jakso 14.

472 *Erkki Pääkkönen* (2008) on väitöstutkimuksessaan käynyt läpi mittavasti po. enimmäkseen pohjoista lehtikirjoittelua.

harjoittanut kulttuuri sekä talonpoikaiskulttuuri, joilla molemmilla on jatkumonsa nykypäivään. Maanviljelys merkitsi satakertaista väestönkasvua verrattuna pyyntikulttuuriin ja seurauksena oli myös sellaisten alueitten haltuunotto, jotka aiemmin eivät olleet maanviljelyksen käytössä. Tämä kehitys vaikeutti liikkuvien saamelaisyhteisöjen elinkeinoja sekä erityisesti yhden tai useamman siidan välistä yhteistyötä edellyttäneitä kollektiivista pyyntikulttuuria ja siitä kehittyneitä poronhoitokulttuuria. Nomadisen poronhoidon sosiaalinen organisaatio saattoi perustua maan kollektiiviseen omistamiseen sekä siihen, että saamelaissuvut omistivat porolaumat.⁴⁷³

Saamelaisten asuttamasta laajasta alueesta tuli valtaa hamuavien laajenevien naapurivaltakuntien kilpailun kohde, eivätkä ne johdonmukaisesti tunnustaneet saamelaisten asemaa alueen laillisina asukkaina ja käyttäjinä. Saamelaiset eivät muodostaneet omaa valtiota. ”Kamppailu Saamenmaasta” ei muodostunutkaan kamppailuksi saamelaisia vastaan, vaan pikemminkin kilpailuksi saamelaisista. Vaikka saamelaiset eivät ole itse kirjoittaneet historiaansa, heidän varhaisesta yhteiskunnallisesta ja oikeudellisesta asemastaan on säilynyt pirstaleista tietoa erityisesti saagakirjallisuudessa, jonka sisältämiä tietoja ei ole syytä väheksyä.⁴⁷⁴

Saamelaiset olivat sekä viikinkiajalla että keskiajalla luonnollinen, vaikkakaan ei tasa-arvoinen, osa pohjoista yhteiskuntaa. Heitä pidettiin kuitenkin valtakuntien ulkopuolisina asukkaina. Kirkko koki saamelaisen shamanismin uhkana valta-asemalleen. Mielenkiintoista on, että kahdessa säilyneessä 1100-luvun kirkollisessa säädöksessä kanssakäymisestä saamelaisten kanssa varoitetaan. Eräästä 1100-luvun oikeusasiaa käsittelevästä saagasta näkyy, että kuningas saattoi antaa saamelaisista saatavan taloudellisen hyödyn yhdelle suurmiehelle nautinnaksi.⁴⁷⁵

Jousiluvun mukaan kannettu lapinvero oli vanhin tunnettu vero Pohjoismaissa ja se oli perusteena veron määräämisessä varhaisimmassa saamelaisiin vaikuttaneessa rajasopimuksessa Norjan ja Novgorodin välillä. Pohjoismaiden traktaattoikeus oli 1200-luvun puoliväliin asti vasta alkuasteellaan.⁴⁷⁶

473 Zachrisson 1997 s. 146, 159–160, 171. Ks. saamelaisten alkuperästä myös Kemiläinen 1985.

474 Zachrisson 1997 s. 158–159. *Om samenes rettstilling* 1984 s. 167–168. Ks. myös Pääkkönen 2008 s. 118.

475 Zachrisson 1997 s. 165, 172–174. *Bergsland* 1971 s. 19.

476 Zachrisson 1997 s. 233. *Jaakkola* 1925 s. 4–5.

11.3 Valtionrajat alkavat ilmestyä Saamenmaahan

Ruotsin ja Novgorodin välillä solmittiin Pähkinäsaaren rauhansopimus vuonna 1323 ja Norjan ja Novgorodin välinen rajasopimus vuonna 1326. Valtioiden kilpaillessa keskenään muodostui risteäviä ja osittain päällekkäisiä intressialueita niin kaupan, verotuksen kuin toimivallan suhteen. Norjan intressialue oli rannikko Varangin alueelle saakka. Novgorodin alueeksi muotoutui Kuola, ja Ruotsi tunkeutui 1300-luvulta pohjoiseen kohti Jäämerta.⁴⁷⁷

Norjalainen ekspansio eteni etelästä rannikkoa pitkin pohjoiseen ennen venäläisiä. Rooman kirkko paalutti asemaansa varhain paitsi Ruotsissa myös pohjoisella rannikolla: kirkko Tromssaan perustettiin noin vuonna 1240 ja idemmäs Vuoreijaan lähelle nykyistä Venäjän rajaa 1300-luvun alussa. Norjalaisilla ei ollut syitä vallata sisämaata saamelaisten verottamisen vuoksi, koska saamelaiset tulivat vuotuisesti poroineen sisämaan tuntureilta Norjan rannikolle, missä heiltä saatiin kerätyksi vero.⁴⁷⁸

Ruotsi alkoi edistää pohjoista kolonisaatiota vasta Pähkinäsaaren rauhan jälkeen avaamalla asutusalueita pohjoisempaan myös rajalinjan takana ja antamalla pirkkalaisille saamelaisiin kohdistuvat kaupankäynti- ja verotusprivilegit. Ruotsin näkökulmasta rajalinjan takana sijaitseva saamelaisten asuttama alue oli *terra nullius*.⁴⁷⁹

Merkantilismi toi suurten löytöretkien jatkeena mukanaan taloudellisen hyötyretkeilyn arktiselle alueelle; kilpailu hyödyistä kiihtyi. Englantilaiset ja hollantilaiset ulottivat kaupallisen toimintansa Kuolansuulle ja Arkangeliin. Saamelaisten turkiskaupasta miljoonavoitoin hyötynyt Ruotsi toteutti kuningas Kustaa Vaasan ohjauksessa huomattavia yhteiskunnallisia uudistuksia, jotka vaikuttivat kielteisesti saamelaisten myöhempään oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan. Erityisesti orastavan uudisasutuksen suosiminen merkitsi pohjoisessa lisääntyvää painetta saamelaista yhteiskuntaa ja kulttuurimuotoa kohtaan, niinpä saamelaisten käyttämät alueet pienenivät, heidän laajat paimennusreitinsä supistuivat ja heidän elinkeinollinen toimintansa rajoittui yhä pienemmille alueille. Uudisasutusalueita ja saamelaisten alueita erottamaan vahvistettiin niin sanottu lapinraja. Vielä vuonna 1543 uudisasukkaita kiellettiin hallitsijan taholta ylittämästä rajaa.⁴⁸⁰

477 *Om samenes rettstilling* 1984 s. 167–168.

478 *Bergsland* 1971, s. 20. *Sandvik* 1989 s. 11–12.

479 *Bergsland* 1971 s. 21. Ks. pirkkalaisista myös esim. *Vilkuna* 1957 s. 74–75, *Julku* 1986, s. 34 ja *Gallén* 1968 s. 130.

480 *Mikkola* 1941 s. 5. *Sandvik* 1989 s. 13–14. *Bergsland* 1971 s. 26–27. *Cramér – Prawitz* 1970 s. 91. *Lehtola* 1997 s. 31.

Täyssinän rauha vuonna 1595 toi Ruotsille etuja pohjoisessa eli Venäjän myöntämän oikeuden verottaa saamelaisia Pohjanmaalta Varankiin saakka. Ruotsin *Kaarle-herttua* halusi vuoden 1602 suojelukirjeellään varmistaa saamelaisten tyytyväisyyden veroa maksavina alamaaisina. Myös maaherra *Johan Graan* kielsi verottamasta ja muutenkin kohtelemasta saamelaisia liian ankarasti, etteivät nämä karkaisi Norjaan, kertoisi valtakunnan asioista norjalaisille tai kuljettaisi näitä potentiaalisia vihollisia poroillaan. Kun *Kaarle IX* vuonna 1604 valtaistuimelle noustuaan julistautui saamelaisten kuninkaaksi, tarkoitti tämä nyt myös Norjan saamelaisia, joilta Ruotsin kuningas oli perinyt veroa vuodesta 1563 lähtien. Saamelaisten kannalta se merkitsi ruotsalaista ekspansiota Jäämerellä Tysfjordista Varankiin asti ja päällekkäisen verotuksen lisääntymistä. Ruotsin ja Venäjän oikeudet pohjoiseen alueeseen eivät olleet ehdottomia, sillä Jäämeren rannat valtiollisesti ja alueellisesti kuuluivat vanhastaan Tanska-Norjalle.⁴⁸¹

Ruotsi joutui luopumaan herruudesta Norjan rannikolla Kalmarin sodan seurauksena Knäredin rauhansopimuksessa vuonna 1613. Ruotsin ja Norjan välinen saamelaisten asuttama rajaseutu jäi jakamattomaksi yhteisalueeksi ja siten Ruotsin Norjan rannikkoa koskevat vaatimukset jäivät yksinomaan verotettavien porosaamelaisten varaan, jotka sisämaasta kulkivat poroineen keväisin rannikolle laiduntamaan ja kalastamaan.⁴⁸²

Saamelaisten elämästä ja arjesta katsottuna rajoja ei ollut olemassa. Knäredin rauhan solmimisen jälkeen aluevalta jakaantui erityisten ja yhteisten alueiden pohjalta. Erityisillä alueilla valtiomahtien oikeus oli muut poisulkeva. Norjan erityistä aluetta tuli olemaan rannikko Varankiin saakka, Ruotsin erityiseksi alueeksi tuli rannikon eteläpuolinen sisämaa ja Venäjälle tuli erityisenä alueena kuulumaan Kuolan niemimaan alue. Saamelaisten tilanteen kannalta olennaista merkitystä oli näiden alueiden väliin jääneellä Varanginvuonon eteläpuolisella yhteisalueella, joka yhä säilyi jakamattomana. Yhteisalue muodosti viimeisen jakamattoman osan vanhasta Lapinmaasta (saameksi *Sápmi*) ja tätä aluetta käyttivät taloudellisesti hyväkseen kaikki kolme valtakuntaa. Alueen saamelaiset joutuivat paikoin kahden tai peräti kolmen hallitsijan verottamiksi.⁴⁸³

Vuoden 1617 Stolbovan rauhan jälkeen saamelaisille tärkeä turkiskauppa tyrehtyi ja kaivosteollisuus alkoi kehittyä. Monille saamelaisille tämä merkitsi muutosta vapaista turkisten tuottajista malmin kuljettajiksi ja kaivostyöläisiksi. Vaikka maaherra Graan oli vakuuttanut saamelaisille, ettei heitä tulla hää-

481 Lehtola 1997 s. 31. Sandvik 1989 s. 13. Sjölin 2002 s. 9-10; Viinanen 2006 s. 59. Voionmaa 1919a s. 57-59.

482 Sandvik 1989 s. 14. Viinanen 2006 s. 31.

483 Voionmaa 1919a s. 63, ks. myös *Om samenes rettstilling* 1984 s. 167-168.

tämään, suojelukirjeen saamelaisille myönteiset vaikutukset kumoutuivat tosiasiassa uudisasutusta edistämään tarkoitettujen vuosien 1673 ja 1695 Lapin uudisasutusplakaattien vaikutuksesta. Plakaattien jälkeen katsottiin aiemman käsityksen vastaisesti uudisasukkaiden elinkeinojen soveltuvan saamelaiselinkeinojen rinnalle. Tämän näkemyksen mukaan alueet, joita uudisasukkaat käyttivät kaskeamiseen, karjanlaidunnukseen ja viljelyksiin, eivät olleet tarpeen porosaamelaisten kevät-, kesä- ja syyslaidunnukseen, ja se osoittautuikin virhearvioksi.⁴⁸⁴

Saamelaiset ajoporoineen olivat Ruotsin valtiolle korvaamattomia talvilii-kenteen hoitajina. Ruotsi oli riippuvainen saamelaisista kyyditsijöinä sekä oikeudellisten ja kirkollisten asioiden hoidossa että kaupassa, veronkannossa ja kaivostoiminnassa. Suopeus saamelaisia kohtaan oli yhä tärkeää, koska saamelaisten Ruotsille maksama vero kävi todisteena valtion alueherruudesta Tanska-Norjaa vastaan. Saamelaisten verottamisperusteita alettiin selkiyttää 1600-luvun lopulla, ja tuloksena valmistui vuoden 1695 lapinvoudin ohjesääntö, missä lapinkylä määräytyi keskeiseksi saamelaisten oikeudellisten olojen kannalta.⁴⁸⁵

Jäämeren rannan kolttaasaamelaiset kylät Näätämö, Paatsjoki ja Petsamo kuuluivat historiallisesti Venäjän oikeusjärjestykseen, hallintoon ja kirkkoon, mutta niitä verotti yhteisalueena Venäjän lisäksi myös Norja. Saamelaiset olivat alueen ainoita varsinaisia asukkaita vielä 1800-luvun alkuun asti; poikkeuksena tästä olivat Petsamon luostarin venäläiset munkit, joiden harjoittamasta taloudellisesta sorrosta saamelaiset joutuivat kärsimään raskaasti.⁴⁸⁶

Useilla saamelaisilla ei ollut selkeää kansalaisuutta vahvistettuna, mutta he maksoivat veroa sekä Norjaan että Ruotsiin, ja vielä vuodelta 1760 löytyy tarkka luettelo, minkä mukaan Norja ja Venäjä kantoivat erilaisia maksuja Ruotsin saamelaisilta.⁴⁸⁷

Tanskalais-norjalaista ulkopoliittikkaa johdettiin Kööpenhaminasta. Jäämeren herruus oli polttava kysymys, sillä meren taloudellinen tuotto oli merkittävä, mutta tärkeintä oli Jäämeren strateginen asema ulkopoliittisesti. Tanskan ja Venäjän yhteisenä tavoitteena oli sulkea Ruotsi pois Jäämeren rannikolta. Tanska-Norja tavoitteli mahdollisimman suurta aluetta pohjoisesta. Yhtä tärkeä kuin rannikko oli Tanska-Norjalle, yhtä merkityksetön sille oli saamelainen sisämaa. Kauppapaikat olivat rannikolla, kun taas sisämaan tunturialueella pystyivät tulemaan toimeen vain saamelaiset. Tanska-Norja ei

484 *Cramér – Prawitz* 1970 s. 90–91.

485 *Ibid.* s. 91–93.

486 *Bergsland* 1971 s. 21. *Hyvärinen* 1995 s. 22. *Kuusikko* 1996 s. 37. *Mikkola* 1941.

487 *Tikkanen* 1964 s. 17.

kuitenkaan luopunut oikeudestaan verottaa sisämaan saamelaisia. Valtioiden vaatimukset saamelaisten verotusoikeudesta olivat päällekkäisiä, ja näin Ruotsin ja Tanska-Norjan yhteisalue säilyi edelleen jakamattomana.⁴⁸⁸

11.4 Tavoitteeksi saamelaisen kansan säilyttäminen

Vihdoin vuonna 1734 Tanska-Norja ja Ruotsi päättivät suorittaa rajankäynnin, missä jaettaisiin Euroopan viimeinen jakamaton alue eli saamelaisten alue Sápmi, ja minkä yhteydessä lakkautettaisiin porosaamelaisten kaksinkertainen verotus. Prosessi haluttiin pitää bilateraalisenä ilman Venäjän mukanaoloa. Tanska-Norjan tavoitteena oli varmistaa Kautokeinin ja Aviovaaran hallinta sekä saada Utsjoki ja Inari itselleen. Ruotsi tavoitteli kaistaletta Varangin rannikolta tai vähintään satamaa Lapin kaappaansa varten.⁴⁸⁹

Rajaneuvotteluissa osapuolet pääsivät yhteisymmärrykseen siitä, että saamelaisten tuli saada jatkaa vuosisataista luonnonoloista ja vuodenaajoista johtuvaa jutamistaan sisämaalta rannikolle ja takaisin poroineen yli nyt syntyvien valtionrajojen, ja ettei tätä kulttuurista elämänmuotoa ollut oikeutettua pirstoa. Syntyi käsite ”saamelaisen kansan säilyttäminen”. Asiaa varten laadittiin Strömstadissa vuonna 1751 solmitun sopimuksen erityinen lisäpöytäkirja eli saamelaisten Magna Chartana tunnettu *lappekodisilli*, joka tulisi koskemaan kahta valtakuntaa ja kahta erilaista – siis tanskalais-norjalaista ja ruotsalaista (-suomalaista) – saamelaisia koskevaa oikeuskäytäntöä. Lappekodisilli katsottiin oikeudelliseksi minimitoimenpiteeksi. Kodisillin taustapyrkimyksenä oli tunnustaa saamelaisten oloja koskeva status quo tilanteessa, jossa valtionraja tulisi leikkaamaan poikki heidän vanhat alueensa ja jutamisreitinsä, ja saamelaiset olisivat pakotettuja valitsemaan jommankumman valtion kansalaisuuden jääden valitsemansa valtion suvereniteetin ja hallinnon alaisiksi.⁴⁹⁰

Alueiden jaossa pohjoisessa Tanska-Norja sai Kautokeinin ja Aviovaaran eli nykyisen Karasjoen lapinkylät, Ruotsi Enontekiön. Utsjoen lapinkylä halkaistiin kahtia siten, että suurin osa alueesta tuli kuulumaan Ruotsille. Rajasopimusneuvotteluissa molemmat valtiot taktikoivat valttikorttinaan saamelaisen verotus ja heihin kohdistuva lainkäyttö.⁴⁹¹

Saamelaisten verotuksen kannalta sopimus sai aikaan muutoksia. Inarin aiempi alistaisuus kolmelle verottavalle kruunulle lakkasi; Tanska-Norja luovutti osuutensa veronkanto-oikeudesta Ruotsin ja Venäjän kahdestaan jaetta-

488 Sandvik 1989 s. 14–16. Ibid. s. 14, 30.

489 Sandvik 1989 s. 16. Lehtola 1997 s. 36.

490 Bjarnar 1989 s. 74. Hansen 1989 s. 54. Lehtola 1997 s. 36. Cramér – Prawitz 1970 s. 92.

491 Bjarnar 1989 s. 64–67.

vaksi. Vielä jäi yksi alue jakamatta pohjoisessa, nimittäin etäisimmät pohjoisen alueet idässä, kolttasaamelaisten Näätamön, Paatsjoen ja Petsamon lapinkylät.⁴⁹²

Lappekodisilli katsottiin lainsäädäntöön kuuluvaksi; se kuulutettiin Norjassa kaikilla käräjillä, ja Ruotsissa se tuli osittain osaksi oikeusjärjestystä Svean hovioikeuden kiertokirjeellä vuonna 1752. Saamelaisten kannalta oli merkittävää, että oikeus laiduntaa poroja perinteisen laidunkiertojärjestelmän mukaisesti vahvistettiin heille privilegiona. Virkamiehet velvoitettiin kohtelemaan rajan yli poroineen kulkemaan oikeutettuja saamelaisia lappekodisillin säännösten mukaisesti ja suojelemaan heitä oikeudellisesti myös sodan aikana. Saamelaisia verotettiin enää yhdessä valtiossa, eivätkä saamelaiset toisaalta saaneet enää omistaa maata molempien valtioiden alueilla. Lappekodisillia on myöhemmässä oikeustieteellisessä tarkastelussa pidetty kansainvälisoikeudellisena sopimuksena, ja sen on katsottu syntyneen kahden valtion solidaarisesta veloitteesta saamelaisia kohtaan.⁴⁹³

Samaan aikaan, kun Strömstadin rauhansopimuksen lappekodisillilla haettiin turvata saamelaisen kansakunnan säilyminen, vakiinnutti sekä rannikon että sisämaan vieras – lähinnä suomalainen – uudisasutus asemaansa alueella ja pyrki mukaan saamelaisten elinkeinoihin. Alussa Strömstadin sopimuksen lappekodisillin tarkoitusta ja sisältöä saamelaisten kannalta pyrittiin kunnioittamaan ja noudattamaan, mutta käytännössä sen saamelaisia suojaava vaikutus oheni Suomessa eli Venäjän suuruhtinaskunnassa nopeasti.⁴⁹⁴

11.5 Suomen alueelle jäävien saamelaisten oikeudet heikkenevät

Kun valtionraajat vielä Haminan rauhassa vuonna 1809 muuttuivat, ne halkaisivat saamelaisten lapinkyliä ja katkaisivat lapinkyläjärjestelmään kuuluneita jutamisreittejä sisämaan ja rannikon välillä. Tämä suurvaltapoliittinen aluevallan muutos lakkautti saamelaisten asuttaman ruotsalais-venäläisen yhteisalueen Inarin osalta. Venäjän suuruhtinaskunnan eli Suomen saamelaisten kannalta merkitsevää oli, että Strömstadin sopimus ja sen määräysten turvaamat vanhat oikeudet jäivät vuodesta 1809 koskemaan vain Ruotsin ja Norjan välistä valtiosuhdetta.⁴⁹⁵

492 Sandvik 1989 s. 17. Viinanen 2002 s. 267.

493 *Jebens* 1989 s. 169–171, ks. lappekodisillista myös *Pedersen* 2006.

494 Ks. esim. *Osmonsalo* 1939 s. 164.

495 *Lehtola* 1997 s. 36. *Jaakkola* 1945. *Osmonsalo* 1939 s. 176–177. Viinanen 2006 s. 33. *Voionmaa* 1919b s. 44.

Vuonna 1814 muodostui Ruotsi-Norjan personaaliunioni. Ruotsi-Norjan ja Venäjän osalta edelleen jakamatta olevan kolttaasaamelaisten asuttaman yhteisalueen epäselvä tilanne ratkaistiin mainittujen kahden rajanaapurin vuonna 1826 Pietarissa tekemällä sopimuksella, jonka perusteella yhteisalue halkaistiin pysyvästi pitkin linjaa, joka sittemmin tuli muodostamaan Norjan ja Suomen välisen rajan. Näin tuli jaetuksi viimeinen maapalanen, joka oli jäljellä alkujaan suuresta yhteisverotettavasta osasta Saamenmaata. Niin tähän kuin myös aiempaan vuoden 1809 sopimukseen sisältyi Strömstadin sopimuksen lappekodisillin kumoava rajanylityskielto; vuoden 1826 sopimuksessa lappekodisillia ei mainittu enää lainkaan.⁴⁹⁶

Norjalaisille Strömstadin sopimuksen määräykset olisivat edelleen kelvanneet vielä Haminan rauhan ja vuoden 1826 sopimuksen aiheuttamien rajamuutosten jälkeenkin. Heidän mielestään ne koskivat lähinnä poronhoitokysymyksiä ja siten siis vain saamelaisia, mutta suomalaiset ja paikalliset venäläiset viranomaiset tähtäsivät uuteen sopimukseen.⁴⁹⁷

Strömstadin sopimuksen voimassaoloon liittyi valtioseuraannon kysymys. Sopimuksen sopijapuolina olivat alun perin Ruotsi ja Tanska, joista edellisen valtakuntaan oli lukeutunut Suomen alue ja joista jälkimmäiseen kuului tuolloin Norja. Vuoden 1826 sopimuksen osapuolina sen sijaan olivat Venäjä, Suomen alue mukaan lukien sekä Norjan itseensä liittänyt Ruotsi. Vuoden 1826 sopimuksen ajankohtana sopimusvaltioiden alamaiset olivat siis osittain eri valtioiden kansalaisia verrattuna Strömstadin sopimuksen solmimisen aikaan.⁴⁹⁸

Jäljellä oleva osa yhteisaluetta oli muodostunut aiemmin mainituista kolmesta kolttaasaamelaisesta lapinkylästä, minkä alueen Venäjä katsoi omakseen perustellen vaatimustaan Petsamon luostarin perustamisella vuonna 1533. Norjalaiset taas katsoivat, etteivät he olleet luopuneet kyseisistä alueista, joihin heillä yhteisalueen toisena ”osaomistajana” oli vanhastaan oikeus. Rajariita ratkesi hallitusten vuonna 1826 solmimaan sopimukseen, minkä mukaan Norjan hallintaan tuli yli puolet Näätämön ja Paatsjoen lapinkylistä rannikkoalueineen ja porolaitumineen. Lisäksi Norjaan liitettiin kaistale Inarin lapinkylän aluetta. Venäjälle jäi yhteisalueen itäinen osa Paatsjoen lapinkylästä lukuun ottamatta sen rannikkoaluetta sekä Petsamon lapinkylä kokonaisuudessaan.⁴⁹⁹

496 Lehtola 1997 s. 36. Osmonsalo 1933 s. 26. Bergsland 1971 s. 21–22. Viinanen 2006 s. 34. Zorgrager 1997 s. 97.

497 Eriksen – Niemi 1981 s. 27–28.

498 Osmonsalo 1939 s. 175–176.

499 Viinanen 2002 s. 267, 292. Voionmaa 1919a s. 65.

Venäjän puolelle jääneillä Paatsjoen kolttsaamelaisilla oli heidän omistamiseen vahvistettuja lohenkalastuspaikkoja Bøkfjordissa ja Jarfjordissa, jotka nyt tulivat sijaitsemaan Norjan alueella. Kolttsaamelaiset menettivät kalastuspaikat oikeuksineen ja tästä korvauksena Norja maksoi 12.000 kultakruunun summan Suomen hallitukselle edelleen kolttille tilitettäväksi. Suomen valtio ei tiettävästi koskaan maksanut korvaussummaa kolttsaamelaisille.⁵⁰⁰

Suomi ei pitänyt itseään velvollisena hyväksymään Strömstadin sopimuksen porosaamelaisia koskevia säännöksiä. Tästä teoreettisesta, mutta saamelaisille merkittävästä, kysymyksestä tuli poliittinen, ja se johti jännitystilaan Suomen/Venäjän ja Ruotsi-Norjan välillä vuosikymmeniksi. Neuvotteluja käytiin kahdenkymmenen vuoden ajan: toisaalta Norjan ja Suomen porosaamelaisten yli rajan ulottuvasta laidunnusoikeudesta, toisaalta lappekodisillin suojan piiriin kuulumattomien pohjoissuomalaisten kalastus- ja vapaakauppoikeudesta Norjan rannikolla.⁵⁰¹

Suomen senaatin mielestä syntyneitä riitaisuuksia ei voitu enää ratkaista Strömstadin sopimuksen ja sen lappekodisillin pohjalta, koska sopimus oli tehty Tanskan ja Ruotsin välillä, eivätkä nyt kyseessä olevat alueet enää kuuluneet mainituille sopimusvaltioille.⁵⁰²

Suomessa yhteisalueen jakaminen oli käynnistänyt erityisen suomalaisen Jäämeren politiikan ajamisen: suomalaiset alkoivat kaikin keinoin pyrkiä porosaamelaisten tilannetta hyödyntäen Jäämerelle.⁵⁰³ Suomen neuvottelijat tavoittelivat lappekodisillin turvaamien porosaamelaisten oikeuksien rinnalle vapaakalastusoikeuden laajentamista pohjoissuomalaisille talonpojille sekä Suomelle omaa kauppasatamaa Norjan rannikolle, mutta vastavuoroisesti he eivät olleet halukkaita Norjan saamelaistenlaidunoikeuksien laajentamiseen Suomen puolelle. Kauppasatamasta Jäämerellä haaveiltiin koituvan hyötyä koko Pohjois-Suomelle. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi suomalaiset olivat valmiit luovuttamaan koko nykyisen Enontekiön alueen Norjalle vaihtokauppana. Suunnitelma aiheutti ulkopoliittisia jännitteitä Englantia myöten.⁵⁰⁴ Suomessa alkoi myös syntyä käsitys porosaamelaisista vieraina tunkeilijoina, joiden väitettiin alkaneen käyttää Suomesta laajempia alueita kuin ennen vuotta 1751.⁵⁰⁵

Norjalaiset pitivät kodisillia molempia maita sitovana ja heidän mielestään yksipuoleinen sopimuksen irtisanominen, jolla suomalaiset/venäläiset

500 Eriksen – Niemi 1981 s. 177. Ks. myös Wirilander 2001, Nickul 1970 s. 210, Kuusikko 1996 s. 208.

501 Osmonsalo 1939 s. 175–176. Sarva 1920.

502 Sarva 1920 s. 7.

503 Osmonsalo 1939 s. 177. Sandvik 1989 s. 18. Eriksen – Niemi 1981 s. 39.

504 Sarva 1920 s. 16–17. Tikkanen 1964, s. 87, 119. Voionmaa 1919a s. 67.

505 Ks. esim. Tikkanen 1964 s. 103–108.

jatkuvasti kiristivät, oli pelkkää uhkailua eikä Norjassa uskottu Venäjän todellisuudessa toteuttavan rajasulkua, koska se norjalaisten mielestä olisi ollut kansainvälisen oikeuden vastaista.⁵⁰⁶

Ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tuli lopulta ratkaiseva tekijä neuvotteluiden katkeamiseen. Norjalaiset olivat epäluuloisia Suomen/Venäjän pohjoisen haaveiden suhteen. Pelättiin, että Venäjä vakiinnuttaisi asemaansa Varangissa ja että venäläiset pääsisivät hyödyntämään Käsivarren-Skibotnin reittiä sotilaallisesti.⁵⁰⁷ Neuvottelujen kariuduttua raja Norjan ja Suomen/Venäjän välillä sulkeutui syyskuussa 1852. Lappekedisillia Strömstadin sopimuksen osana ei kuitenkaan lakkautettu, joten tilanne jäi oikeudellisesti epäselväksi. Rajasulku aiheutti saamelaisyhteisöille suuria vaikeuksia muun muassa ”kotimaan” vallinnan suhteen. Perheenjäseniä jäi eri puolille rajaa, poroelinkeinon laitumet pirstoutuivat ja jutoreitit katkesivat.⁵⁰⁸

11.6 Päätelmiä

Valtakuntien välisten rajojen vetäminen Pohjoiskalotilla ja niiden siirtely rajasopimusten yhteydessä vaikuttivat kaikkein ankarimmin erityisesti nomadista poronhoitoa harjoittaviin saamelaisiin, vaikka heidän kulttuuriset oikeutensa on vuosisadoista ja vuosikymmenistä toiseen mainittu erilaisissa historiallisissa yhteyksissä. Varhaisten rajojen vaikutus saamelaisten ikivanhaan ja itsenäisenä pohjalta kehittyneeseen yhteiskunta- eli siidajärjestelmään oli vielä vähäinen, mutta 1700- ja erityisesti 1800-luvuille tultaessa valtionrajojen konkreettisen sulkeutumisen vaikutus oli porosaamelaisten kannalta tuhoisa. Tosin heidän porolaidunalueensa olivat alkaneet supistua⁵⁰⁹ jo aiemmin 1600-luvulla käynnistyneen uudisasutusekspansion vaikutuksesta. Toinen raskaista seurauksista kärsinyt ryhmä on kolttasaamelaiset, joiden aluetta rajamuutokset ovat pirstoneet ajallisesti pisimpään, ja tosiasiaassa toisen maailmansodan välirauhaan asti.

Vuoden 1751 Strömstadin sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjassa lappekedisillissa saamelaisten kulttuurinen ja elinkeinollinen erikoisasema otettiin

506 *Zorgdrager* 1997 s. 105.

507 *Eriksen – Niemi* 1981 s. 28.

508 *Sarva* 1920 s. 25–26. *Kaukiainen* 1997 s. 30.

509 Tämä suuntaus jatkuu nykypäivään saakka, sillä vieläkin Suomen saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytykset heikkenevät. Alun perin varsin laajoja alueita käyttänyt nomadinen poronhoito on Suomessa lainsäädäntöitse rajoitettu paljon pienempien paliskunta-yksiköiden alueille. Poronhoitoalueiden väheneminen näkyy myös esimerkiksi Ylä-Lapin metsäkiistan tapaisina konflikteina. Ks. myös kirjan jaksot 8.4.2 ja 9.2.

eurooppalaisittain varsin poikkeuksellisella tavalla huomioon; niiden julki-lausuttuna tavoitteena oli saamelaisen kansakunnan säilyttäminen. Tavoite Suomessa kuitenkin vaihtui yritykseksi käyttää hyväksi porosaamelaisten oi-keuksia samalla, kun tavoiteltiin etuja myös uudisasukkaille ja muille valtavä-estöön kuuluville. Tämä näkyy historiassa toistuvana kuviona ja selvimmin 1800-luvun pitkissä Norjan ja Suomen välisissä neuvotteluissa. Vuorotellen ja välillä samanaikaisestikin valtiot perustelivat aluevaatimuksiaan tukeutuen porosaamelaisiin eri aikoina kohdistuneisiin verovaateisiin.

Saamelaisten ja heidän asuttamansa alueen valtojen suhteissa on nähtä-vissä ristivetoa: toisaalta saamelaisia on pyritty suojelemaan, toisaalta heihin ja heidän perinteisiin elinkeinoihinsa on kohdistunut valtioiden taloudel-listen etujen tavoittelusta ja uudisasutuksen ekspansiosta aiheutunutta pai-netta. Analyysini pohjalta näkyy selvästi, että vähittäin ulkoinen paine saame-laisalueilla voitti, ja saamelaisia suojannut aspekti erityisesti Suomessa alkoi hävitä. Tosiasiassa lappekodisillin suojavaikutus Suomessa oheni jo 1800-lu-vulla.

Edellä sanotun perusteella väite Suomen saamelaisten ”muutosta ulko-mailta” on suorastaan nurinkurinen. Rajat ja valtiot näyttäytyvät saamelaisten siidajjärjestelmän valossa selvästi alueen tulokkaina. Saamelaiset ovat maksa-neet valtiorajojen muotoutumisesta raskaasti paitsi paikoin jopa kaksin- tai kolminkertaisten verojen myös perinteisten elinkeinojen harjoittamismah-dollisuuksien heikkenemisen muodossa.

Alun perin siidajjärjestelmään yhteisöllisesti tukeutuneista saamelaisista tuli siis ajan myötä rajojen muodostuessa pohjoisten valtioiden suvereniteetin alaisia kansalaissubjekteja. *Bertil Bengtsson* luonnehtii saamelaisten tuloa kansallisvaltioiden oikeusjärjestelmien piiriin seuraavasti:

Gradually, they have become **subjects** within their respective nations, and sub-jected to the authority of their legal systems. This has also made it possible for them to claim the **protection** of those legal systems.⁵¹⁰

Lappekodisillissa saamelaisille kodifioitua suojaa on tutkijoiden keskuudessa pidetty oikeudellisen minimitason täyttävänä. Vielä nykyisin saamelaisten kulttuurinen perusoikeussuoja on jäänyt pitkälti symbolisluonteiseksi ja EU:n liittymisopimukseen liitetyn saamelaisia koskevan lisäpöytäkirjan nu-mero 3 soveltaminen passiiviseksi⁵¹¹, mikä on toistaiseksi jatkanut tällaista historiasta tuttua vähimmäistoimenpiteiden linjaa saamelaisten oikeuksien turvaamisen suhteen. Kirjan alussa (jaksossa 2.4.) kuvatut hallitusohjelman

510 *Bengtsson* 1982 s. 158.

511 *Protocol No 3 on the Sami people*. Lisäpöytäkirjasta ja sen merkityksestä ks. esim. *Scheinin* 2001 s. 56–58.

sitoumukset turvata saamelaisten kulttuuria ja elinkeinoja olisikin historiallisen kehityksen valossa korkein aika toteuttaa eri tavoin Suomen lainsäädännössä.⁵¹²

Kirjallisuus

- Aikio, Antti*: Saamelaiset – maahanmuuttajiako? Suomen saamelaisiksi valtionrajojen ristivedossa. *Pro gradu* -tutkielma. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2009.
- Bengtsson, Bertil*: Introduction. The Sami National Minority in Sweden (toim. Jahreskog, Birgitta), Rättsfonden. Almqvist & Wiksell International. Uppsala 1982.
- Bergsland, Knut*: Saamelaisten suhteet keskiaikaiseen Norjaan, Vanhaa ja uutta Lappia, Kalevalaseuran vuosikirja 51/1971. Vaasa 1971.
- Bjarnar, Ove*: Hvordan lappkodicille ble til. *Diedut* Nr. 1/1989. Lappkodicillen av 1751 – var det samernas Magna Charta? Sámi Instituhtta 1989, s. 62–79.
- Cramér, Tomas och Prawitz, Gunnar*: Studier i renbeteslagstiftning, Kungl. Boktryckeriet PA Norstedt & Söner. Stockholm 1970.
- Eriksen, Knut Einar – Niemi, Einar*: Den finske fare. Minoritetspolitikk i Nord 1860 – 1940. Universtitetsforlaget. Oslo – Bergen – Tromsø. Nye Intertrykk as. Lommedalen 1981.
- Gallén, Jarl*: Nöteborgsfreden och Finlands medeltida östgräns. Skrifter utgivna av Svenska Litteratursällskapet i Finland. Nr 427:1, Nylands Tryckeri. Helsingfors 1968.
- Hansen, Lars Ivar*: Hvilken betydning fikk de dansk-norske og svenske lokalundersøkelser for utformingen av codicillen? *Diedut* Nr. 1/1989. Lappkodicillen av 1751 – var det samernas Magna Charta? Sámi Instituhtta 1989, s. 23–61.
- Hyvärinen, Heikki J.*: Suomen kolttasaamelaisten oikeudellisesta asemasta. Koltat, karjalaiset ja setukaiset, Pienet kansat maailmojen rajoilla (toim. Saarinen, Tuija ja Suhonen, Seppo). Kuopio 1995.
- Jaakkola, Jalmari*: Suomen historian ääriiviivat. Porvoo 1945.
- Jaakkola, Jalmari*: Suomen muinaiset valtarajat vuoteen 1323. Historiallisia tutkimuksia VII. Julkaissut Suomen historiallinen seura 1925.
- Jebens, Otto*: Lappkodicisillen som grunnlag for rettigheter for samer i Norge på det privatrettslige plan. *Diedut* Nr. 1/1989. Lappkodicillen av 1751 – var det samernas Magna Charta? Sámi Instituhtta 1989, s. 166–177.
- Julku, Kyösti*: Kvenland – Kainuunmaa. Jyväskylä 1986.
- Kaukiainen, Leila*: Avoin ja suljettu raja. Suomen ja Norjan suhteet 1918–1940. Helsinki 1997.
- Kemiläinen, Aira* (toim.): Mongoleja vai germaaneja? – rotuteorioiden suomalaiset. Vammala 1985.
- Kuusikko, Kirsi*: Laiton Lappi, laitton Petsamo, Rikollisuus ja järjestysvalta Petsamossa 1921–1944. Jyväskylä 1996.

512 Ks. myös kirjan luku IV.

- Lehtola, Veli-Pekka*: Saamelaiset. Historia, yhteiskunta, taide. Jyväskylä 1997.
- Mikkola, Jooseppi Julius*: Kolttakylän arkisto. Lapin Sivistysseuran julkaisuja N:o 8. WSOY 1941.
- Nickul, Karl*: Saamelaiset kansana ja kansalaisina. Helsinki 1970.
- Om samenes rettstilling*: Norges offentlige utredninger 1984:18. Universitetsforlaget Oslo – Bergen – Tromsø, Reklametrykk. Bergen 1984.
- Osmonsalo, Erkki K.*: Valtion ja valtakunnan rajankäynnit Suomessa venäjänvallan ja itsenäisyyden aikana. Porvoo 1933.
- Osmonsalo, Erkki K.*: Fabian Langenskiöld. Valtiollinen elämäntyö I. Historiallisia tutkimuksia XXIV. Helsinki 1939.
- Pedersen, Steinar*: Lappekodisillen i nord 1751–1859. Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke, Institutt for historie. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Tromsø 2006.
- Pääkkönen, Erkki*: Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus – saamelaisten etnisen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Tampere 2008.
- Sandvik, Gudmund*: Lappekodisillen og grenser I Norden. Dieðut Nr. 1/1989. Lappkodicillen av 1751 – var det samernas Magna Charta? Sámi Instituhtta 1989.
- Sarva, Gunnar*: Suomen ja Norjan välisen rajan sulkeminen v. 1852. Historiallinen Aikakauskirja, N:o 1. Helsinki 1920.
- Scheinin, Martin*: Saamelaisten ihmisoikeudet, kulttuuri ja maankäyttö. Toteutuvatko saamelaisten ihmisoikeudet (toim. Scheinin, Martin ja Dahlgren, Taina). Helsinki 2001.
- Sjölin, Rolf*: En studie i ickemakt. Samer och samefrågor i Svensk politik. Dieðut 3/2002. Parajett AB Sweden. Sámi Instituhtta 2002.
- Tikkanen, Heikki*: Suomen ja Norjan Lapin rajaneuvottelut 1829–52. Neuvottelut Suomen ja Norjan Lapin raja-alueiden vastavuoroisista käyttöoikeuksista v. 1829–1852. Suomen historian laudatur-tutkielma. JKK 1964.
- Viinanen, Voitto Valio*: Inarin rajahistoria I. Pohjoiset valtarajat Inarin-Jäämeren alueella 1500-luvulta 1800-luvulle. Jyväskylä 2002.
- Viinanen, Voitto Valio*: Inarin rajahistoria II. Inarin eteläiset ja läntiset rajat, tarkentuvat pohjoiset valtarajat sekä Suur-Sodankylän lapinkylien historialliset rajat. Jyväskylä 2006.
- Vilkuna, Kustaa*: Kainuu – Kvenland. Turku 1957.
- Voionmaa, Väinö*: Suomi Jäämerellä. Helsinki 1919a.
- Voionmaa, Väinö*: Suomen uusi asema. Maantieteellisiä ja historiallisia peruspiirteitä. Porvoo 1919b.
- Wirilander, Juhani*: Lausunto maanomistusoiloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella, 8.8.2001.
- Zachrisson, Inger* (toim.): Möten i gränsland, Samer och germaner i Mellanskandinavien. Statens historiska museum/Stockholm. Monographs 4. Stockholm 1997.
- Zorgdrager, Nellejet*: De rettferdige strid – Kautokeino 1852. Samisk motstand mot norsk kolonialisme, Vett & Viten AS. Nesbru 1997.

12 Saamelaisoikeus ja saamelaisten oikeudet Norjassa

Øyvind Ravna

(Suomennos: *Kaija Anttonen.*)

12.1 Johdanto

Tässä jaksossa käsitelen saamelaisoikeutta ja saamelaisten oikeuksia Norjassa. Saamelaisoikeus sisältyy käsitteellisesti oikeustieteeseen yhtenä oikeudenalana. Saamelaisten oikeuksilla tarkoitetaan oikeussuojaa, jonka saamelaiset ovat taistelleet itselleen ja joka on vähitellen tunnustettu sen seurauksena, että saamelaiset ovat Norjassa, Suomessa, Ruotsissa ja Venäjällä asuva kansa, vähemmistö ja alkuperäiskansa. Tarkoitukseni on perehdyttää lukija saamelaisten oikeuksiin ja saamelaisten oikeudelliseen asemaan erityisesti Norjassa. Samalla valaistaan myös käsitettä *saamelaisoikeus* oikeudenalana. Saamelaisoikeus ja saamelaisten oikeudellinen asema ovat muuttuneet tavattomasti kolmena viime vuosikymmenenä. Vuonna 1980 tuskin kukaan piti saamelaisoikeutta omana oikeudenalanaan, ja nyt olemme jo hylänneet osan siitä, mikä oli käypää oikeutta vain 10–12 vuotta sitten. Jos haluamme ymmärtää saamelaisten nykyistä oikeudellista asemaa, on siis ensin tarkasteltava hieman oikeushistoriaa.

Norjan valtio hyväksyi ja tunnusti saamelaisten oikeudet noin vuoteen 1850 asti, jonka jälkeen ne syrjäytettiin ja sivuutettiin noin vuoteen 1950 saakka. Sen jälkeen halu tunnustaa saamen kieli ja saamelaiskulttuuri alkoi voimistua, minkä seurauksena Norja allekirjoitti ILO:n sopimuksen numero 169 vuonna 1990 ensimmäisenä maana.⁵¹³ Tämä kehitys auttaa ymmärtämään saamelaisoikeutta ja saamelaisten vaatimusta saada oikeutensa tunnustetuiksi Norjassa. Aihetta käsitelen tarkemmin jaksossa 12.2.

Voimassa olevan oikeuden voidaan sanoa nojaavan kolmeen oikeusperusteeseen. Ensimmäinen on *kansallinen oikeus*, joka puolestaan voidaan jakaa lainsäädäntöön ja tuomioistuinkäytäntöön. Toinen on *kansainvälinen oikeus*. Sitä mukaa kun kansainvälisen oikeuden merkitys Norjan kansallisessa oikeudessa on lisääntynyt, on myös *saamelaisoikeuden* asema oikeuslähteenä ja oikeusperusteena vahvistunut. Tätä asiaa tarkastelen jaksossa 12.3.

513 ILO:n vuoden 1989 yleissopimus nro 169 itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista.

12.2 Oikeushistoriallinen katsaus

12.2.1 Saamenmaasta tulee osa kansallisvaltioita

Pohjois- ja Keski-Norjassa asui saamelaisia jo ennen ajanlaskumme alkua. Nykyisen Finnmarkin alueella ei pitkään aikaan asunutkaan juuri muuta väestöä.⁵¹⁴ Ensimmäisten norjalaisperäisten asukkaiden oletetaan asettuneen vakituisesti asumaan Finnmarkiin keskiajan keskivaiheilla tai lopulla. Muissa osissa Pohjois- ja Keski-Norjaa saamelaiset ja norjalaiset elivät rinnan jo ennen historiallisen ajan alkua. Finnmarkia, joka on *Sápmi*⁵¹⁵ ydinaluetta, pidettiin pitkään Tanska-Norjan, Ruotsin (sis. Suomen) ja Venäjän valtioiden yhteisalueena, mistä oli seurauksena kanta-asukkaiden kaksin- ja toisinaan kolminkertainen verotus. Tanska-Norjalla ei ollut nyky-Finnmarkin alueilla yksinomaista oikeudenkäyttövaltaa, ennen kuin Kalmarinsota päättyi vuonna 1613 ja Ruotsi luopui Finnmarkin ja Tromsin läänin rannikkoon kohdistuneista vaatimuksistaan. Venäjän ja Ruotsin välinen rauhansopimus vuonna 1595 oli jo johtanut Venäjän luopumiseen vaatimuksistaan Varangin länsipuolisiin alueisiin.

Sisämaan ja itäisen Finnmarkin osalta kysymys oikeudenkäyttövallasta ei ratkennut vielä pitkään aikaan. Aina Norjan ja Ruotsin rajan vahvistamiseen vuonna 1751 Finnmarkin sisäosat olivat yhteisaluetta, jolla lainkäyttöä harjoitti lähinnä Ruotsi. Nykyisestä Sør-Varangerin kunnasta tuli yksinomaan Norjan oikeudenkäyttöaluetta vasta, kun Norjan ja Venäjän välinen raja vahvistettiin vuonna 1826.

12.2.2 Toiveena ”lappalaisen kansan” säilyminen

Ruotsin ja Norjan rajankäynnin yhteydessä vuonna 1751 rajasopimukseen liitettiin nk. *lappalaiskodisilli*.⁵¹⁶ Tämä oli osoitus valtiovaltojen voimakkaasta halusta kodifioida saamelaisten tapaoikeus. Kodisillin 10. pykälä turvasi saamelaisten oikeuden siirtyä ”vanhan tavan” nojalla vuotuismuuton yhteydessä uuden rajan yli. Samalla sopimukseen sisältyi toive ”lappalaisen kansan”⁵¹⁷

514 Päällikkö *Ottarin* kertomus vuodelta 890 jKr. on varhainen tätä tukeva kirjallinen lähde. Ks. Hansen – Olsen 2004 s. 67–69.

515 *Sápmi* (tai *Sámiid eatnan*, suomeksi *Saamenmaa*) on saamelaisten itsensä käyttämä nimitys heidän perinteisistä maa-alueistaan.

516 Første codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende 2. okt. 1751 (Lappekodisillen).

517 Alkuperäisessä norjankielisessä Ravnan tekstissä on käytetty muotoa ”lappiske Nation” lainauksena lappekodisillienistä. *Nation* tarkoittaa käännettynä paitsi kansaa myös kansakuntaa (toimittajan huomio).

säilymisestä. Kiinnostavaa on myös, että se sisälsi säännöksiä saamelaisten erityisestä oikeudenkäyntijärjestyksestä, jota hallinnoi ”lappalaisnimismies”. Nimismiehen tehtävänä oli valvoa vuotuismuuttoa ja kerätä vaadittavat maksut mutta myös johtaa erillisiä ”lapinoikeuksia”, joilla oli toimivalta ratkaista oikeudellisia kiistoja, mukaan lukien ”lappalaisten vanhoihin tapoihin” liittyvät asiat (22 §). Lappalaiskodusilli on historiallisessa mielessä erityisasemassa, onhan se materiaallinen laki saamelaisten oikeusoloista. Se oli hengeltään myönteinen ja sen tarkoituksena oli turvata saamelaisten säilyminen kansana. Sittemmin lappalaiskodusillin on katsottu olevan osoitus valtioiden kehityksestä oikeuskulttuurista; sen on myös katsottu ilmentävän valistusajan ihanetta alkuperäiskansan etujen turvaamisesta.⁵¹⁸

12.2.3 Saamelaiset, ”este oikeutetumpien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumiseksi”

Vaikka Pohjois-Norjan saamelaisalueet liitettiinkin osaksi Norjaa myöhään, valtion omistajuus on ollut pohjoisessa voimakkaampaa kuin maan muissa osissa. Vuonna 1775 alettiin viljelysmaita mitata organisoidusti Finnmarkissa⁵¹⁹, ja seuranneen vuosisadan aikana syntyi vähitellen käsitys, jonka mukaan valtiolla oli omistusoikeus saamelaisten maihin sekä Finnmarkissa että etelämpänä Norjassa.

Tämä johti näkemykseen, jonka mukaan kuningas tai valtio omisti Finnmarkin maat ilman, että niihin liittyisi minkäänlaisia – edes saamelaisia – yksityisiä oikeuksia. Valtion valmistellessa lakia yhteismaiden myynnistä todettiin muun muassa, että Finnmarkin yhteismaita koskivat eri säännöt kuin muita valtionmaita, sillä niillä ”asusti alun pitäen vain paimentolaisia, lappalaisia, joilla ei ollut kiinteätä asuinpaikkaa. Vähin erin uudisasukkaat kuitenkin asuttivat osan alueesta, mutta heidän ei silti katsottu omistavan maata.”⁵²⁰

Tältä pohjalta laadittiin vuoden 1863 maanmyyntilaki⁵²¹, johon sisältyi uusia säännöksiä maan osoittamisesta asukkaille. Maata oli aiemmin saanut käyttöönsä ilmaiseksi, mutta nyt tuli saannon tapahtua myynnin yhteydessä. Vastedes ei kukaan voisi vaatia itselleen erityisoikeuksia valtion maihin, ellei niitä olisi kirjattu saantoasiakirjaan (norj. ”skjøte”). Näin valtio loi käytännön,

518 Ks. *Hansen – Olsen* 2004 s. 277. Lappalaiskodusilli on jälleen ajankohtainen, kun Norjan ja Ruotsin välisestä porolaidunnussopimuksesta neuvotellaan.

519 Kongelig Resolution av 27. Mai 1775 angaande jorddelingen i Finnmarken samt Bopladses Udvisning og skyldlægning sammesteds. Päätöstä voidaan pitää vuoteen 2006 voimassa olleen maanmyynnin hallintojärjestelmän alkuna.

520 Oth. Prp. No. 21 (1848) *Om eventuelle Salg av Almenninger*, s. 23.

521 Lov 22. Juni 1863 om avhendelse av Statens jord i Finnmarkens Landdistrict.

joka vallitsi Finnmarkin lain voimaantuloon eli vuoteen 2006 saakka. Sen mukaan valtio katsoi sillä olevan yhtä suuret oikeudet kuin maanomistajilla silloin, kun maahan ei kohdistunut yhteisalueisiin liittyviä oikeuksia tai muita käyttöoikeuksia.

Tässä vaiheessa lienee hyödyllistä pohtia lyhyesti sitä, miksi Finnmarkin lääniin syntyi aivan erilainen omistusoikeudellinen tilanne kuin muualle Norjaan. Syyinä näyttävät olleen osittain aikakauden kulttuurihierarkkinen ajattelutapa ja osittain turvallisuuspoliittiset näkökohdat⁵²²; osittain kehitys taas oli seurausta Norjan itsenäisyystaistelusta. Kulttuurihierarkkisten ajatusten voi sanoa perustuvan näkemykseen, jolla perusteltiin jo englantilaisten kolonialistien oikeutta ottaa omistukseensa alkuperäiskansojen maa-alueita Pohjois-Amerikassa.⁵²³ Tämä ”oppi” herätti vastakaikua teoreetikoissa *sekä* Norjassa, Ruotsissa *että* Suomessa.⁵²⁴ Se ilmeni myös lainsäädännössä vuoden 1897 lappalaiskomitean todetessa, että maa-alueiden nomadinen käyttö oli ”esteenä oikeutempien ja hyödyllisempien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumiselle”.⁵²⁵

Turvallisuuspoliittinen ulottuvuus näkyi selvästi, kun vuoden 1863 maanmyyntilakia ryhdyttiin muuttamaan vuonna 1900. Tämä johti osaltaan pinnallisen kuuluisaan kulttuurien arvottamiseen. Vuoden 1902 maanmyyntilain ohjesäännössä todettiin, että maata voitiin myydä vain Norjan kansalaisille, jolloin erityisesti oli ”tarkoituksena edesauttaa sitä, että alueen asuttaa ja sitä ryhtyy viljelemään ja muuten käyttämään hyödyksi siihen soveltuva väestö, joka osaa *puhua, lukea ja kirjoittaa* Norjan kieltä sekä käyttää sitä päivittäin”.⁵²⁶

522 Ks. *Eriksen – Niemi* 1981.

523 Ks. *Oskal* 2000, s. 167–182, jossa viitataan *John Locken* teokseen *Two Treatises of Government* (1690).

524 Ks. *Korpjaakko-Labba* 1994, s. 21–34. Hän osoittaa mm. että *Axel Liljenstrand* selitti teoksessaan *Finlands jordnaturer och äldre skattväsende, jemte ett blad ur dess kulturhistoria* (Helsingfors 1879, s. 42–43) suomalaisten ja saamelaisten – joiden hän oletti olevan samaa alkuperää – väliset kulttuurierot sillä, että suomalaiset olivat vastaanottaneet uusia vaikutteita ympäristöstään, mm. maatalouskulttuurista. Näin ei ollut käynyt niille, jotka ”vaeltelivat sisämaan lähes luoksepääsemättömissä erämaissa; heiltä puuttui kaikilta osin edistyksen edellyttämä ravinto, minkä vuoksi he jäivät kalastajiksi ja paimentolaisiksi sekä kutistuivat lappalaisiksi. He tyytyivät...mieluummin syömään luonnossa kasvavia yrttejä sen sijaan että olisivat viljeleet maata...[kuten] peltoviljelyä harjoittavat heimolaisensa.”

Fredrik Stang totesi (1911, s. 3) seuraavasti: ”Niin kauan kuin ihmiset elävät paimentolaisina, ja niin kauan kuin maata on niin paljon, että se tarjoaa kaikille heidän tarvitsemansa tilan, maahan ei kohdistu omistusoikeutta. Vasta kun heimo asettuu paikalleen ja alkaa harjoittaa peltoviljelyä, syntyy omistusoikeus maahan.”

525 *Indst. Vedkommende Lappevæsenet* (1904), s. 196.

526 Lov 22. Mai 1902 nr. 7 om Afhændelse af Statens Jord og Grund i Finmarkens Amts Landdistrikt, lovens reglement § 1 (kursiivi kirjoittajan).

Vaikka saamelaiset olivat käyttäneet Finnmarkin maa-alueita vuosisatoja laillisesti ja muodostaneet 1800-luvun puoliväliin asti enemmistön läänin väestöstä, he pystyivät nyt lain mukaan omistamaan maata vain, jos oppivat norjaa ja omaksuivat maatalouskulttuurin. Vaikka esimerkkejä lain täytännönpäntämisestä onkin vähän, laki ohjasi silti majakan tavoin norjalaistamispolitiikkaa. Talollisten saamelaisten monituiset norjalaissävyiset suku- ja tilannimet ovat seurausta kyseisestä säännöksestä. Saamelaispoliitikko ja opettaja *Isak Saba* ilmaisi uutta lakia kohtaan tunnetun vastustuksen. Hän kysyi, eikö ”heinä kasva yhtä hyvin niityllä riippumatta siitä puhuuko viljelijä norjaa vai saamea? Eikö tämä tarkoita sitä, että saamelaisten on ostettava maa, joka on jo vanhastaan kuulunut heille?”⁵²⁷

Tuomioistuimetkin totesivat, ettei saamelaisten käyttö synnyttänyt omistusoikeutta. Vaikkeivät korkeimman oikeuden tuomiot, jotka on otettu mukaan *Norsk rettstidene* -julkaisuun (Rt.)⁵²⁸ vuosina 1931 (s. 57) ja 1955 (s. 361), koskeneet Finnmarkin oloja, ilmensivät ne vallitsevaa käsitystä. Sama pätee tuomioon, jonka Frostan hovioikeus antoi niinkin äskettäin kuin 14. marraskuuta 1966 (asia 83/1964). Tuomiossa todettiin, että

satavuotinen käyttö, myös kalastuksessa, pyynnissä ja metsästyksessä, jota saamelaiset kiistämättä ovat harjoittaneet, on enimmillään ”vahinkoa tuottamatonta hyödyntämisoikeutta” (”uskadelige nyttesrett”), joka saamelaisille on itse kunkin aikana sallittu. Tämä käyttö ei pitkäaikaisuudestaan tai ylimuistoisuudesta huolimatta synnytä sellaista erityisoikeutta, jota myöhempi lainsäädäntö ei voisi vapaasti säännellä.⁵²⁹

12.2.4 Suhtautuminen saamelaisiin ja heidän oikeuksiinsa muuttuu

Sodan jälkeen alkoi näkyä merkkejä myönteisemmästä suhtautumisesta saamelaiskulttuuriin. Vuonna 1953 pidettiin ensimmäinen kansainvälinen saamelaiskonferenssi Jokkmokkissa Ruotsissa, mikä johti *Pohjoismaisen saamelaisneuvoston* perustamiseen vuonna 1956.⁵³⁰ Samana vuonna nimitettiin Norjan saamelaiskomitea (*Samekomiteen*), joka luovutti mietintönsä vuonna

527 Saamenkielinen lehti *Sagai Muittalægje*, 1.3.1906; lainaus *Pedersen* 1999 s. 15–38. Isak Saba (1875–1921) oli ensimmäinen saamelainen suurkäräjäedustaja (1907–1912). Saba tunnetaan myös saamelaisten kansallislaulun Saamen suvun laulun sanoittajana.

528 *Norsk rettstidene* julkaisee Norjan korkeimman oikeuden päätökset, ja siihen viitataan Norjassa lyhenteellä Rt.

529 Päätös syrjäytettiin tuomiossa, joka löytyy vuoden 1968 Rt:stä, s. 394.

530 Pohjoismaainen saamelaisneuvosto, nykyään Saamelaisneuvosto (pohjoissaameksi Sámiráđdi), on riippumaton saamelainen kulttuuripoliittinen ja saamelaispoliittinen järjestö, johon kuuluvat Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän saamelaisjärjestöt.

1959. Siinä painotettiin saamelaisten ja norjalaisten keskinäisen kunnioituksen merkitystä⁵³¹, mikä merkitsi irtisanoutumista norjalaistamispolitiikasta. Viisi vuotta myöhemmin perustettiin saamelaiskomitean esityksestä Norjan saamelaisneuvosto (*Norsk Sameråd*), josta tuli valtion viranomaisille neuvoa-antava elin saamelaiskysymyksissä. Menisi kuitenkin vielä kauan, ennen kuin julkisten laitosten suhtautuminen saamelaisiin ja saamelaisten oikeuksiin muuttuisi, kuten käy ilmi vuoden 1965 maanmyyntilain valmistelusta. Lain perusteluissa sanotaan: ”Koko Norjan historian ajan on kaikkea maata ja aluetta varsinaisessa Finnmarkissa pidetty valtion omaisuutena.”⁵³²

Ensimmäinen laajempi akateeminen työ, joka ilmensi uudenlaista suhtautumista, oli vuonna 1972 julkaistu *Sverre Tønnesenin* väitöskirja *Retten til jorden i Finnmark*. Tutkimuksen alaotsikkona oli ”Rettsreglene om den såkalte ’Statens umatrikulerte grunn’ – en undersøkelse med særlig sikte på samenes rettigheter” (suom. ”Oikeussäännöt nk. ’maarekisteriin kuulumattomista valtionmaista’ – tutkimusnäkökulmana saamelaisten oikeudet”). Näin Tønnesen osoitti suhtautuvansa epäillen valtion omistusoikeuteen. Hänen vastaväittäjänsä, *Gudmund Sandvik* ja *Torstein Eckhoff*, ilmaisivat arvostavansa tutkimusta suuresti. Sandvik totesi väitöskirjan tekijän osoittaneen kiistatta, että saamelaiset ovat käyttäneet Finnmarkin maita pysyvästi koko kirjallisten lähteiden olemassaolon ajan. Tämä ”antaa meille syyn suhtautua uudella lailla maanomistukseen Finnmarkissa, ja tällä tulee olla seurauksia.”⁵³³

Ja tällä oli seurauksia. Tuomioistuimet alkoivat ottaa Tønnesenin väitöskirjan suhteellisen nopeasti huomioon päätöksissään. *Varfjell-Stifjell* -jutun päätöksessä korkein oikeus totesi Finnmarkin oikeudellisen tilanteen olevan erityisen, mikä johtui ”osittain epäselvistä säännöksistä koskien sitä, missä määrin valtiolla on oikeus rekisteröimättömiin maihin.”⁵³⁴ Kun rekisteröimättömät maat oli määrä viedä maarekisteriin vuonna 1980, ympäristöministeriö totesi, että kysymyksessä ”kuka merkitään omistajaksi olisi onnetonta, jos valtio merkittäisiin omistajaksi, ennen kuin on tehty tarkempi selvitys sen omistus- ja käyttöoikeudesta kyseisiin maihin”. Ministeriö viittasi myös mai-

531 *Innstilling fra Komitéen til å utrede samespørsmål (Samekomiteen)*, avgitt 3. august 1959. Sen pohjalta hallitus antoi suurkäräjille tiedonannon harjoittamastaan saamelaispolitiikasta Norjassa, St. meld. nr. 21 (1962–63).

532 *Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke* (1962), s. 5. ”Varsinainen Finnmark” vastaa nykyistä Finnmarkin läänä toisin kuin vanhempi ja laajempi ”Finmarkens amt” (suom.huom.).

533 *Sandvik* 1989 s. 22–33.

534 Ks. Rt. 1979 s. 492 ja 498. Säännösten epäselvyys johti siihen, että kun ryhmä poronhoitaja-saamelaisia vaati korvausta vahingoista, joita heidän poronhoidolleen oli koitunut tietoliikenneverkon laitteiston rakentamisesta ja toiminnasta, heidän sallittiin ylittää kanteen vi-reillepanoaika sillä perusteella, etteivät he olleet tienneet oikeuksistaan.

nittuun tuomioon⁵³⁵ perusteena sille, ”että on epäselvää missä määrin valtiolla on oikeus rekisteröimättömiin maihin”.⁵³⁶

Norjan suurkäräjien vuonna 1978 tekemä päätös valjastaa Altan–Kautokeinin vesistö nosti keskustelun saamelaisten oikeudesta maihin ja vesiin voimakkaasti esiin. Vaikka suhtautuminen saamelaisiin olikin muuttunut jonkin verran myönteisemmäksi, patoaminen osoitti, että käytännön politiikassa asiat olivat kutakuinkin entisellään. Rakentaminen aloitettiin vuonna 1980 sen jälkeen, kun poliisi oli suurellesesti poistanut paikalta patoamista vastustavia saamelaisia oikeustaistelijoita ja ympäristönsuojelijoita. Altajoen kiista osoittautui kuitenkin käännekohdaksi Norjan saamelaispolitiikassa, sillä se oli yhdessä Tønnesenin väitöskirjan kanssa merkittävä syy saamelaisoikeuskomitean *Samerettsutvalgetin* perustamiseen syksyllä 1980.

12.3 Norjan voimassa oleva oikeus

12.3.1 Voimassa olevan oikeuden tasot

Poliittisen suunnan muuttuminen 1950- ja 1960-luvuilla oli luonut edellytykset saamelaisten oikeustaistelun kiihtymiselle Altajoen valjastamisen yhteydessä. Kiistan seurauksena perustettiin saamelaisoikeuskomitea, *Samerettsutvalget*, jonka tehtävänä oli selvittää saamelaisten oikeudelliseen asemaan liittyviä kysymyksiä Norjassa. Tässä ei ollut kyse vain lainsäädäntötyön aloittamisesta, joka johti neljännesvuosisataa myöhemmin Finnmarkin lakiin, vaan oikeuskehityksestä, joka toisi ajan mittaan, erillisen perustuslain säännöksen ja ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin myötä, saamelaisten oikeuksille suojaa.

Tämän kehityksen kanssa rinnan, ja osittain sen edelläkin, on myös oikeuskäytäntö kehittynyt: tuomioistuimet ovat todenneet, että poronhoitaja-saamelaisten laidunnusoikeuksia ei saa loukata lunastuksella ja että maanomistajilla on velvollisuus näyttää toteen (todistustaakka) saamelaisten poronhoitoalueella, ettei heidän maahansa kohdistu poronhoito-oikeutta; samoin on todettu poronhoitoon liittyvien oikeuksien perustuvan ylimuistoiseen nautintaan. Tämä kaikki on voimistanut suojaa, jota nämä oikeudet nauttivat julkisen tai jonkin muun tahon toimenpiteitä vastaan. Viime aikoina on myös kansainvälisen oikeuden säännöksiä omaisuudensuojasta onnistuttu käyttämään tuomioistuimissa poronhoitajien eduksi⁵³⁷.

535 Ibid.

536 Statens kartverk Finnmarks arkiv. ”Registrering av grunneiendommer i Finnmark”, ympäristöministeriön kirje oikeusministeriölle 8. marraskuuta 1979.

537 Ks. Rt. 2006 s. 1382.

Saamelaisilla on aina ollut oma tapaoikeutensa ja oikeuskulttuurinsa. Saamelaisien oikeuksien tunnustamisen myötä saamelaisten oikeusjärjestys on alettu ottaa laajemmin huomioon oikeuslähteenä. Niinpä tarkastelen seuraavassa sekä kansainvälistä oikeutta, Norjan kansallista oikeutta että saamelaisien tapaoikeutta, jotta saamme kuvan Norjassa nyt vallitsevista saamelaisoikeudesta ja saamelaisten oikeuksista.

12.3.2 Perustuslaki turvaa saamelaisten kieltä, kulttuuria ja yhteisön elämää

Perustuslaki on korkein Norjan kansallisista oikeuslähteistä, joten siitä on luontevaa aloittaa kansallisen oikeuden tarkastelu. Perustuslain 110 a § osaltaan turvaa saamelaisten kieltä, kulttuuria ja elämäntapaa. Se kuuluu näin:

Valtion viranomaisten tulee huolehtia siitä, että saamelaisväestö voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä (norj. sit Samfundsliv)⁵³⁸ sekä kehittää niitä.

Suurkäräjät hyväksyi säännöksen 21. huhtikuuta 1988, ja se lisättiin perustuslakiin 27. toukokuuta 1988. Sanamuoto perustuu *saamelaisoikeuskomitean mietintöön*⁵³⁹. Yhtenä säännöksen päätavoitteena oli lopettaa saamelaisten epäoikeudenmukainen kohtelu, niin että aiempien aikojen sulauttamis- ja norjalaistamispolitiikasta päästäisiin lopullisesti eroon. Pykälän sanamuoto viittaa siihen, että sen vaikutuksia voidaan pitää luonteeltaan poliittisina ja moraalisisina. Saamelaisoikeuskomitean mukaan siihen sisältyy kuitenkin oikeudellisia velvoitteita siitä, että saamen kieli ja saamelaisten kulttuuri ja yhteiskuntaelämä (elämäntapa) on turvattava ja niille on taattava kehitysmahdollisuuksia: ”Valtion viranomaisilla ei näin ollen ole oikeudellista perustetta harjoittaa tämän periaatteen kanssa ristiriidassa olevaa politiikkaa. Tämä koskee sekä lainsäätämistä että muita viranomaistoimia.”⁵⁴⁰

Voidaan todeta myös suurkäräjien ulkoasian- ja perustuslakivaliokunnan todenneen, että säännöksen hyväksyessään suurkäräjät

538 Norjan perustuslain 110 a § on käännetty englanniksi seuraavasti: “It is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sami people to preserve and develop its language, culture and way of life.” Tämä käänös viittaa elämäntapaan. Sen sijaan kirjan tekstiin on valittu suora käänös norjan kielestä. (Toimittajan huom.).

539 *Om samenes rettsstilling*, NOU 1984: 18.

540 *Om samenes rettsstilling*, NOU 1984: 18 s. 433.

tunnusti ja teki johtopäätöksensä kunnioittavimmalla ja *velvoittavimmalla tavalla*, jonka oikeusjärjestyksemme tuntee, siitä tosiasiallisesta tilanteesta, että Norjassa on kautta maamme historian ollut oma saamelainen väestöryhmänsä.⁵⁴¹

Näin ollen voidaan sanoa, että perustuslain säännös luo oikeudellisesti sitovan velvoitteen Norjan viranomaisille heidän laatiessaan ja toimeenpannessaan maan saamelaispolitiikkaa sekä hoitaessaan muita saamelaisten kannalta merkittäviä asioita.⁵⁴² Säännös on laadittu YK:n sosiaalisia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklan 27 mallin mukaan. Saamelaisoikeuskomitea II on todennut tämän tarkoittavan, että säännöstä on tulkittava yhtäpitävästi sen kanssa ”miten kansainvälinen oikeus kulloinkin Norjan viranomaisia velvoittaa”.⁵⁴³

Perustuslain säännös ei ole vaikuttanut kovin paljon oikeuskäytäntöön, mutta sillä on ollut poliittista ja moraalista merkitystä. Kun *tuomioistuinkomissio* (Domstolskommisjonen) selvitti tuomioistuinten asemaa Norjassa, se kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 110 a §:n sanamuoto ”valtion viranomaisten on huolehdittava siitä, että saamelainen väestöryhmä voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä sekä kehittää niitä” ”asettaa vaatimuksia tuomioistuimille ja niiden organisaatiolle sekä vaatimuksia tuomareiden pätevyydelle, käsityksille ja suhtautumiselle”.⁵⁴⁴

Tuomioistuinkomissio siis totesi, että perustuslain 110 a § velvoitti tuomioistuimet ja niiden organisaation huolehtimaan saamelaiskulttuurista ja saamen kielestä, minkä vuoksi tuomareiden tuli olla perillä saamen kielestä ja kulttuurista sekä suhtautua niihin myönteisesti. Näkemys sai jatkoa kihlakunnan- ja raastuvanoikeusjärjestelmää pohtineen komitean (*Strukturutvalget for herredsof byrettene*) mietinnössä NOU 1999: 22 sekä oikeusministeriön lausunnossa, jonka mukaan ”uuden tuomioistuimen perustaminen on ministeriön käsityksen mukaan paras tapa varmistaa... [perustuslain 110 a §:stä seuraavista] velvoitteista huolehtiminen”.⁵⁴⁵ Niinpä vuonna 2004 perustettiin Sisä-Finnmarkin käräjäoikeus (*Sis-Finnmárkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett*), jonka erityistehtävänä on ottaa huomioon saamen kieli, kulttuuri ja oikeusperinteet.⁵⁴⁶

541 Innst. S. nr 147 (1997–98) *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen angående ny § 110 a i Grunnloven om samiske rettigheter*, s. 2 (kursiivi kirjoittajan).

542 Enemmän aiheesta *Ravna* 2009. Ks. myös *Skogvang* 2009 s. 179–194.

543 Ks. *Den nye sameretten*, NOU 2007: 13 s. 191.

544 Ks. *Domstolene i samfunnet*, NOU 1999: 19 s. 13.

545 St. meld. nr 23 (2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*, s. 101.

546 Ks. korkeimman oikeuden puheenjohtajan *Tore Schein* puhe Sisä-Finnmarkin käräjäoikeuden avajaisissa 23. kesäkuuta 2004. Hänen mukaansa ”Sisä-Finnmarkin käräjäoikeudella on erityisen tärkeä tehtävä ilmentää tätä käsitystä ja tietämystä [saamelaisista tavoista ja oikeuskäsityksestä] päätöksissään, niin että tietämys välittyy valitustuomioistuimiin.”

12.3.3 Muu Norjan kansallinen oikeus

Oikeus maihin ja vesiin oikeuskäytännössä

Kuten sanottu, Norjan tuomioistuimet katsoivat saamelaisten maiden ja vesien käytön liittyneen ”haitattomaan hyödyntämisoikeuteen” (”uskyldig nyttesrett”) vielä 1960-luvulla. Oikeuskäytäntö muuttui ensimmäisen kerran merkittävästi kahdessa korkeimman oikeuden tuomiossa, jotka annettiin kahden viikon välein vuonna 1968. Niin kutsutussa *Brekken*-tuomiossa korkein oikeus totesi, että saamelaisten maankäyttö ”on ollut pitkään niin sidoksissa tiettyyn paikkaan ja luonteeltaan niin vakiintunutta, ettei sitä voi noin vain sivuuttaa ’haitattomaan hyödyntämisoikeuteen’ tai jokamiehenoikeuteen liittyvänä”⁵⁴⁷. Näin korkein oikeus asetti puoltamaan saamelaisten oikeutta metsästä ja kalastaa yksityismailla.

Altevann II -tuomiossa korkein oikeus totesi, että järven pinnan nosto oli ”puuttumista niin vakiintuneeseen ja mittavaan laidunten käyttöön Altevann-järven ympäristössä ja kalastukseen järvessä, että lunastajan tuli maksaa pakko-otosta korvausta”⁵⁴⁸. Norjassa porojaan laiduntavien Ruotsin saamelaisten oikeus lunastusoikeudellisiin korvauksiin tunnustettiin näin ylimuutoksen nautinnan perusteella.

Vaikka korkein oikeus tunnusti siis 1960-luvulla saamelaisten maankäytön voivan synnyttää tietyn oikeuden (norj. rettserverv), kuluisi vielä useita vuosikymmeniä, ennen kuin saamelaisten perinteisellä maiden ja vesien käytöllä olisi merkitystä selvitettyäessä käyttö- ja omistusoloja saamelaisalueilla. Tärkeimpänä syynä tähän ei ollut enää niinkään se, etteikö käytön olisi katsottu voivan synnyttää kyseistä oikeutta, vaan se, ettei käytön arvioitu olevan niin säännöllistä ja mittavaa, että oikeuden syntymisen edellytykset olisivat täyttyneet. Tämä ilmenee tuomioista jutuissa *Trollheimen*⁵⁴⁹ *Korssjøfjell*⁵⁵⁰ ja *Aursunden*⁵⁵¹. Näissä päätöksissä korkein oikeus arvioi mittavan ja jatkuvan käytön edellytyksien täytymistä maanviljelijöiden maankäyttötavoista peräisin olevalla normilla. Periaatteet, jotka toisissa oloissa olisivat voineet johtaa oikeuden syntymiseen, muodostivat tällöin laidunsoikeuden syntymisen esteen. Varsin kuvaava on ensimmäisenä kantansa ilmaisseen tuomarin toteamus, ettei hän yhdy saamelaisen osapuolen kantaan, jonka mukaan ”poronhoidon erityisluonne, poron luonto ja vuodenajoittain vaihteleva laidunten käyttö sekä topografian merkitys voivat edellyttää, että tässä asiassa katsotaan

547 Rt. 1968, s. 394 ja 401.

548 Rt. 1968, s. 429 ja 438.

549 Rt. 1981, s. 1215.

550 Rt. 1988, s. 1217.

551 Rt. 1997, s. 1608.

ylimuistaisen nautinnan synnyttävän oikeuden olennaisesti lievemmin perustein kuin esineoikeudessa yleensä⁵⁵².

Korkein oikeus syrjäytti nämä kolme tuomiota *Selbua* koskevan jutun päätöksessä⁵⁵³. Tämä tapahtui niin, että saamelaiskulttuurin erityispiirteille, poronhoidon erityisluonteelle, vuodenajoittain vaihtelevalle laidunten käytölle ja yleensä luonnon käytölle *pantiin* painoa oikeuden (norj. rettserverv) syntymistä punnittaessa. Niinpä Essandin ja Riast-Hyllingin paliskunnilla (norj. reinbeitedistrikt) todettiin olevan ylimuistaisen nautinnan nojalla laidunnus-oikeus tiettyihin alueisiin Selbun kunnassa. Tuomiona, jonka korkein oikeus antoi täysilukuisena, Selbu-tuomio on keskeinen oikeuslähde poronhoito-oikeuksien syntyyn ja laajuuteen liittyvissä kiistoissa. Sellaisena sen voi sanoa muodostavan Norjan esineoikeudessa noudatettavan normin paitsi poronhoitoon myös yleisemmin käyttö- ja omistusoikeuksien syntyyn liittyvissä kiistoissa saamelaisalueilla.

Päätöksensä johdannossa korkein oikeus totesi yksimielisesti, että poronhoitolaki sälyttää maanomistajille todistustaakan (norj. bevisbyrde) siitä, ettei porojen laiduntamiin alueisiin kohdistu poronhoito-oikeutta (nykyään poronhoitolain 4 §:n 2 momentti). Ylimuistaisen nautinnan osalta tämä tarkoittaa, että maanomistajan on osoitettava todennäköiseksi, ”ettei käyttö ole ollut niin mittavaa, että alue olisi lainmukaista poronhoitoaluetta”⁵⁵⁴. Tämän jälkeen korkein oikeus totesi, että oikeus poronhoitoon ”on itsenäinen oikeus, jonka oikeusperusteena on ylimuistoinen nautinta”. Huomattakoon, että oikeus totesi myös, että ”Norjan säännökset ylimuistoisesta nautinnasta, jotka perustuvat, poronhoidon edellytysten mukaan soveltaen, perinteisiin norjalaisiin oikeuslähteisiin, [ovat] riittäviä synnyttämään laidunnus-oikeuden kiistellyllä alueella”⁵⁵⁵. Näin ollen päätöksessä ei ollut tarpeen turvautua kansainvälisiin säännöksiin.

Kuten sanotti, tärkeimpänä kriteerinä sille, ettei poronhoitajasaamelaisille voinut syntyä oikeuksia, oli pidetty arviota, ettei heidän nautintansa ollut riittävän mittavaa ja jatkuvaa. Korkein oikeus totesi tästä, että ylimuistoiseen nautintaan liittyviä säännöksiä sovellettaessa oli painotettava ”tämän oikeuden luonnetta”, eli että oikeuden (norj. rettserverv) syntymisen edellytyksiä punnittaessa oli saamelaisten maankäyttöperinne otettava huomioon. Se, että saamelaisilla on ollut nomadinen elämäntapa, merkitsi, ettei asianhaaroja, joita on painotettu muiden laiduneläinten tapauksessa, voinut ilman muuta soveltaa poronhoitoon. Ensimmäisenä kantansa ilmaissut (ääntenenemmistöä edustanut) tuomari totesi,

552 Rt. 1997, s. 1608 ja 1617.

553 Rt. 2001, s. 769.

554 Ibid. s. 788.

555 Ibid. s. 791.

että poronhoito vaatii laajat alueet ja että maan käyttö vaihtelee vuodesta toiseen riippuen säistä, tuulista ja laidunoloista. Näin ollen ei voi edellyttää porojen laiduntaneen tietyllä alueella joka vuosi. Sekä tästä syystä että saamelaisten nomadisen elämäntavan vuoksi eivät keskeytykset voi estää oikeuden syntymistä, vaikka käyttämättömyys olisi jatkunut melko pitkään.⁵⁵⁶

Poronhoidon erityisluonteen tai poron luonnon huomioonottamisveloitteesta seuraa, että laidunnuskäytännölle on pantava painoa käytön intensiteettiä arvioitaessa. Tällöin on merkitystä ympäristöllä, topografialla, ravineoloilla, säällä, tuulilla jne.

Äskettäin annettu tuomio porosaamelaisten kalastusoikeudesta *Tydalissa* osoittaa, että Selbua koskevasta päätöksestä on muodostunut normi. Mainitussa päätöksessä kuvaili Frostan hovioikeus Essandin paliskunnan laidunten käyttöä yksityiskohtaisesti, ennen kuin se siirtyi arvioimaan, täytyivätkö kalastusoikeuden synnyn edellytykset ylimuistoisen nautinnan perusteella. Vaikkei hovioikeus pitänytkaan käyttöä kiistellyllä alueella ”erityisen intensiivisenä”, se totesi kalastusoikeuden syntyneen, koska ”[k]äyttö on ollut jokseenkin jatkuvaa alusta eli 1600-luvulta saakka.”⁵⁵⁷

Naapurimaan Ruotsin käytäntö osoittaa Selbu-tuomiota sovelletun sielläkin⁵⁵⁸. Voidaan siis sanoa Norjan korkeimman oikeuden Selbu-tuomion muuttaneen ylimuistaiseen nautintaan liittyvää oikeuskäytäntöä niin, että oikeudellisena normina on nykyään käytön intensiteetin ja jatkuvuuden arviointi kulloisenkin [käyttö]oikeuden luonteeseen (norj. rettighetens art) suhteutuvan standardin pohjalta, kun punnitaan [lopputulosta,] oikeuden (norj. rettserv) syntymistä saamelaisten käyttämällä alueilla⁵⁵⁹.

Yhteenvetona voidaan todeta, että poronhoito-oikeuden oikeusperusteen ja lunastusoikeudellisen suojan selvittäminen on tapahtunut tuomioistuimissa. Nämä oikeussäännöt on nyt sisällytetty lakiin eli Norjan poronhoitolain 4 §:ään. Poronhoitajasaamelaisten oikeuksia käsitelleiden tapausten lisäksi voidaan mainita ns. *Svartskog*-tuomio.⁵⁶⁰ Siinä korkein oikeus totesi – sovellettuaan jossain määrin ylimuistaiseen nautintaan liittyviä sääntöjä – että talollisille saamelaisille voi syntyä omistusoikeus maarekisteriin merkittyyn ja valtion omaisuudeksi lainhuudatettuun maahan. Pohdittaessa nykyistä oi-

556 Ibid. s. 789.

557 LF-2008-50209.

558 Ks. Nordmalingsmålet, Övre Norrlandin hovioikeus, asia 155-06.

559 Norjan korkeimman oikeuden Selbu-ratkaisussa ja Ravnan alkuperäistekstissä puhutaan vain oikeuden luonteesta ja tuloksena syntyvästä oikeudesta, olen lisännyt keskusteltuani asiasta kirjoittajan kanssa tähän virkkeeseen käyttö-sanan kuvaamaan ensimmäisen oikeuden yleistä luonnetta ja lopputulos-sanan korostamaan jälkimmäistä oikeutta ratkaisun päämääränä (toimittajan huom.).

560 Rt. 2001, s. 1229.

keutta mainittakoon vielä lainsäätäjän vahvistaneen, että ”todisteiden arviointi viime aikojen oikeuskäytännössä on ollut tyydyttävää. Norjan tuomioistuinten viimeaikaiset päätökset – etenkin Selbua ja Svartskogia koskevat päätökset – osoittavat, millaisissa tapauksissa saamelaisten perinteisen käytön on katsottava johtavan oikeuden (norj. rettserverv) syntymiseen. Nämä päätökset ovat tärkeitä oikeuslähteitä komissiolle ja tuomioistuimille”.⁵⁶¹

Saamelaisten kulttuuria, kieltä, maa-oikeuksia ja poronhoitoa koskeva lainsäädäntö

Tässä yhteydessä en voi käsitellä tarkemmin kaikkia yksittäisiä lakeja. Näin ollen tarkastelen jäljempänä vain tärkeimpiä säädöksiä sekä niihin sisältyviä keskeisiä oikeusperiaatteita tai -sääntöjä.

Saamelaislain (Sameloven) tarkoituksena on ”huolehtia siitä, että saamelaisväestö voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä (norj. samfunnsliv) sekä kehittää niitä” (1-1 §).⁵⁶² Näin ollen laki täydentää Norjan perustuslain 110 a pykälää. Saamelaislain 1-2 §:n nojalla saamelaiskäräjät perustettiin Norjaan; tarkemmin saamelaiskäräjistä säädetään lain toisessa luvussa. Kolmas luku koskee saamen kieltä, ja siinä säädetään muun muassa, että ”lait ja asetukset, joilla on erityistä merkitystä saamelaisväestölle tai sen osalle, on käännettävä saameksi” (3-2 §). Lukuun sisältyy lisäksi säännöksiä laajennetusta oikeudesta käyttää saamea tuomioistuimissa ja hallinnossa (3-4 §) sekä terveys- ja sosiaalisektorilla (3-5 §). Laissa on myös säännöksiä oikeudesta opiskeluvapaaseen ja oikeudesta saada opetusta saameksi.

Finnmarkin lain (Finnmarksloven) voi sanoa olevan suoraan seurausta maa- ja vesioikeuksista käydystä ”taistelusta”, joka kiihtyi Altajoen valjastamisen yhteydessä; näitä oikeuksia saamelaisoikeuskomitea selvitti toisessa osamietinnössään.⁵⁶³ Laki on myös kiinnostava juridinen ja alkuperäiskansaoikeudellinen uutuus. Vaikka saamelaisoikeuskomitean oikeusryhmä totesikin valtion omistavan Finnmarkin maat,⁵⁶⁴ esitettiin tämän omistuksen vähittäistä lakkauttamista kansainvälisten velvoitteiden pohjalta ja sen nojalla, ettei valtion omistusoikeudella ollut oikeusperustetta. Finnmarkin lain myötä Norjan suurkäräjät siirsi omistusoikeuden noin 95 %:iin Finnmarkin maista (45 000 km²) valtiolta uudelle oikeussubjektille, *Finnmarkseiendommen* eli

561 Inst. O. nr. 80 (2004–2005) *Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*, s. 36.

562 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

563 Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Toisen osamietinnön nimi oli *Naturgrunlaget for samisk kultur* (NOU 1997: 4).

564 *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* (NOU 1993: 34) s. 266.

FeFo:lle, mikä muutti merkittävästi laajojen maa-alueiden hallintoa Saamenmaassa. Päätöstä voidaan näin ollen pitää virstanpylväänä saamelaisten oikeustaistelussa. Omistusoikeuden siirto merkitsi myös loppua yli kaksisataavuotiselle valtiolliselle omistusjärjestelmälle.

Finnmarkin lain 3 § sisällyttää ILO 169 -sopimuksen lain käyttöalueeseen. Lain pykälistä on periaatteelliselta kannalta kiinnostava 5 §, jonka ensimmäisessä momentissa todetaan, että saamelaiset ovat hankkineet itselleen maiden ja vesien pitkäaikaisella käytöllä oikeuksia Finnmarkin maihin. Toisesta momentista ilmenee, että tämä pätee myös muuhun väestöön. Sen määrittämiseksi, miten laajoja ja millaisia oikeuksia saamelaisille ja muulle väestölle on syntynyt perinteisen tai ylimuistoisen nautinnan nojalla, tulee ”perustaa komissio, joka selvittää oikeudet maihin ja vesiin Finnmarkissa, sekä erityistuomioistuun, joka ratkaisee näihin oikeuksiin liittyvät kiistat”. Pykälässä 29 säädetään Finnmark-komission (*Finnmarkskommisjonen*) perustamisesta; komission tehtävänä on ”olemassa olevan kansallisen oikeuden pohjalta selvittää Finnmarkseindommenin hallintaan siirtyvien maiden käyttö- ja omistusoikeuksia”. Suurkäräjien lakivaliokunnan enemmistö päätyi käyttämään sanamuotoa ”olemassa oleva kansallinen oikeus” ilmaistakseen, että myös saamelaisten tapaoikeudelle ja oikeuskäsityksille oli pantava painoa.⁵⁶⁵ Lainsäätäjä on näin ollen edellyttänyt, että saamelaisten tavat ja oikeuskäsitykset on otettava merkittävässä määrin huomioon oikeuksia kartoitettaessa. Finnmark-komissio aloitti työnsä talvella 2009 julkistamalla komission kaksi ensimmäistä tutkimusalaa.⁵⁶⁶ Finnmark-komission ja Finnmarkin erityistuomioistuimen (*Utmarksdomstolen for Finnmark*; vrt. 36 §) perustaminen on muilta osin yhteydessä kansainväliseen oikeuteen, lähinnä ILO 169 -sopimuksen artiklaan 14.⁵⁶⁷

Poronhoitolain (*Reindrifstloven*) tarkoitus on luoda edellytykset ekologisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestäväälle poronhoidolle.⁵⁶⁸ Vuonna 2007 hyväksytty laki painottaa saamelaisten kulttuuria, perinteitä ja tapoja enemmän kuin vuodelta 1978 peräisin ollut edeltäjänsä. Tämä ilmenee lain tarkoituksen ilmaisevasta pykälästä (1 §), poronhoidon harjoittamiseen liittyvistä yleismääräyksistä neljännessä luvussa, siitä että *reindriftssiidalla* (tokkakunta)

565 *Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*. Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 18–19.

566 Finnmarkin lakia käsitellään tarkemmin Ravnan artikkelissa vuodelta 2008, s. 26–57.

567 Ks. *Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*. Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 28. Siinä todetaan, että valiokunnan enemmistön mukaan ”kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ei kerta kaikkiaan voi jättää yleisten tuomioistuinten päätettäväksi kysymystä siitä, mitä ja kuinka laajoja oikeuksia Finnmarkissa on muodostunut”.

568 Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrif (reindrifstloven).

on merkittävä sija laissa,⁵⁶⁹ sekä siitä, että laidunnussääntöjen tulee perustua ”hyvän poronhoidon periaatteisiin, jotka nojaavat saamelaisiin perinteisiin ja tapoihin” (59 §). Pykälässä 3 todetaan, että lakia sovellettaessa on noudatettava alkuperäiskansoja ja vähemmistöjä koskevia kansainvälisen oikeuden sääntöjä.

Kiinnostavaa on myös oikeuskäytännöstä syntyneiden oikeussääntöjen sisällyttäminen lakiin. Viittaa tässä 4 §:ään, jonka ensimmäinen momentti kodifioi sen, että poronhoidon oikeusperusteena on ylimuistoinen nautinta.⁵⁷⁰ Pykälän toinen momentti puolestaan kodifioi todistustaakkasäännön, eli ”Saamelaisten porolaidunalueiden osalta todetaan, että niillä vallitsee tämän lain mukainen porojen laidunnusoikeus, ellei erityisistä oikeudellisista asianshaaroista muuta johdu.” Kolmannessa momentissa säädetään, että saamelais-ten poronhoito-oikeus nauttii lunastusoikeudellista suojaa.

12.3.4 Kansainvälinen oikeus

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (1966; KP-sopimus)⁵⁷¹ tuli osaksi Norjan oikeusjärjestelmää vuoden 1999 ihmisoikeuslain myötä. Sopimuksen 27 artikla kuuluu suomeksi näin:

Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenen kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.⁵⁷²

Sanamuoto tuo vähemmistöille oikeuden vapaasti käyttää kieltään ja harjoittaa kulttuuriaan.⁵⁷³ YK:n ihmisoikeuskomitean käytäntö ja lausunnot osoittavat, että paitsi että säännös antaa vähemmistöille suojan kieltään ja kulttuuriaan vahingoittavia toimia vastaan, se myös velvoittaa valtiot aloittamaan

569 Pykälässä 51 käsite *siida* määritellään näin: ”Siidalla tarkoitetaan tässä laissa poronhoitajien ryhmää, joka harjoittaa poronhoitoa yhdessä tietyillä alueilla.”

570 Lainsäätäjä tunnusti tämän ensi kertaa poronhoitolakia muutettaessa v. 1996; ks. Ot.prp. nr. 28 (1994–95) *Om lov om endringer i reindrifstloven, jordskifteloven og villloven*, s. 28.

571 Ks. myös kirjan jakso 3.2.

572 Alkuperäiskielellä KP-sopimuksen 27 artiklan kuuluu seuraavasti: ”In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

573 Norjan korkein oikeus totesi säännöksen koskevan saamelaisia jo *Alta*-tuomiossaan (Rt. 1982, s. 241), eikä asiasta vallitse nykyään erimielisyyttä.

positiivisen erityiskohtelun. Ihmisoikeuskomitea totesi esimerkiksi vuoden 1994 selonteossaan (kohta 6.2): ”Samoin valtioiden on myös tarpeen turvata positiivisilla erityistoimilla vähemmistön identiteetti ja siihen kuuluvien oikeus nauttia ja kehittää kulttuuriaan ja kieltään.”⁵⁷⁴ Tämän perusteella voidaan sanoa, että KP-sopimuksen 27 artiklaan sisältyy samanlainen velvoite kuin Norjan perustuslain 110 a pykälään.⁵⁷⁵

KP-sopimuksen 27 artikla liittyy myös saamelaiskulttuurin aineelliseen perustaan. Edellä mainitussa ihmisoikeuskomitean selonteon kohdassa 7 sanotaan 27 artiklan suojaamista kulttuurisista oikeuksista seuraavasti:

Komitea toteaa kulttuurin ilmenevän monessa muodossa, mukaan lukien tietty elämäntapa, johon liittyy maiden käyttö varsinkin alkuperäiskansojen tapauksessa. Tämä oikeus voi koskea kalastuksen ja metsästyksen kaltaista perinteistä toimintaa.⁵⁷⁶

Edellä olevan on tunnustanut Norjan istuva hallitus, joka yhtyi suurkäräjille antamassaan saamelaispoliittisessa tiedonannossaan ministeriön kantaan aiheesta todeten, että ”[m]itä tulee saamelaisiin alkuperäiskansana, yleinen tulkinta on, että säännös kattaa myös aineelliset edellytykset, joita myös saamelaiskulttuurin luontoperustaksi nimitetään, koko saamelaiselle kulttuurille.”⁵⁷⁷

Näin ollen KP-sopimuksen 27 artikla on keskeinen oikeussääntö, jolla on todellista sisältöä, kun saamelaisten käyttämiin luonnonvaroihin ja maalueisiin kohdistetaan toimenpiteitä: se luo puitteet sille, kuinka mittavia tällaiset toimet voivat olla. Ihmisoikeuskomitean lausunnon mukaan säännöstä voidaan siis soveltaa jonkin tahon kajotessa saamelaisten rannikko-, joki- tai sisävesikalastukseen. Lausunto antaa myös suojan sellaisten toimien varalta, joilla puututaan saamelaisten poronhoitoon.

Tämän suojan lisäksi 27 artikla merkitsee sitä, että kansallisvaltiolla on velvollisuus ryhtyä positiivisiin erityistoimiin, jos alkuperäiskansan kulttuurin säilyminen niitä edellyttää. Mainittakoon myös, että Norjan saamelaisoi-

574 Report of the Human Rights Committee, Vol. 1, General Assembly Official Records, 49th Session, Supplement No. 40 (A/49/40). General Comment No. 23, adopted on 50th Session, 08.04.1994. Ks. myös *Gauslaa* 2008 s. 151–180. Human Rights Committee eli YK:n ihmisoikeuskomitea on KP-sopimusta valvova elin.

575 Tarkemmin aiheesta komiteamietinnössä NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s. 190–191.

576 Report of the Human Rights Committee, Vol. 1, General Assembly Official Records, 49th Session, Supplement No. 40 (A/49/40). General Comment No. 23, adopted on 50th Session, 08.04.1994.

577 St. meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*. Norjan työministeriön 30. toukokuuta 2008 antama suositus, jonka valtioneuvosto hyväksyi samana päivänä (Stoltenbergin II hallitus), s. 33. Luontoperusta on käännetty sanasta *naturgrundlaget*, johon sisältyy käännöstä vahvempi arvolutaus (toimittajan huomio).

keuskomitea II on todennut ihmisoikeuskomitean lausunnon viittaavan siihen, että 27 artikla suojelee alkuperäiskansoja erityisen voimakkaasti.⁵⁷⁸ Oletettavasti suoja kattaa myös saamelaisten oikeuskulttuurin ja -perinteet, vaikkei tila sallikaan pohtia asiaa tässä tarkemmin.⁵⁷⁹

ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169

Totesin alussa, että Norja ratifioi ILO:n sopimuksen numero 169⁵⁸⁰ vuonna 1990 ensimmäisenä valtiona. Vaikkei lainsäätäjät sisällyttäneetkään yleissopimusta Norjan ihmisoikeuslakiin, se on oleellinen oikeuslähde, joka edellyttää muun muassa neuvotteluja, saamelaisten tapojen huomioon ottamista sekä heidän maa-oikeuksiensa tunnustamista.⁵⁸¹

ILO 169 -sopimus määrittelee 1 artiklan kohdassa 1 b alkuperäiskansat⁵⁸². Norjassa ollaan jokseenkin yksimielisiä siitä, että määritelmä kattaa saamelaiset; näin ollen ratifioidessaan yleissopimuksen Norjan valtio sitoutui soveltamaan sopimuksen säännöksiä saamelaisiin. Korkein oikeus puolestaan totesi Selbua koskevassa päätöksessään saamelaisten olevan alkuperäiskansa Norjassa⁵⁸³.

ILO 169 -sopimuksen 6 artiklassa säädetään viranomaisten velvollisuudesta neuvotella alkuperäiskansan kanssa. Artiklan kohdan 1 a mukaan neuvotteluelvoite koskee kaikkia tilanteita, joissa julkiset elimet harkitsevat lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla alkuperäiskansaan välitön vaikutus. Niinpä valtion viranomaisten ja Norjan saamelaiskäräjien välillä solmittiin tällaisia neuvotteluja koskeva sopimus vuonna 2005.⁵⁸⁴ Saamelaisoikeuskomitea II on ehdottanut erillistä lakia menettelytavoista ja neuvotteluista, kun on kyse toimista, jotka voivat vaikuttaa luontoperustaan (norj. naturgrunlagen) perinteisillä saamelaisten asuinalueilla.⁵⁸⁵

578 *Den nye sameretten*, NOU 2007: 13, s. 197.

579 Viittaan tässä teokseen *Skogvang* 2009 s. 59, jossa näkemystä perustellaan.

580 Ks. ILO 169-sopimuksesta tarkemmin kirjan jakso 4.

581 Mietinnössä *Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark* (NOU 1993: 18) sivulla 142 Norjan ihmisoikeuslakia valmisteleva toimikunta totesi, että ILO:n yleissopimus nro 169 ”on sisällöltään erittäin merkityksellinen soveltamisalueellaan. Se on ainoa maailmanlaajuisen alkuperäiskansasopimus. Norjassa, missä meillä on alkuperäiskansa eli saamelaiset, on sopimusta pidettävä aivan keskeisenä.” Tästä huolimatta toimikunta päätti ehdottaa, että vain *pääsopimukset* sisällytettäisiin lakiin, ks. s. 161–162.

582 Ks. ILO 169 -sopimuksen 1 artiklan määritelmä kirjan jaksossa 4.3.

583 Rt. 2001, s. 769–791.

584 ”Avtale 11. mai 2005 om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget”. Pykälän 2 kohdassa 2 sanotaan mm. neuvotteluvollisuuden koskevan ”omistus- ja käyttöoikeuksia, maihin kohdistuvia rajoittavia toimia ja aluejärjestelytoimia, elinkeinojen kehitystä ja poronhoitoa”.

585 Tämä perustuu siihen, että neuvotteluelvoite ”on nykyään hyvin tärkeä osa valtion alkupe-

ILO 169 -sopimuksen 8 artiklan kohdassa 1 säädetään, että ”[s]ovellettaessa kansallista lainsäädäntöä kysymyksessä oleviin kansoihin on niiden tavat tai tapaoikeus otettava asianmukaisesti huomioon.” Määräys lisää osaltaan saamelaisten tapojen painoarvoa oikeuslähteenä. Tämä pätee etenkin kartoitettaessa Finnmarkin oikeuksia, sillä yleissopimus on sisällytetty Finnmarkin lakiin samalla, kun lainsäätäjät on painottanut kansainvälisen oikeuden velvoitteiden täyttämistä. Saman artiklan kohdassa 2 sanotaan edelleen, että tarvittaessa on luotava menettelytapoja tämän periaatteen soveltamisesta aiheutuvien ristiriitojen ratkaisemiseksi. Finnmarkin edellä kuvattua oikeuksien kartoitusta voidaan pitää tällaisena menettelytapana.

Artikla 14 on keskeisellä sijalla maa-oikeuskysymyksissä. Voidaan sanoa, että säännöksen tarkoituksena on saada alkuperäiskansojen perinteinen nautinta tunnustetuksi, myös oikeudellisesti. Saamelaisoikeuskomitean kansainvälisen oikeuden ryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että ”[j]os väestöryhmä on asunut jokseenkin vakituisesti alueella ja samalla ainoana ryhmänä käyttänyt sitä, todellisen hallinnan edellytysten voidaan normaalisti katsoa täyttyvän”.⁵⁸⁶ Ryhmä totesi myös artiklan 14 sääntelevän, ”millaisia maahan ja muihin luonnonvaroihin liittyviä yksityisoikeudellisia oikeuksia alkuperäiskansalla on”.⁵⁸⁷

Saamelaisoikeuskomitea II yhtyy pitkälti tähän näkemykseen.⁵⁸⁸ Se näyttää kuitenkin suhtautuvan jonkin verran kriittisesti siihen, että kansainvälistä oikeutta pohtineen ryhmän mielestä tunnustaminen koskee vain kollektiivisiä oikeuksia sen osalta, mikä koskee saamelaisten oikeuksia Finnmarkissa. Komitea toteaa, että tämän tulisi ”perustua *tarkempaan selvitykseen* todellisuudessa harjoitetusta käytöstä verrattuna olemassa oleviin tapoihin ja oikeuskäsityksiin...”.⁵⁸⁹

Artikla 15 rajoittaa valtion valtaa säännellä maiden ja muiden luonnonvarojen hyödyntämistä alueilla, joihin alkuperäiskansoilla on oikeus. Ihmis-oikeusryhmä totesi artiklan 15 kohdan 1 antavan alkuperäiskansoille oikeuden osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun, mikä tarkoittaa sitä, että näillä kansoilla on ”oikeus osallistua aktiivisesti luonnonvarojen hyödyntämistä koskeviin päätöksiin alueilla, joihin alkuperäiskansoilla on oikeuksia”.⁵⁹⁰

räiskansaoikeudellista velvoitetta”, ks. *Den nye sameretten* (NOU 2007: 13) s. 824. Ehdotus ei ole vielä johtanut lakiesitykseen.

586 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett* (NOU 1997: 5) s. 35.

587 *Op. cit.* s. 37 sp. 2. Saman toteaa myös Andreassen [Skoghøy] 1992, s. 85. Skoghøy oli kansainvälisen oikeuden ryhmän jäsen.

588 *Den nye sameretten* (NOU 2007: 13) s. 227.

589 *Ibid.* s. 229 (kursivointi saamelaisoikeuskomitean).

590 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett* (NOU 1997: 5) s. 37.

Muut kansainvälisen oikeuden veloitteet

Muista saamelaisoikeuden kannalta tärkeistä yleissopimuksista, joihin Norja on liittynyt, mainittakoon YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus,⁵⁹¹ alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja⁵⁹² ja Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskeva puiteyleissopimus.⁵⁹³ Muita merkittäviä kansainvälisiä instrumentteja ovat YK:n alkuperäiskansoja koskeva julistus (13.9.2007)⁵⁹⁴ ja luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi (luovutettu 25.10.2005)⁵⁹⁵. Käytettävissäni oleva tila ei salli minun tarkastella näiden instrumenttien merkitystä, mutta totean kuitenkin, että alkuperäiskansajulistuksen 21 artikla vie KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimuksen pidemmälle edellyttämällä, että valtioiden tulee ryhtyä tehokkaisiin toimiin turvatakseen alkuperäiskansojen sosiaalisten ja taloudellisten olojen kehittymisen.

Haluan myös mainita, että vuonna 1950 allekirjoitetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen⁵⁹⁶ 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla on otettu jossain määrin huomioon Norjan tuomioistuimissa poronhoito-oikeuteen liittyvissä tapauksissa. *Stonglandia* koskevassa asiassa säännöksellä perusteltiin sitä, miksi porojen laidunnusoikeuden suoja voittaa vaatimuksen alueen rauhoittamisesta maatalouskäyttöön.⁵⁹⁷ Tässä asiassa perustelu ei johtanut tulokseen. Sen sijaan asiassa *Utsi vastaan valtio* todettiin säännöksen perusteella, ettei Norjan valtiolla eli maatalous- ja ruokaministeriöllä ollut oikeutta lakkauttaa poronhoitoyksikköä vastoin sen omistajan tahtoa.⁵⁹⁸

591 UN Convention on Biological Diversity, done 5 June 1992 in Rio de Janeiro. Sopimus astui voimaan 29. joulukuuta 1993, ja Norja on ratifioinut sen.

592 European Charter for Regional or Minority Languages, adopted 24 June 1992 (astui voimaan 1. maaliskuuta 1998). Norja on yksi 17 valtiosta jotka ovat ratifioineet peruskirjan (v. 2005).

593 Framework Convention for the Protection of National Minorities, done 1 Feb. 1995; Norja ratifioi sopimuksen v. 1999.

594 Ks. tarkemmin kirjan jakso 3.3.3.

595 Ks. tarkemmin kirjan jakso 5.

596 Sopimus on sisällytetty ensisijaisena, muut lait ohittavana määräyksenä Norjan ihmisoikeuslakiin (21.5.1999, nro 30, 2 ja 3 §).

597 Rt. 2004, s. 1092.

598 Rt. 2006, s. 1382.

12.3.5 Saamelaisoikeus

Saamelaisoikeus tarkoittaa saamelaisia tapoja ja oikeusperinteitä

Saamelaiset tavat ja oikeusperinteet eli se, mitä voimme nimittää *saamelaisoikeudeksi*, on toisinaan ristiriidassa norjalaisen oikeuden kanssa.⁵⁹⁹ Vaikkei saamelaisoikeudessa olekaan kyse kirjoitetusta laista, on silti kyse oikeussäännöistä. Niillä on merkitystä saamelaisten itsehallinnon piirissä mutta myös kansallisessa ja kansainvälisessä lainkäytössä. Näille säännöille on ominaista, että niillä on oma oikeusperustansa ja että niitä noudatetaan, koska he, joita ne koskevat, tuntevat sääntöjen velvoittavan itseään.⁶⁰⁰ Oikeuskehitys – muun muassa ILO 169 -sopimuksen ratifiointi – on lisännyt saamelaisoikeuden merkitystä Norjan oikeusjärjestelmässä; näin ollen saamelaiset oikeussäännöt on otettava huomioon lainsäädännössä ja lainkäytössä.⁶⁰¹

Kehityksen ansiosta on yhä useampia saamelaisia oikeussääntöjä kirjattu lakiin. Kuten sanottu, saamelaisella tapaoikeudella on sijansa vuoden 2007 poronhoitolaissa. Finnmarkin lakikin rakentuu saamelaisen oikeusperinteen ympärille, todetaanhan siinä, ettei laki puutu ”niihin oikeuksiin, joita saamelaiset ja muut ovat hankkineet itselleen pitkäaikaisella tai ylimuistoisella nau-tinnalla” (5 §).

Saamelaisoikeuden käyttö oikeuslähteenä tuomioistuimissa on vasta alkuvaiheessa. Näin ollen on vaikea antaa kunnollista kuvaa tämän päivän saamelaisoikeudesta. *Selbu*-tuomio⁶⁰², jota käsiteltiin jaksossa 12.3.3, osoittaa Norjan korkeimman oikeuden ottaneen saamelaisten perinnetiedon, tavat ja oikeuskä-sitykset huomioon päätöksessään saamelaisten porojenlaidunnusoikeudesta.

Saamelaisoikeus ja Norjan tuomioistuimet

Saamelaisoikeuden voi hyvällä syyllä sanoa törmänneen suuriin vaikeuksiin Norjan tuomioistuimissa. Esim. koirien kytkentäpakkoa koskevassa *Båndt-vang*-tuomiossa⁶⁰³ korkein oikeus totesi, ettei koirien irtipito metsässä kesäi-

599 Ks. *Skogvangin* teosta 2009, s. 26, jossa todetaan, että ”vaikka Norjan oikeusnormit pätevät tietenkin Norjan saamelaisiin, on olemassa myös erillinen saamelainen oikeuskäsitys ja -perinne, joka paikoin poikkeaa paljonkin Norjan oikeuskäsityksestä”.

600 Saamelaista oikeusperinnettä käsitellään *Erik Solemin* klassisessa teoksessa *Lappiske rettsstudier* vuodelta 1933. Tuoreemmista teoksista mainittakoon etenkin *Susann Skogvangin* *Samerett* vuodelta 2001 (uusi painos 2009). Itse olen käsitellyt aihetta artikkelissani *Ravna* 2009b.

601 Näin toteaa myös *Carsten Smith* *Aftenpostenissa* 17. syyskuuta 2004 julkaistussa artikkelissa. Yleissopimus tuli voimaan 20. kesäkuuta 1989, ja Norja ratifioi sen vuotta myöhemmin.

602 Rt. 2001, s. 769.

603 Rt. 2001, s. 1116.

sin ollut sen kaltainen perinne, joka menisi riistalain edelle. Todettakoon myös, ettei Kautokeinin vesilintujen kevätpyyntiperinnettä pidetty tapana, joka ansaitsisi oikeussuojan⁶⁰⁴.

Kysymystä saamelaisten tapojen merkityksestä porojen teurastamisessa on myös käsitelty korkeimmassa oikeudessa kahdesti.⁶⁰⁵ Kummassakaan jutussa eivät väitteet tappomenetelmän perinteisyydestä (pienoiskiväärillä ampuminen ja pisto sydämeen veitsellä) johtaneet vapauttavaan tuomioon: teoilla katsottiin rikotun eläintensuojelulakia (20.12.1974/73). Sen sijaan perinteisimmälle teurastusmenetelmälle – tainnutusveitsen käytölle – annettiin vuonna 2008 oikeuden suoja eläintensuojelulain 30 §:ään liittyvällä asetuksella.⁶⁰⁶

Myös lohenkalastukseen liittyvissä jutuissa on saamelaiset tavat sivuutettu. Useista Tenojen kalastusta koskevista päätöksistä voin tässä käsitellä vain viimeistä⁶⁰⁷. Korkein oikeus totesi asiassa, että tapa, jonka mukaan kotitalouden ulkopuolinen henkilö voi kalastaa oikeudenhaltijan luvalla, on ristiriidassa Norjan lain kanssa. Asia päättyi oikeuteen, kun eräs henkilö Tanan kunnasta kieltäytyi hyväksymästä luvattomasta kalastuksesta saamaansa rangaistusta, koska hän oli kalastanut veljensä oikeudella. Sisä-Finmarkin käräjäoikeus, jonka erityistehtävänä on olla perillä saamelaisesta oikeusperinteestä, vapautti syytetyn, koska se katsoi, ettei Tenon kalastusta koskeva laki muodostanut esettä kyseisenlaiselle kalastukselle.⁶⁰⁸ Oikeus perusteli päätöstään mm. sillä, että valtuutuksella kalastaminen oli sopusoinnussa paikallisten tapojen ja oikeuskäsityksen kanssa. Syyttäväviranomaisen valitti tuomiosta Hålogalandin hovioikeuteen, joka hyväksyi valituksen. Hakiessaan tuomioon muutosta korkeimmasta oikeudesta tuomittu puolestaan perusteli kantaansa sillä, että alueella vallitsi tapaoikeus, jonka perusteella kalastussäännöt voi ymmärtää toisin. Ensimmäisenä kantansa ilmaissut korkeimman oikeuden tuomari totesi, ettei hän ”nähty perustetta todeta sellaisen tapaoikeuden olemassaoloa, joka poikkeaisi siitä mitä laki säättää” (15. kappale). Valitus hylättiin.

Kuten huomaamme, saamelaisoikeus ei ole tullut helposti hyväksytyksi tuomioistuimissa. Kenties oikeuden tutkittavaksi päätyneistä tavoista on puuttunut se ominaisuus, jota oikeussuojan saavuttaminen edellyttää. Voidaan myös pohtia, ovatko nämä perinteet riittävän voimakkaita saamelaisten parissa. *Susann Skogvangin* mukaan korkein oikeus on käyttänyt oikeuslähteitä oikein kaikissa muissa paitsi lohenkalastukseen liittyvässä jutussa.⁶⁰⁹

604 Ks. Rt. 1988, s. 377.

605 Ks. Rt. 2006, s. 957 ja Rt. 2008, s. 1789.

606 Forskrift av 30. juli 2008 nr. 866 om bruk av krumkniv.

607 Rt. 2006, s. 13.

608 Lov 23. juni 1888 nr. 1 om Retten til Fiskeri i Tanavasdraget i Finmarkens Amt.

609 *Skogvang* 2009 s. 76.

Muu saamelaisoikeus

Erämaiden luonnonvarojen hyödyntämistä (norj. høsting) on säännelty lailla jokseenkin vähäisessä määrin saamelaisalueella, jollei oteta huomioon vasta hyväksytyttä Finnmarkin lakia ja sisävesikalastusta ja riistanhoitoa koskevia yleislakeja. Yksityisoikeudellisesti hyödyntämistä on lähinnä säännelty tapaoikeus. *Erik Solemin* mukaan riekon ansapyynnistä puhutaan saamelaisia käsittelevässä vanhemmassa kirjallisuudessa, jossa sanotaan, ”että he veivät usein kiistansa näistä pyyntipaikoista oikeuteen”.⁶¹⁰ Uudemmassa tutkimuksessa aihetta on käsitelty mm. *Elina Helanderin* artikkelissa *Samiska rättsuppfatningar*. Helander kirjoittaa, että (Tenon) saamelaisten informanttien mukaan alueella vallitsi tämän pyyntiperinteen osalta eräänlainen sisäinen autonomia, joka oltiin nyt vaarassa menettää.⁶¹¹

Kammien (saam. *guohiti*) rakentaminen perustuu myös oikeuteen, jota saamelaiset tavat ovat säännelleet suuressa määrin. Perinteen mukaan kaikilla oli oikeus rakentaa kammeja omille resurssialueilleen. Kammista ei saanut tehdä tarpeettoman isoa, ja se tuli lattiaa, ovea ja ikkunoita lukuun ottamatta rakentaa maatuovista materiaaleista eli koivusta ja turpeesta. Tavan mukaan kaikilla erämaan käyttäjillä oli oikeus yöpyä kammissa, joten sitä ei saanut lukieta. Etuoikeus yöpymiseen oli kuitenkin omistajilla ja heidän perheellään.

Kammeihin liittyvä autonomia lakkasi, kun maarekisteriin kuulumattomia Finnmarkin maita hallinnoiva läänin maanmyyntiosaston hallitus hyväksyi vuonna 1983 ”kammipykälän”, jonka mukaan kammeja sai pystyttää vain maanmyyntitoimiston luvalla ja tietyin ehdoin.⁶¹² Säännöksen voi katsoa puuttuvan saamelaisten tapoihin ja ylimuistoiseen nautintaan perustuvaan oikeuteen, ja se onkin johtanut moneen rakennusoikeuskiistaan. Haluttomuus nostaa kannetta asiassa, jolla on vähän taloudellista merkitystä, voi olla yhtenä syynä siihen, ettei kiistoja ole juurikaan käsitelty tuomioistuimissa. Kiistat on myös saatettu ratkaista neuvottelemalla tai, neuvottelujen kariuduttua, valittamalla päätöksestä ylempään hallintoelimeen, ja tämä on vain poikkeustapauksissa johtanut määräykseen rakennuksen purkamisesta.

Olisi myös muita saamelaisia tapoja, joita voisi periaatteessa tarkastella. Susann Skogvang mainitsee konfliktinratkaisun, sukulaisuussuhteiden

610 *Solem* 1933 s. 87, viitteineen.

611 *Helander* 2004 s. 16.

612 Forskrift 27. oktober 1983 nr 2153 om salg og feste gjeldende for Finnmark jordsalgskontor, Finnmark § 17, gitt i medhold av lov 12. mars 1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark. Tämä vuoden 1983 määräys korvasi aiemman, v. 1966 annetun määräyksen (vrt. forskrift 15. juli 1966 nr 3418 om salg, bortfeste og forvaltning av statens umatrikulerte grunn, Finnmark), johon ei sisällynyt kammien rakennusoikeutta säänteleviä säännöksiä.

merkityksen, lastenkasvatuksen ja perimysjärjestyksen.⁶¹³ Käytettävissä oleva tila ei kuitenkaan salli käsitellä aiheita tämän tarkemmin tässä yhteydessä.

12.4 Päätelmiä

Kuten olemme nähneet, saamelaisten tavat ja oikeusperinteet nauttivat oikeudellista suojaa vuoteen 1850, jonka jälkeen niihin kohdistui kova paine valtiotavallan taholta. Kansainvälisen oikeuden kehittyessä toisen maailmansodan jälkeen myös suhtautuminen saamelaisiin ja saamelaisten oikeuksiin muuttui. Tämä oikeuskehitys on johtanut nykytilanteeseen, jossa saamelaisten oikeudet on tunnustettu ja ne ovat saaneet oikeussuojan sekä Norjassa että kansainvälisesti; samalla saamelaisoikeudesta on tullut oma oikeusalanansa.

Norja on tätä nykyä sitoutunut huolehtimaan saamelaisten kielestä, kulttuurista ja yhteiskuntaelämästä perustuslain 110 a pykälän nojalla. Säädöksen seurauksena valtio on myös tunnustanut veloitteensa perustaa tuomioistuiniin, jonka erityistehtävänä on huolehtia saamen kielestä ja kulttuurista sekä saamelaisista oikeusperinteistä. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi vuonna 1990 toi saamelaisten oikeusperinteille ja maa-oikeuksille oikeussuojan sekä merkitsi niiden tunnustamista Norjassa. Tätä vahvistaa vielä se, että kyseinen sopimus on liitetty osaksi Finnmark-lakia ja poronhoitolakia. Finnmarkin laki (mm. sen 5 §) jo sinällään tunnustaa saamelaisten oikeudet maihin ja vesiin. ILO 169 -sopimuksen ratifiointi antaa myös mahdollisuuden vahvistaa saamelaisten oikeusperinteiden asemaa Norjan oikeusjärjestyksessä.

Tuomioistuimet ovat todenneet, että poronhoito nauttii lunastusoikeudellista suojaa ja että oikeusperusteena on tällöin ylimuistoinen nautinta. Ne ovat myös todenneet, että saamelaisten poronhoitoalueella maanomistajan tulee näyttää toteen, ettei alueella vallitse poronhoito-oikeutta. Nämä säännöt on nyt kodifioitu poronhoitolakiin. Muilta osin oikeuskäytäntö osoittaa korkeimman oikeuden soveltaneen Norjan esineoikeudellisia säännöksiä varsin onnistuneesti niin, että ne voivat turvata saamelaisten maan ja vesien käyttöä.

Ihmisoikeuslain hyväksyminen vuonna 1999 nivoi kansainväliset ihmis-oikeussopimukset osaksi Norjan lainsäädäntöä, tehden niistä ensisijaisia säännöksiä. Tämäkin on osaltaan – etenkin KP-sopimuksen 27 artiklan kautta – vahvistanut saamelaisten oikeudellista asemaa.

Tiivistäen voidaan todeta, että saamelaisten kulttuurin, kielen sekä elinkeinojen ja maa-oikeuksien suoja nojaa kolmeen oikeusperusteeseen. Ensimmäinen on Norjan kansallinen oikeus, joka koostuu osittain suurkäräjien eli

613 Skogvang 2009 s. 86–93.

lainsäätäjän hyväksymistä säädöksistä ja osittain tuomioistuinten käytännöstä. Toinen oikeusperuste ovat saamen kieltä ja kulttuuria ja saamelaisten maa-oikeuksia suojaavat kansainväliset oikeussäännöt. Tärkeimpiä näistä ovat YK:n sosiaalisia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja ILO 169 -sopimus. Myös saamelaisoikeuden ja saamelaisten oikeusperinteiden voidaan sanoa muodostavan oman itsenäisen oikeusperusteensa, vaikka niiden ja Norjan oikeusjärjestyksen suhde hakeekin vielä lopullista muotoaan.

Vahvasta oikeusperustastaan huolimatta Norjan saamelaisoikeus on yhä suurten haasteiden edessä. Yhtenä niistä on juuri saamelaisoikeuden ja muiden oikeuslähteiden suhteen selkiyttäminen. Myös saamelaisten kulttuuria ja oikeuksia turvaavien kansainvälisten sopimusten soveltaminen Norjan tuomioistuimissa, etenkin maa-oikeuskysymyksissä, on haasteellista. Tämä tuokin meidän seuraavaan aiheeseen eli Finnmarkin lakiin. Vaikka lainsäätäjä onkin kyseisessä laissa ilmaissut halunsa tunnustaa saamelaisten oikeudet Finnmarkin maihin ja vesiin, tavoite on kaikkea muuta kuin toteutunut käytännössä. Yhtenä ongelmana tuntuvat olevan epäselvät säännöt etenkin siltä osin, kuinka Finnmarkseiidommenin eli FeFo:n tulee hallinnoida maa-oikeuksia: tämä on toisinaan tapahtunut paikallisen väestön etujen vastaisesti. Toisena ongelmana on se, että vaikka saamelaisten oikeus Finnmarkin maihin ja vesiin on tunnustettu, asiaan liittyvät kysymykset ratkeavat vasta, kun Finnmarkin lain perusteella käynnistetyt oikeuksien määrittelyprosessit on viety loppuun. Nämä prosessit ovat jo alun pitäenkin myöhässä, edelleen vallitsee epäselvyyttä niistä säännöistä ja oikeusperiaatteista, joiden perusteella oikeudet tulee määritellä, ja koko prosessi tulee selvästi viemään kauan aikaa. Näin ollen vie vielä vuosia, ennen kuin maa-oikeuskysymys on ratkaistu.

Kirjallisuus

- Andreassen [Skoghøy], Jens Edvin:* ”Menneskerettigheter og urbefolkning”. LoR, 1992, s. 67–94.
- Den nye sameretten.* Norges offentlige utredninger (NOU) 2007: 13.
- Domstolene i samfunnet.* NOU 1999: 19.
- Eriksen, Knut E. – Niemi, Einar:* Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i Nord 1860–1940. Oslo 1981.
- Gauslaa, Jon:* ”Utviklingen av Sameretten de siste 25 årene”. Areal og Eiendomsrett (toim. Ravna, Øyvind). Oslo 2008, s. 151–180.
- Hansen, Lars Ivar – Olsen, Bjørnar:* Samenes historie fram til 1750. Oslo 2004.
- Helander, Elina:* Samiska rättsuppfatningar. Juridica lapponica 30. Rovaniemi 2004.
- Indst. Vedkommende Lappevæsenet* 1904.
- Innstilling fra Komitéen til å utrede samespørsmål (Samekomiteen),* avgitt 3. august 1959.

- Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomitéen angående ny § 110 a i Grunnloven om samiske rettigheter.* Innst. S. nr 147, 1997–98.
- Innstilling om lov og forskrifter om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke,* 1962.
- Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven).* Inst. O. nr. 80, 2004–2005.
- Oskal, Nils:* Det moralske grunnlaget for diskvalifisering av urfolkseiendomsrett til land og politisk suverenitet. *Norsk filosofisk tidsskrift*, vk. 35, 2000, s. 167–182.
- Korpjaakko-Labban, Kaisa:* Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland (suom. ”Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa”), Helsingfors 1994.
- Liljenstrand, Axel:* Finlands jordnaturer och äldre skattväsende, jemte ett blad ur dess kulturhistoria. Helsingfors 1879.
- Locke, John:* Two Treatises of Government, London 1690.
- Naturgrunnlaget for samisk kultur.* NOU 1997: 4.
- Om samenes rettstilling (saamelaisoikeuskomitean mietintö).* NOU 1984:18.
- Pedersen, Steinar:* ”Statens eiendomsrett til grunnen i Finnmark – en del av den interne ’kolonihistorie’”. *Samer og nordmenn* (toim. Eidheimin, Harald). Oslo 1999.
- Ravna, Øyvind:*
- Hva må til for at finnmarksloven skal lede til at samene får anerkjent sine landrettigheter? *Retfærd*, vk. 31, nro 2/121, 2008, s. 26–57.
 - Hensynet til samisk språk og kultur ved organiseringen av domstolene, *KART OG PLAN*, Vol. 69, pp. 205–215, 2009.
 - ”Sámi legal culture – and its place in Norwegian law”. *Rendezvous of European Legal Cultures* (toim. Sunden, Jørn Øyrehagen), Bergen 2009b.
- Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.* NOU 1993: 34.
- Sandvik, Gudmund:* Retten til jorda i Finnmark. Opposisjon ved Sverre Tønnesens doktordisputas 12. oktober 1973. Hefte for kritisk juss, nro 3/4, 1989.
- Skogvang, Susann:* Samerett. Oslo 2009.
- Smith, Carsten:* ”Samiske sedvaner har plass i landets rett”. *Aftenposten* 17. 9.2004.
- Solem, Erik:* *Lappiske rettsstudier*, 1933.
- Stang, Fredrik:* Indledning til formuesretten. Kristiania 1911.
- Tønnesen, Sverre:* Retten til jorden i Finnmark, väitöskirja 1972.
- Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett.* NOU 1997: 5.

13 Saamelaisten oikeudet Ruotsissa

13.1 Johdanto

Saamelaiset ovat ainoa kansanryhmä Euroopassa, jonka EU on tunnustanut alkuperäiskansaksi.⁶¹⁴ Tämän vuoksi saamelaisilla on toisaalta erityisasema muiden Euroopan kansojen keskuudessa, toisaalta erityisasema niissä maissa, joissa he perinteisesti asuvat. Ruotsissa arvioidaan saamelaisten lukumääräksi 15 000–20 000.⁶¹⁵ Saamelaiset muodostavat siten erittäin pienen vähemmistön Ruotsin noin 9 miljoonasta asukkaasta – esimerkiksi monet Ruotsin maahanmuuttajaryhmät ovat lukumäärältään huomattavasti suurempia kuin mitä on saamelaisten lukumäärä.

Ruotsissa saamelaisilla on eksklusiivinen oikeus harjoittaa poronhoitoa. Kaikista saamelaisista noin 2500 on poronhoitajia ja jäseniä saamelaiskylissä. Suhteellisen pieni osa Ruotsin saamelaisista harjoittaa siis aktiivisesti poronhoitoa.

Saamelaisilla on tiettyjä oikeuksia, jotka perustuvat heidän oikeuteensa harjoittaa perinteistä poronhoitoa ja tiettyjä oikeuksia, jotka johtuvat heidän asemastaan alkuperäiskansana.⁶¹⁶ Saamelaisten oikeudet voidaan siten lukea osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja osaksi kansainvälistä oikeutta. Tietyt oikeudet kuuluvat *kaikille* saamelaisille, kun taas toiset oikeudet kuuluvat vain *poronhoitajille*. Seuraavassa teen yleisesti selkoa saamelaisten oikeuksista Ruotsissa ja selitän niitä erältä osin tarkemmin.

13.2 Saamelaisten poronhoito-oikeus

Saamelaisten oikeudesta poronhoitoon on säädetty erityisellä lailla jo vuonna 1886.⁶¹⁷ Lainsäädäntöä saamelaisten oikeudesta poronhoitoon on sen jälkeen uudistettu kolmessa eri yhteydessä.⁶¹⁸ Lainsäädäntöä on näissä yhteyksissä

614 Rooman sopimus, lisäpöytäkirja, EUR-Lex: 11994n/PRO/03.

615 *Samerätt och sameting* (SOU 1989:41) s. 13, *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25) s. 14.

616 Ks. lähemmin saamelaisten oikeuksista *Bengtsson* 2004.

617 Lag om de svenska lapparnes rätt till renbete (1886:38).

618 Lag om de svenska lapparnes rätt till renbete (1889:66), Lag om de svenska lapparnes rätt till renbete (1924:309), Rennäringslag (1971:437).

uudistettu mutta oikeudet, jotka sisältyvät poronhoito-oikeuteen, ovat pääosin samoja kuin silloin kun ensimmäinen laki poronhoidosta säädettiin.⁶¹⁹

Poroelinkeinolain 1 §:n mukaan se, joka on saamelaista alkuperää (saamelainen) saa tämän lain säädösten perusteella käyttää maata ja vettä itsensä ja porojensa elättämiseen. Edelleen siitä käy ilmi, että poronhoito-oikeus perustuu ylimuistoiseen nautintaan, ja oikeus kuuluu koko saamelaiselle väestölle, mutta oikeutta saa käyttää se, joka on saamelaiskylän jäsen.⁶²⁰ Poroelinkeinolaki sisältää sen lisäksi määräyksiä siitä missä ja milloin poronhoito-oikeutta saa käyttää (3-8 §), saamelaiskyläisten oikeuksista ja velvollisuuksista – toisin sanoen tarkempi määritelmä poronhoito-oikeuden sisällöstä (9-34 §), saamelaiskyläisten hallinnosta (35-64 §), poronhoidosta ja porojen lukumäärän rajoituksista (65-84 §), niin kutsutusta konsessioporonhoidosta osissa Norrbottenin lääniä (85-89 §), ja vastuista, rangaistuksista ja vahingonkorvauksista (90-102 §).

Saamelaisten poronhoito-oikeus perustuu ikimuistoiseen nautintaan, koska saamelaiset ovat käyttäneet osia Ruotsin maa-alueesta niin kauan ja niin paljon, että on syntynyt oikeus käyttää maata ja tämä oikeus on olemassa laista riippumatta. Tämä tarkoittaa sitä, että poronhoito-oikeus on kiinteän omaisuuden käyttöoikeutta, ja että saamelaisilla on oikeus käyttää maata ja vettä itsensä ja porojensa elättämiseen. Toisin kuin muissa käyttöoikeuksissa poronhoito-oikeus on voimassa riippumatta sopimuksista ja se on voimassa rajoittamattoman ajan. Poronhoito-oikeutta voidaan rajoittaa lainsäädännöllä mutta sitä koskevat päätökset eivät saa olla ristiriidassa omaisuuden suojan kanssa perustuslain tiettyjen säädösten mukaan.⁶²¹

Lainsäätäjät ovat vahvistaneet, että saamelaisten poronhoito-oikeus perustuu ikimuistoiseen nautintaan huolimatta siitä, että termi ikimuistoinen nautinta on poistettu ruotsalaisesta lainsäädännöstä muutoin. Tämä seikka aiheuttaa paljon ongelmia, kun poroelinkeinolakia sovelletaan käytäntöön.⁶²² Esimerkkinä tästä on se, että ajallinen pätevyys tai pätemättömyys – siis kysymys siitä, milloin oikeuden johonkin alueeseen katsotaan ikimuistoinen nautinnan perusteella alkaneen tai päättyneen – perustuu varhaisempien aikojen maatalousyhteiskuntien kokemuksiin ja sopimuksiin, eikä ollenkaan siihen, miten poronhoito käyttää hyväkseen jotain maa-aluetta.

Ikimuistoinen nautinnan periaatteesta seuraa, että historiallinen tieto siitä miten ja missä poronhoitoa on harjoitettu, tulee yhä tärkeämmäksi: jos uutta tietoa saadaan, niin poronhoito-oikeuden sisältö saattaa muuttua. Samalla tä-

619 Ks. lyhyt johdanto saamelaisten poronhoito-oikeuteen *Geijer* 2003.

620 Tätä täsmennettiin lainsäädännöllä 1993 Korkeimman oikeuden antaman tuomion jälkeen NJA 1998 s. 1.

621 Hallitusmuoto (1974:152) 2 kap 18 §.

622 Ks. tarkempi selonteko koskien ikimuistoista nautintaa *Allard* 2006.

hän sisältyy ongelma poronhoidon harjoittajille, koska saamelaiskulttuuri on ollut ilman kirjallisia lähteitä ja julkiset viranomaiset ovat dokumentoineet puutteellisesti saamelaista poronhoitoa.

Poronhoitoalue kattaa noin 30 % Ruotsin pinta-alasta⁶²³, mutta poronhoidon mahdollisuudet hyödyntää kyseessä olevia maa-alueita ovat hyvin rajallisia johtuen niistä luonnon alueisiin kajoamisista, joita yhteiskunnan kehittyminen on tuonut mukanaan. Joissain tunturialueen osissa poronhoitoa voidaan harjoittaa vuoden ympäri. Valtio omistaa suurimman osan näistä alueista. Muilla maa-alueilla – talvilaidunalueilla – jotka ulottuvat rannikolle asti, saa poronhoitoa harjoittaa vain talvikuukausina. Etupäässä metsäyhtiöt tai yksityiset omistavat nämä alueet.

Ongelma tässä yhteydessä on se, että poronhoidon talvilaidunmaiden rajoja ei ole maantieteellisesti määrätty. Lainsäädännössä sanotaan, että poronhoitoa saa harjoittaa ”siellä, missä poronhoitoa on perinteisesti harjoitettu tiettyinä vuodenaikoina”⁶²⁴. Tapa, jolla laki on tässä kohtaa laadittu, on aiheuttanut merkittäviä oikeudellisia ongelmia poronhoitoelinkeinolle, koska yksityiset maanomistajat usein kiistävät poronhoito-oikeuden olemassaolon. Ruotsissa on parhaillaan käynnissä useita tuomioistuinprosesseja siitä, onko tietyllä alueella oikeus harjoittaa poronhoitoa vai ei.⁶²⁵ Sellaiset oikeudenkäynnit ovat usein hyvin laajoja ja kalliita.

Se, että saamelaisilla on oikeus harjoittaa poronhoitoa tietyillä maa-alueilla riippumatta omistusoikeudesta, aiheuttaa myös toisentyypisiä ongelmia poronhoidolle, koska maanomistaja useimmissa tapauksissa harjoittaa omaa elinkeinoaan samalla alueella. Ongelma on vaikein suhteessa metsänhoitoon, koska metsänomistajilla on luonnollisia odotuksia siitä, että metsänhakkuut lisäävät heidän omaisuutensa taloudellista tuottoa. Koska sellaisen omaisuuden omistaminen (ruots. *egendomsrätten*) sisältää enemmän oikeuksia kuin poronhoito-oikeus, ja sen katsotaan olevan vahvempi oikeus kuin poronhoito-oikeus, lainsäätäjä on pitänyt välttämättömänä sitä, että saamelaisen poronhoidon suojan pitää käydä ilmi myös metsänhoitolaista.⁶²⁶ Myös ympäristökaari sisältää tiettyjä määräyksiä saamelaisen poronhoidon suojasta tietyin edellytyksin.⁶²⁷

Saamelaisten poronhoito-oikeuteen ei kuulu ainoastaan oikeus porojen laiduntamiseen, vaan myös muita oikeuksia, kuten oikeus metsästyksen ja

623 Ks. *Samernas sedvanemarker* (SOU 2006:14).

624 *Rennäringslag* (1971:437) 3 §:n 2 kohta.

625 Ks. Övre Norrlandin hovioikeuden ratkaisu asiassa T 155-06, Nedre Norrlandin hovioikeuden ratkaisu asiassa T 58-96, korkeimman oikeuden ratkaisu asiassa T 1152-02, Euroopan tuomioistuimeen tehty hakemus 39013/04 ja 17.2. 2009 annettu tuomioistuimen päätös sekä Nedre Norrlandin hovioikeuden ratkaisu asiassa T 879-05.

626 *Skogsvårdslag* (1979:429) 30 ja 31 §.

627 *Miljöbalken* (1998:808) 3 luku 5 §.

kalastukseen. On kuitenkin kiistanalaista, kuinka laajaa on oikeus metsästyksen ja kalastukseen. Valtio on viime vuosina tutkinut tätä kysymystä ilman, että historiallisia seikkoja on täysin selvitetty.⁶²⁸ Viime vuosina valtio on maanomistajan ominaisuudessa vaatinut uutta suhtautumista metsästyksen ja kalastusoikeuteensa, ja tämä on johtanut saamelaisten oikeuksien tiettyihin rajoituksiin. Saamelaisten mielestä heillä on laajempi oikeus metsästyksen ja kalastukseen kuin mitä nykyisestä lainsäädännöstä ilmenee, ja he ovat siksi jättäneet haastehakemuksen valtiota vastaan tässä asiassa.⁶²⁹

Norrbotenin tietyissä osissa harjoitetaan ns. konsessioporonhoitoa.⁶³⁰ Se tarkoittaa sitä, että poronhoitoa harjoitetaan vuoden ympäri mailla, jotka muutoin ovat talvilaidunmaita. Jotta voi harjoittaa tällaista poronhoitoa, täytyy olla saamelainen ja sen lisäksi saada konsessio poronhoitoon lääninhallitukselta.⁶³¹ On juridisesti epäselvää, voidaanko konsession haltijalta edellyttää suostumusta siihen, että hän huolehtii alueen maanomistajien hoitoporoista.⁶³²

Poroelinkeinolain mukaan saamelaisten oikeudet on jaettu eri määräyksin eri oikeussubjekteille: tietyt oikeudet kuuluvat saamelaiskylälle, kun taas toiset oikeudet kuuluvat jokaiselle yksittäiselle jäsenelle saamelaiskylässä. Saamelaiskylä – joka on siis osaksi nimitys tietylle maantieteelliselle alueelle, jota ryhmä saamelaisia käyttää, ja osaksi se on nimitys sille organisatoriselle yksikölle, jonka yhteisö muodostaa – on juridinen henkilö. Saamelaiskylä voi siten ottaa vastuuta ja velvollisuuksia ja voi edustaa jäseniään kysymyksissä, jotka koskevat poronhoito-oikeutta tai jäsenten yhteisiä etuja poroelinkeinossa yleensä.⁶³³

Saamelaisten poronhoitoa koskevat poroelinkeinolain säännösten lisäksi myös perustuslain tietyt säännökset: hallitusmuodon 1 luvun 2 §:n 6 momentissa selvitetään muun muassa, että etnisten vähemmistöjen mahdollisuuksia säilyttää ja kehittää omaa kulttuuri- ja yhteisöelämää (ruots. *eget kultur- och samfundsliv*) pitää edistää. Sanaan kulttuuri on ajateltu sisältyvän saamelaisten poronhoito.⁶³⁴ Pykälä ilmaisee tiettyjä tavoitteita Ruotsin valtiojärjestykselle ja kyseisen säännöksen ei katsota voivan olla suureksi juridiseksi hyödyksi saamelaisille.⁶³⁵ Hallitusmuodon 2 luvun 18 §:ssä vahvistetaan tiettyjä

628 *Vem får jaga och fiska?* (SOU 2005:17), *Vem får jaga och fiska?* (SOU 2005:79) ja *Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116).

629 Jällivaaran käräjäoikeuden ratkaisu tapauksessa T 323-09.

630 *Rennäringslag* (1971:437) 85 – 87, 89 §.

631 Ks. *rennäringslag* (1971:437) 85 ja 87 §.

632 Ks. *Höijertz* 2007 och RÅ 2003 ref 69.

633 Ks. *rennäringslag* (1971:437) 10 §.

634 *Lakiehdotus* 1975/76:209 s. 138.

635 Ks. *Bengtsson* 2004 s. 15 ja 91ss.

omaisuuden suojaa koskevia oikeudellisia periaatteita. Aiemmin oli epävarmaa, oliko säännöksellä mitään merkitystä saamelaisille, mutta sen jälkeen, kun Ruotsin korkein oikeus niin kutsutussa *skattefjäll* -jutussa⁶³⁶ totesi, että säännös koskee myös saamelaisten poronhoito-oikeutta, on säännös saanut erityistä merkitystä, kun päätetään poronhoito-oikeudesta ja siihen liittyvistä loukkauksista ja rajoituksista. Hallitusmuodon 2 luvun 20 §:ssä täsmennetään, että saamelaisten oikeudesta harjoittaa poronhoitoa säädetään erityisellä lainsäädännöllä, nimittäin poroelinkeinolailla. Tämän lisäksi koskee poroja hoitavia saamelaisia tietyt säännökset muussa lainsäädännössä, nimittäin tuloverolaisissa⁶³⁷ ja vuosikertomuslaissa⁶³⁸ sekä useissa asetuksissa.

Saamelaisella poronhoidolla katsotaan sen lisäksi olevan tietty kansainvälinen suoja, joka perustuu vuoden 1966 YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP) koskevan sopimuksen 27 artiklaan.⁶³⁹ Koska poronhoidon katsotaan olevan saamelaiskulttuurin edellytys Ruotsissa, koskee suoja saamelaisten poronhoidon materiaalisia edellytyksiä. Tämän katsotaan tarkoittavan sitä, että poronhoitoelinkeino ei saa altistaa loukkauksille ja häiriöille, jotka johtavat siihen, että saamelainen poronhoito on vaarassa. Kansainvälisoikeudellisten säännösten katsotaan sen lisäksi antavan tiettyä varmuutta siitä, että tulevat asetuksenmuutokset eivät aiheuta uhkaa saamelaisten kulttuurille. Säännösten pitää myös voida johtaa siihen, että kansallisia lakeja tulkitaan saamelaisten edun mukaisesti.⁶⁴⁰

13.3 Porojen laiduntamiskonventio Norjan kanssa

Aina siitä lähtien kun Norjan ja Ruotsin välille vedettiin raja vuonna 1751, on ruotsalaisilla ja norjalaisilla saamelaisilla ollut oikeus poronhoitoon tietyillä alueilla naapurimaassa.⁶⁴¹ Ruotsin saamelaisille tämä on ennen kaikkea ollut oikeus viedä poroja kesälaitumelle Norjaan. Vuodesta 1919 lähtien on tästä oikeudesta säädetty erityisin konventioin Ruotsin ja Norjan välillä. Ruotsissa ollaan sitä mieltä, että porojen laiduntamiskonventiot vuosilta 1919 ja 1972 kavensivat Ruotsin saamelaisten oikeutta porojen laiduntamiseen Norjassa.⁶⁴² Vuoden 1972 poronlaiduntamiskonventio raukesi 2005 ja se korvataan uudel-

636 NJA 1981 s. 1.

637 Inkomstskattelag (1999:1229) 17 luku 3 ja 5 §, 31 luku 1,4,9,10,11 ja 13 §.

638 Årsredovisningslag (1995:1554) 4 luku 1 ja 9 §.

639 Ks. tarkemmin kirjan jakso 3.3.4.

640 Vrt. lakiehdotus 1992/93:32 s. 102.

641 Rajanvetopöytäkirjaan tehtiin erityinen liite, myöhemmin sitä kutsuttiin nimellä Lappekodicillen.

642 *Kjellander* 2009 s. 4.

la konventiolla. Vuodesta 2005 lähtien on erityinen neuvotteluvaltuuskunta työskennellyt saavuttaakseen yksimielisyyden maitten välille koskien saamelaisten oikeutta poronhoitoon naapurimaassa. Neuvottelut päättyivät helmikuussa 2009 sen jälkeen, kun saavutettiin yksimielisyys konvention tekstistä.

Kyseinen konventioehdotus alkaa johdannolla, jossa on taustaa konventiolle. Sitä seuraa 34 artiklaa, jotka säätävät poronhoidosta valtakunnan rajojen yli. Konventiossa on kaksi liitettä: toinen on aluepöytäkirja, joka säätää, mitä alueita voidaan käyttää porojen laiduntamiseen, ja toinen on peruskirja norjalais-ruotsalaiselle elimelle, joka hallinnoi konvention soveltamista. Ehdotukseen on liitetty neljä karttaliitettä, jotka ilmoittavat havainnollisesti laidunmaiden sijainnit valtakunnan rajan kummallakin puolella.

Rajan ylittävää poronhoitoa pitää periaatteessa harjoittaa samoin oikeuksin ja velvollisuuksin kuin mitä kansallinen oikeus määrittää kyseisessä maassa. Ero aikaisempiin konventioihin on se, että saamelaiskylä tai paliskunta saa oikeuden tehdä sopimuksen, joka poikkeaa aluepöytäkirjasta. Konvention artikla 8:sta seuraa, että ne laidunmaat, jotka on kirjattu aluepöytäkirjaan, eivät merkitse valtioiden kannanottoa tai käsitystä tapaoikeuden laajuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että konventio ei vaikuta siihen laiduntamisoikeuteen, joka poronhoitajalla on yhdessä maassa, eikä laiduntamiseen toisessa maassa tapaoikeuden perusteella. Konventio ei siten rajoita tapaoikeuden laajuuden harjontaa.

Konventio tulee voimaan, kun Norjan ja Ruotsin hallitukset ovat ratifioineet sen. Hallituksen päätös ratifioinnista edellyttää, että kummankin maan parlamentit ovat päättäneet hyväksyä sen, että sopimus voidaan tehdä. Konventio on voimassa 30 vuotta, ja sitä jatketaan 10 vuotta kerrallaan, jos sitä ei irtisanota. On todennäköistä, että valtiovalta Ruotsissa päättää sopimuksen ratifioinnista lähiaikoina.

13.4 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Kuten jo aiemmin on mainittu, saamelaisten poronhoito-oikeus sisältyy tiettyihin perustuslain säädöksiin, jotka koskevat Ruotsin etnisiä vähemmistöjä. Tämän lisäksi on jo kauan käyty keskustelua saamelaisten aseman vahvistamisesta ruotsalaisessa yhteiskunnassa. Useat selonteot ovat myös ehdottaneet tätä, mutta useimmissa tapauksissa nämä ehdotukset eivät ole johtaneet hallituksen esitykseen. Keskeinen kysymys on ollut se, pitääkö perustuslaista käydä ilmi saamelaisten asema alkuperäiskansana. Ruotsissa eduskunta vahvisti kuitenkin jo vuonna 1977, että saamelaiset ovat alkuperäiskansa.⁶⁴³ Saame-

643 Lakiehdotus 1976/77:80, mietintö 1976/77:KrU43 s. 4, rskr. 1976/77:289.

laisoikeustoimikunta⁶⁴⁴ teki tästä ehdotuksen⁶⁴⁵, mutta silloinen hallitus oli sitä mieltä, että saamelaisilla oli riittävä suoja Ruotsin lainsäädännön mukaan, ja että erityistä mainintaa saamelaisten asemasta alkuperäiskansana ei siksi ollut välttämätöntä kirjata perustuslakiin.⁶⁴⁶

Saamelaistoimikunnan ehdotus erityisen kansan valitseman saamelaisparlamentin toteuttamisesta sai kuitenkin hallituksen suostumuksen, ja vuodesta 1993 lähtien Ruotsissa on ollut omat saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjälaissa⁶⁴⁷ säädetään saamelaisten oikeudesta äänestää kansan valitseman edustajiston vaaleissa sekä siitä, mistä viranomaistehtävistä saamelaiskäräjät vastaa. Laista ilmenee, että saamelaiskäräjien tehtävänä on lähinnä valvoa kysymyksiä, jotka koskevat saamelaisten kulttuuria.⁶⁴⁸ Laki sisältää sen lisäksi juridisen määritelmän käsitteelle saamelainen, siis säännöksen sille, mitä laissa tarkoitetaan käsitteellä saamelainen. Saamelaiskäräjät on Ruotsissa siis toisaalta ruotsalaisten saamelaisten valitsema elin, toisaalta julkinen viranomainen. Viranomaisena saamelaiskäräjät on osa Ruotsin viranomaisia. Saamelaiskäräjien kansan valitsemaa elintä kutsutaan täysistunnoksi ja siinä on 31 jäsentä. Täysistunnon jäsenet valitaan yleisillä vaaleilla, joissa voivat äänestää äänioikeutetut saamelaiset. Saamelaiset, jotka ovat rekisteröityneet saamelaiseen äänestysluetteloon, ovat äänioikeutettuja valittaessa jäseniä saamelaiskäräjille. Viime vuosina saamelaiskäräjien viranomaisvastuu on laajentunut jonkin verran, koska saamelaiskäräjistä on tullut päättävä viranomainen tietyissä kysymyksissä, jotka koskevat poroelinkeinoa.⁶⁴⁹ Julkisoikeudellisesti saamelaiskäräjät on hallituksen alainen viranomainen.

13.5 Saamelaisten oikeudet kansallisena vähemmistönä

Koululain mukaan saamelaislapset saavat suorittaa oppivelvollisuutensa saamelaiskoulussa kunnallisen peruskoulun sijaan.⁶⁵⁰ Koululain 8 kappaleessa on säännöksiä saamelaiskoulusta, siellä mm. sanotaan, että saamelaiskoulun opetuksen tavoitteena on se, että saamelaislapsille annetaan saamelaiskoulutus, joka muuten vastaa peruskoulun opetusta 6. vuosikurssille asti. Nykyään Ruotsissa on viisi saamelaiskoulua, tarkemmin sanoen Karesuvannossa, Kii-runassa, Jällivaarassa, Jokkmokissa ja Tärnabyssa.

644 Toimi vuodesta 1982 vuoteen 1991.

645 *Samerätt och sameting* (SOU 1989: 41).

646 Lakiehdotus 1992/93:32 s. 30.

647 Lag (1992:1433) om Sameting.

648 Lag (1992:1433) om Sameting 1 kap 1 §.

649 Vrt. lakiehdotus 2005/06:86.

650 Skollag (1985:1100).

Saamelaiskoulusetuksessa on säännöksiä integroidusta saamelaisopetuksesta peruskoulussa.⁶⁵¹ Asetuksen mukaan kunta voi järjestää saamelaista opetusta saamelaislapsille peruskoulussaan, jos siitä tehdään sopimus kunnan ja Saamelaiskouluhallituksen kanssa. Saamelaisella opetuksella tarkoitetaan opetusta, jossa on saamelaisia piirteitä ja saamen opetusta, sekä saamen kielen opetusta äidinkielenä. Tämän lisäksi saamelaisten oppilaiden koulutus tulee integroida muiden oppilaiden vastaavaan koulutukseen peruskoulussa sekä saamenkielistä opetusta tulee voida sijoittaa myös lukujärjestyksen ulkopuolelle koulupäivän aikana.

Ruotsin eduskunta päätti 1999 ratifioida puitesopimuksen, joka koskee kansallisten vähemmistöjen suojaa⁶⁵² sekä eurooppalaisen peruskirjan maakuntien ja vähemmistöjen kielistä.⁶⁵³ Tämän seurauksena perustettiin *vähemmistöpolitiikka* omaksi politiikan alueeksi Ruotsissa vuonna 2000. Kansallisten vähemmistöjen oikeus suojaan ja oikeus käyttää vähemmistökieltä yksityisissä ja julkisissa yhteyksissä on puitesopimuksen ja vähemmistökielten sopimuksen mukaan kiinteä osa ihmisoikeuksia.

Kielet, jotka ovat saaneet vähemmistökielen aseman Ruotsissa, ovat jiddisch, romani chib, saame, suomi ja meänkieli. Näistä saame, suomi ja meänkieli esiintyvät tietyillä alueilla, mikä tarkoittaa, että niillä on historiallisesti vahva maantieteellinen sidonnaisuus. Tätä taustaa vasten näillä kielillä on vahvempi suoja vähemmistökielikonvention mukaan. Tietyillä alueilla, joilla saamalla, suomella ja meänkielellä on pitkät perinteet, on voimassa erityinen vähemmistökielen lainsäädäntö.

Lakia oikeudesta käyttää saamea hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa sovelletaan saamelaisalueen hallinnon alalla.⁶⁵⁴ Tällä hetkellä se käsittelee vain neljä kuntaa Norrbottenin läänissä.⁶⁵⁵ Tällä alueella on yksittäisellä henkilöllä oikeus käyttää saamea suullisissa ja kirjallisissa kontakteissa hallintoviranomaisten kanssa asioissa, jotka koskevat julkisen vallan käyttämistä suhteessa yksilöön. Edelleen on hänellä, joka on osapuolena tai osapuolen edustajana oikeusjutussa tai tuomioistuinasiaissa, oikeus käyttää saamea oikeusjutun tai asian käsittelyssä, jos tapaus tai asia liittyy hallinnonalaan. Tämän lisäksi hallinnonalan kuntien velvollisuuksiin kuuluu toisaalta tarjota paikka esikoulussa, jossa koko toiminta tai osa toiminnasta on saameksi, toisaalta tarjota sitä vaativille mahdollisuutta saada kokonaan tai osaksi sellaista vanhustenhuollon hoivapalvelua, jossa henkilökunta osaa saamen kieltä.

651 Vrt. asetus (1995:205) saamelaiskoulusta 8 kap.

652 Rskr. 1999/2000:69, ks. myös Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2000:2.

653 Rskr. 1999/2000:69, ks. myös Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2000:3.

654 Vrt. lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

655 Arjeplogin, Jällivaaran, Jokkmokin ja Kiirunan kunnat.

Hallitus aikoo antaa vuonna 2009 ehdotuksen sekä uudesta kielilaista, että uudesta kansallisten vähemmistöjen ja vähemmistökielten laista. Ehdotuksesta uudeksi kielilaiksi käy mm. ilmi, että yhteiskunnalla on erityinen vastuu suojata ja edistää kansallisia vähemmistökieliä, ja että sille, joka kuuluu kansalliseen vähemmistöön, tulee antaa mahdollisuus oppia, kehittää ja käyttää kieltään.⁶⁵⁶ Ehdotuksesta uudeksi kansallisten vähemmistöjen ja vähemmistökielten laiksi käy ilmi, että hallituksen mielestä on välttämätöntä torjua erityisin toimenpitein kansallisten vähemmistöjen syrjintää, jotta varmistetaan Euroopan neuvoston konventioiden noudattaminen, sekä edistetään kansallisia vähemmistökieliä ja vahvistetaan kansallisten vähemmistöjen asemaa.⁶⁵⁷ Lakiehdotuksen kansallisista vähemmistöistä ja vähemmistökielistä ehdotetaan korvaavan lain oikeudesta käyttää saamea hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa.

13.6 Syrjintä

Kysymys väestöryhmän oikeuksista yhteiskunnassa liittyy läheisesti yhteen sen kanssa, miten erityisoikeuksia sovelletaan, ja miten ne käsitetään yhteiskunnan eri alueilla. Vähemmistöryhmän oikeuksilla on vain rajallinen arvo, jos hyvin harvat tuntevat ryhmän oikeudet, tai jos henkilöt, joiden edellytetään toimivan niiden mukaan, eivät arvosta näitä oikeuksia. Kun on kyse saamelaiden oikeuksista Ruotsin yhteiskunnassa, hallitus on todennut eri saamelaiden olosuhteista tehtyjen selvitysten perusteella, että on tarvittu erityisiä tiedotuspanostuksia saamelaisista ja saamelaiden kulttuurista. Tästä syystä hallitus on päättänyt perustaa erityisen informaatiokeskuksen saamelaiskäräjien yhteyteen.⁶⁵⁸ Informaatiokeskuksella ei ole kuitenkaan mitään erityistä toimeksiantoa informoida saamelaiden oikeuksista. Tämä on valitettavaa, koska vastakkainasetteluja syntyy etupäässä saamelaiden oikeuksista ja juuri tässä asiassa informaation tarvetta voidaan pitää suurimpana.⁶⁵⁹

Ruotsilla on viime vuosikymmeninä ollut erityinen lainsäädäntö etnistä syrjintää vastaan ja sen soveltamista vuodesta 1986 vuoteen 2008 on valvonut oma vastuullinen viranomaisena, asiamies etnistä syrjintää vastaan (ruots. Ombudsman mot etnisk diskriminering). Vuoden 2009 tammikuun 1. päi-

656 Lakiehdotus *språklag*, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/120872>.

657 Lakiehdotus *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/119801>. Ehdotus sisältää myös pienehköjä muutoksia lakiin (1992:1433) *Sameting samt socialtjänstlagen* (2001:453).

658 Ks. www.samer.se

659 Ks. *Torp* 2008 s. 320–323.

västä alkaen lainsäädäntö, joka koskee erityyppisiä syrjinnän muotoja, koottiin yhdeksi laiksi.⁶⁶⁰ Samanaikaisesti kaikki viranomaiset, joiden tehtäviin kuuluu työskennellä eriperusteisia syrjinnän muotoja vastaan, on yhdistetty yhdeksi viranomaiseksi: syrjintäasiamies (ruots. Diskrimineringsombudsmannen, DO).⁶⁶¹

Ruotsissa on tehty hyvin vähän tutkimuksia saamelaisten syrjinnän tai rasismien kokemuksista. Vuosina 1995–1998 Tukholman yliopiston maahanmuuttotutkimuksen keskus toteutti kuitenkin yhden tutkimuksen saamelaisten kokemasta syrjinnästä. Tutkimus tehtiin etnistä syrjintää vastaan toimineen asiamiehen toimeksiannosta.⁶⁶² Tutkimustulos osoitti, että monet saamelaiset kokevat, että Ruotsi on tiettyssä määrin rasistinen yhteiskunta, ja että vastakkainasettelut saamelaisten ja ei-saamelaisten välillä lisääntyvät.⁶⁶³ Tästä huolimatta vain harvat saamelaiset ovat vuosien aikana kääntyneet etnistä syrjintää vastaan toimineen asiamiehen puoleen ilmoittaakseen syrjinnästä.⁶⁶⁴ Tätä voidaan mahdollisesti selittää sillä, että luultavasti kaikki se, mikä koetaan rasismiksi, ei sisälly syrjintää koskevan lain säännöksiin.

Syrjintäasiamies ajaa tällä hetkellä ensimmäistä kertaa oikeusjuttua, joka koskee saamelaisten syrjintää etnisiin perusteisiin.⁶⁶⁵ Tapauksen taustana on kunnallinen käytäntö, jossa on laiminlyöty mielipiteitten pyytäminen saamelaiskyliltä rakennuslupa-asioissa, jotka koskevat poroelinkeinoa, huolimatta siitä, että kaavoitus- ja rakennuslain määräykset toteavat, että saamelaiskylät ovat sellaisissa asioissa asianomistajia. Koska poronhoito-oikeus on Ruotsissa eksklusiivinen oikeus saamelaisille, tarkoittaa sellainen käytäntö syrjintäasiamiehen haastehakemuksen mukaan, että saamelaisia syrjitään, koska heille ei anneta samoja edellytyksiä mielipiteen ilmaisuun heidän elinkeinoaan koskevissa asioissa, kuin muiden elinkeinojen edustajille annetaan.

Saamelaiskylän ilmoitus yllämainitussa tapauksessa⁶⁶⁶ oli taustana sille, että etnistä syrjintää vastaan toiminut asiamies toteutti vuonna 2007 uuden tutkimuksen siitä, kuinka saamelaiset kokevat etnistä syrjintää. Raportissaan asiamies toteaa, että saamelaisten mahdollisuudet vaikuttaa omiin elinehtoihinsa ovat rajalliset ja että syrjintä tarkoittaa sitä, että saamelaisia ei kohdella yksilöinä, vaan heidät luokitellaan negatiivisten käsitysten värittämänä saamelaisten ryhmään. Asiamies toteaa edelleen:

660 Ks. Diskrimineringslag (2008:567).

661 Ks. lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannan.

662 Lange 1998.

663 Saamelaiset kokevat enemmän rasismia Ruotsissa kuin kaikki maahanmuuttajaryhmät. Ks. Lange 1998, s. 44.

664 *Diskrimineringsombudsmannens rapportserie* 2008:1, s. 5.

665 Östersundin käräjäoikeuden juttu nr T 243-08.

666 Ilmoitus jätettiin 2005.

”Saamelaisilla on syrjintäkokemuksia kaikilta yhteiskunnan aloilta. Valtiolla, maakäräjillä ja kunnalla, joiden tehtävä on edistää saamelaisten oikeuksia, on vastuu siitä, että näitä käsityksiä torjutaan. Jotta tähän päästään, niin siihen vaaditaan, että valtion ja kunnan viranomaiset ottavat huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ja kansallisena vähemmistönä ja mahdollistavat saamelaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kysymyksissä, jotka koskevat saamelaisia.”⁶⁶⁷

Etnistä syrjintää vastaan toiminut asiamies piti siis välttämättömänä saada aikaan muutos koskien saamelaisten syrjintää ruotsalaisessa yhteiskunnassa ja edelleen, että sellainen muutos saavutetaan saamelaisten oikeuksia vahvistamalla. Tämän perusteella asiamies ehdotti muun muassa, että Ruotsin pitää ratifioida ILO 169 -sopimus ja että hallituksen pitää kansainväliseen oikeuteen nojautuen poistaa oikeudelliset epäselvyydet, joita liittyy saamelaisten oikeuksiin, ja että saamelaisten asemalle alkuperäiskansana pitää antaa suoja perustuslaissa.⁶⁶⁸ Raportissa todetaan, että kansainvälisen oikeuden säännökset alkuperäiskansan kohtelusta muodostavat vain eräänlaisia minimisääntöjä, jotka ilmoittavat oikeustasot, joita mikään sopimusmaa ei saa alittaa ja että Ruotsin pitäisi olla ainakin samalla tasolla kansainvälisen alkuperäiskansan oikeuden kanssa.

On myös herännyt kysymyksiä siitä, voivatko poroelinkeinolain eri määräykset syrjiä saamelaisia verrattuna muihin väestöryhmiin. Toisin sanoen määräykset sisältäisivät saamelaisten syrjintää.⁶⁶⁹ Tähän kysymykseen liittyvä hallitusmuodon 2 kappaleen 15 §:n säännös on kiinnostava. Säännöksen mukaan laki tai määräys ei saa sisältää jonkun kansalaisen syrjintää siksi, että hän kuuluu rotunsa, ihonvärisänsä tai etnisen taustansa vuoksi vähemmistöön. Kysymyksenasettelu liittyy ajankohtaisesti moniin poronhoitoelinkeinoja koskeviin määräyksiin, mutta sitä on tutkittu vain vähän tuomioistuimissa.⁶⁷⁰

13.7 Päätelmiä

Saamelaisten nykyisistä oikeuksista Ruotsissa voidaan todeta, että sekä saamelaisten oikeuksista maahan ja veteen että saamelaisten oikeudellisesta asemasta Ruotsin yhteiskunnassa vallitsee yhä epävarmuus. Ensinnäkin keskeisestä kysymyksestä koskien saamelaisten oikeutta maahan ja veteen säädetään edelleen poroelinkeinolaissa. Lainsäädäntö saamelaisten oikeudesta

667 *Diskrimineringsombudsmannens rapportserie* 2008:1, s. 34.

668 *Diskrimineringsombudsmannens rapportserie* 2008:1, s. 35.

669 Ks. *Bengtsson* 2004 s. 95.

670 Ks. periaatteellinen keskustelu aiheesta NJA 1981 s. 1.

poronhoitoon on kuitenkin monessa kohdin vanhentunut ja sisältää paljon oikeudellisia epäselvyyksiä, jotka aiheuttavat ongelmia lakia sovellettaessa. Toiseksi kysymyksen koskien saamelaisten oikeudellisesta asemaa Ruotsin yhteiskunnassa osalta vallitsee vielä suurempi epävarmuus: toisaalta eduskunta on tunnustanut saamelaisten aseman alkuperäiskansana Ruotsissa, toisaalta valtiovalta ei ole tehnyt yhtään sellaista tunnustamista seuraavaa aloitetta, jossa alkuperäiskansojen oikeuksien kansainvälisiin standardeihin suhteuttaminen asiaan otettaisiin selvä kanta. Tätä taustaa vasten vallitsee epävarmuus Ruotsin virallisen saamelaispolitiikan tulevaisuuden suunnasta.

Ruotsi ei ole liittynyt alkuperäis- ja heimokansoja koskevaan ILO 169 -sopimukseen⁶⁷¹. Kysymystä ja edellytyksiä Ruotsin liittymisestä on selvitetty julkisessa selonteossa. Selonteossa oli ehdotus siitä, että Ruotsin pitää liittyä konventionon, mutta että lisäselvitys koskien tiettyjä kansallisia oikeudellisia seikkoja oli välttämätön.⁶⁷² Tämän jälkeen on selvitetty edellytyksiä Ruotsin liittymiselle vielä kahdessa julkisessa selonteossa.⁶⁷³ Kuitenkin on aika vähän viitteitä siitä, että Ruotsi joskus tulee ratifioimaan ILO 169 -sopimuksen huolimatta siitä, että Ruotsi osallistui aktiivisesti konvention aikaansaamiseen.

Vuonna 1995 Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitukset tekivät aloitteen yhteisen pohjoismaisen saamelaiskonvention luomisesta⁶⁷⁴. Aloite perustui siihen, että Saamelaisneuvosto oli esittänyt toiveen pohjoismaisesta saamelaiskonventiosta. Konvention tavoite on ollut luoda yhteinen pohjoismainen alusta julkiselle saamelaispolitiikalle ja varmistaa oikeusstandardi, joka on samanarvoinen kansainvälisten alkuperäisväestöjen standardin kanssa. Vuoden 2005 loppupuolella suomalais-ruotsalais-norjalais-saamelainen asiantuntijatyöryhmä, jonka tehtävänä oli ollut laatia ehdotus konvention tekstiksi, esitti luonnoksen konventiota varten. Ehdotus sisältää 51 artiklaa ja sillä on tiettyjä samankaltaisuuksia joittenkin ILO 169 -sopimuksen kohtien kanssa, mutta sen lähtökohta on luonnollisesti saamelaisten tilanne ja ne pohdinnat ja toiveet, joita on esitetty asianomaisissa pohjoismaissa. Kunkin maan hallitus valmistele parhaillaan ehdotusta pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi. On epätodennäköistä, että Ruotsin hallitus tulee ottamaan kantaa ehdotuksiin lähivuosina. Tämän päivän tilanteessa on vain vähän viitteitä siitä, että Ruotsi tulee ratifioimaan konvention.⁶⁷⁵

Tämän perusteella on selvää, että Ruotsin julkinen saamelaispolitiikka eroaa tällä hetkellä oleellisesti Norjan julkisesta saamelaispolitiikasta. Aiem-

671 Ks. sopimuksesta tarkemmin kirjan jakso 4.

672 Ks. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25).

673 Ks. *Vem får jaga och fiska?* (SOU 2005:17), *Vem får jaga och fiska?* (SOU 2005:79), *Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116) ja myös *Samernas sedvanemarkar* (SOU 2006:14).

674 Ks. sopimusluonnoksesta tarkemmin kirjan jakso 5.

675 *Torp* 2008.

min pyrittiin siihen, että saamelaisten oikeudellinen asema olisi mahdollisimman samankaltainen pohjoismaissa, mutta nykyään pyrkimyksellä ei voida katsoa olevan samaa ajankohtaisuutta ja poliittista mielenkiintoa.

Aiemmin todetusti eduskunta on päätöksellään vahvistanut, että saamelaiset ovat alkuperäiskansa Ruotsissa. Sen jälkeen hallitus on todennut, että saamelaiset ovat sekä alkuperäiskansa että kansallinen vähemmistö Ruotsissa ja että saamelaisilla on kansallisena vähemmistönä tiettyjä oikeuksia koskien heidän kulttuurinsa suojaa. Vastoin tätä perustaa valtiovalta valmistelee lakiehdotusta, joka sisältää uuden lain kansallisista vähemmistöistä ja vähemmistökielistä sekä uudesta kielilaista. Ruotsin valtion politiikan, jossa saamelaiset rinnastetaan muihin kansallisiin vähemmistöihin, seurauksena on, että saamelaiset ymmärretään yhä useammin kansalliseksi vähemmistöksi, eikä alkuperäiskansaksi. Saamelaisten liittäminen julkiseen vähemmistöpolitiikkaan samaan aikaan, kun Ruotsin valtio ei ole kehittänyt useiden selvitysten ehdotuksista huolimatta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, voi aiheuttaa sen, että saamelaisten voi olla entistä vaikeampaa saada tukea vaatimuksille toteuttaa sellaiset erityiset oikeudet, jotka perustuvat heidän asemaansa alkuperäiskansana. Tämän vuoksi on vaikea arvioida Ruotsin julkisen saamelaispolitiikan suuntaa ja sitä, mitä oikeuksia saamelaiset tulevaisuudessa saavat Ruotsissa.

Kirjallisuus

- Allard, Christina*: Two Sides of the Coin: Rights and Duties, Luleå tekniska universitet, 2006:32.
- Bengtsson, Bertil*: Samerätt – en översikt, Norstedts Juridik, Stockholm 2004.
- Diskrimineringsombudsmannens rapportserie 2008:1*: Diskriminering av samer – samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv.
- Geijer, Ulrika*: Renskötselrätt, Sámid Riikkasearvi, Umeå 2003
- Höijertz, Gustaf*: Fastighetsägare som renskötare i Tornedalen, Luleå tekniska universitet, D-uppsats historia, 2007:092.
- Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116).
- Kjellander, Claes-Göran*: Renbetet: Ny konvention med gammalt innehåll, Dagens Nyheter, 2009-03-10.
- Lange, Anders*: Sami on Discrimination, CEIFO Publications No 87, Stockholm University 1998.
- Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25).
- Samerna och samisk kultur mm.* (Prop. 1992/93:32).
- Samernas sedvanemarkar* (SOU 2006:14).
- Samerätt och sameting* (SOU 1989:41).

Torp, Eivind: Renskötselrätten och rätten till naturresurserna, Det juridiske fakultet, Tromsø universitet 2008.

Vem får jaga och fiska? (SOU 2005:17).

Vem får jaga och fiska? (SOU 2005:79).

14 Venäjän saamelaisten asema

14.1 Johdanto

Ennen vanhaan saamelaiset elivät yhteisöissä, joita sanottiin *siidoiksi* (saameksi *siida* tai *siidd*). Parhaiten tunnetaan idässä asuvien saamelaisten siidat, mutta myös esimerkiksi Strömstadissa vuonna 1751 solmitun rauhansopimuksen lisäpöytäkirjassa mainitaan Koutokeinon siidan rajat. Kuolan niemimaalta tiedetään 20 siidan nimet, ja niistä tunnetaan parhaiten Suonikylän kolttasiidan olot, vaikka tämän siidan alue sijaitsi niin syrjässä, etteivät edes veronkantajat halunneet aina sinne lähteä. Talvella siidalle oli jotenkuten mahdollista päästä, mutta kesällä sen asukkaat olivat hajallaan laajalla järvi-alueella⁶⁷⁶. On kuitenkin väärin luulla, että koltat eivät olisi saaneet vaikutteita ympäröivästä maailmasta. Paras esimerkki ulkopuolisista vaikutteista on koltansaamelaisten tänäkin päivänä harrastama katrillitanssi, joka on alun perin ranskalainen hovitanssi, mutta joka mahdollisesti Pietarin hovin ja karjalaisten välityksellä on tullut Kuolan niemimaalle.

Siidan perheet muodostivat yhteisen elimen nimeltään *sobbar* (koltansaameksi *sääbbar*, sana on peräisin venäjän kielen sanasta *собор* ”kokous”). Toisaalta käytetään myös sanaa *norrös*, joka on yhteydessä koltan sanaan *närrijed* ”kokoontua”. Tämä *sobbar/norrös* päätti esimerkiksi metsästys- ja kalastusalueiden jaosta perheiden kesken, mikä on käsitettävä siten, että siitä oli alueiden omistaja ja että jäsenellä oli vain käyttöoikeus niihin. *Sobbarin/norrösin* päätöksistä ei voinut valittaa. Se käytti myös tuomiovaltaa siidan sisäisissä asioissa ja hoiti suhteita naapurisiitoihin. *Sobbar/norrös* huolehti perheiden toimeentulosta, ja näin ollen siellä sovittiin siidan alueella luonnonvarojen käytöstä. Jos jokin perhe sai paljon lapsia, *sobbar/norrös* saattoi ottaa käyttöoikeuden kohteena olleita alueita perheiltä, joilla oli suhteellisen vähän lapsia, ja antaa ne monilapsiselle perheelle. Rikosasiat lähetettiin kuitenkin venäläisten tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Venäläiset tunkeutuivat Kuolan niemimaan eteläosiin jo 1100-luvulta alkaen, ja siellä olleet saamelaiset sulautuivat ajan mittaan venäläisiin. Muistona tästä ovat venäläisten sukunimet, jotka ovat paljolti samat kuin saamelaisten nykyiset sukunimet (esim. Mošnikov). Näitä venäläisiä kutsutaan pomoreiksi. Etelä-Kuolan alueella oli myös jonkin verran karjalaista asutusta, josta tänä päivänä jäljellä on vain yksi karjalaiskylä, *Kolvitsa*.

676 *Nickul* 1970 s. 187.

Pääpiirteissään tilanne oli Kuolan niemimaalla edellä kuvatun kaltainen vuoteen 1868 asti. Kyseisenä vuonna Venäjän hallitus päätti, että Muurmannin rannikon asuttaville siirtolaisille luvataan laina- ja muita etuja⁶⁷⁷. Myös saamelaiset saivat näitä etuisuuksia, jos lopettivat jutaamisen ja siirtyivät vakituisen asumiseen. Tämä lupaus ja silloiset nälkävuodet saivat venäläiset ja muut siirtolaiset liikkeelle. Norjalaiset uudisasukkaat asettuivat pohjoisrannikolle, Kalastajasaarennolle ja Kiltinänsaareen. Suomalaiset puolestaan asettuivat asumaan paitsi pohjoisrannikolle myös sisämaahan, Luton varrelle ja Juonnin seudulle. Nämä eri kansallisuutta edustaneet ryhmät elivät sopuisasti samankaltaisissa olosuhteissa. Yleensä saamelaiset elivät omissa kylissään, mutta joillakin alueilla saamelaiset ja uudisasukkaat asuivat rinta rinnan joko samoissa tai vierekkäisissä kylissä (esim. Läntisessä Litsassa, Juonnessa, Kalastajasaarennossa, Arsjoella ja Drozdovkassa). Suomesta lähetettiin pappeja, joita hoitivat luterilaisia kirkollisia toimituksia riippumatta siitä, olivatko niiden kohteena olevat ihmiset saamelaisia, suomalaisia tai norjalaisia. Venäläiset kuitenkin kielsivät vuonna 1890 tämän pappien lähettämisen⁶⁷⁸. Kuolan niemimaan asukasluku oli 1800-luvun lopulla varsin pieni: 5200 henkilöä vuonna 1858, 8690 henkilöä vuonna 1895 ja 10 316 henkilöä vuonna 1907⁶⁷⁹. Jäljempänä palaan ajassa taaksepäin ja kerron taustaksi muun muassa keisareista sekä luostareiden tulosta ja niiden venäläisyyttä lisäävästä vaikutuksesta.

14.2 Saamelaiset luostareiden ja kauppiaiden ristipaineessa, vetoamukset Venäjän keisareille – tilanne 1500–1700-luvuilla

Kuolan saamelaiset vetosivat suoraan Venäjän keisareihin joutuessaan ristiriitoihin luostareiden ja venäläisten kauppiaiden kanssa. Onkin paikallaan sanoa muutama sana tässä yhteydessä Venäjän keisareista ja Kuolan niemimaan luostareista ennen kuin käsittelen itse saamelaisten vahvistusasiakirjoja.

677 Keisari *Aleksanteri II* vahvisti 22.11.1868 asetuksen Muurmannin rannikon uudisasukaille myönnettävistä etuisuuksista.

678 *Kähkönen* 1984 s. 64.

679 *Kol'skaja Enciklopedija I. St. Peterburg – Apatity* 2008 s. 69.

14.2.1 Venäjän oikeuslaitoksen ensi askeleet ja keskeiset vahvistuskirjoja hyväksyneet keisarit

Venäjän oikeuslaitoksen isäksi mainitaan *Jaroslav Viisas* (n. 978–1054). Hänen elinaikanaan laadittiin lakikokoelma *Russkaja Pravda*. Nämä kokoelman lait muistuttivat ruotsalaisia maalakeja. Mainitaan, että sen velkalait olivat erityisen brutaaleja. Ristiriidoissa vedottiin hallitsijaan.

Iivana Julma (1530–1584, tsaari vuodesta 1547) puolestaan kutsui koolle ensimmäiset valtiopäivät, joilla oli jonkinlainen neuvoa-antava tehtävä. Hän oli myös ensimmäinen hallitsija, joka käytti titteliä *tsaari* eli ”koko Venäjän keisari”. Iivana Julma perusti Arkangelin kaupungin vuonna 1584. Hänen hallintomallinsa pohjoisessa suosi kauppiaita, tehtaiden (lähinnä verstaiden) omistajia ja rikkaita maanviljelijöitä aatelisten kustannuksella. Iivana Julman poika, *Fedor* oli heikko hallitsija ja luovutti vallan pajari (vanhaa Venäjän aatelistoa) *Boris Godunoville* (1552–1605), josta tulikin keisari vuonna 1598. Hänen aikanaan talonpoikien maaorjuus vahvistui.

Viimeisenä keisarina on tässä vaiheessa mainittava *Pietari Suuri* (1672–1725, tsaari vuodesta 1682, mutta johti maata vasta vuodesta 1689 lähtien). Hän käytti taas ensimmäisenä titteliä *imperator* eli ”Venäjän keisari” ja muodosti senaatin, kollegioita, valtion valvontaelimiä ja poliittisen etsinnän elimiä. Hän alisti kirkon valtion alaisuuteen ja jakoi maan lääneihin eli kuvernementteihin. Hän johti laivaston rakentamistöitä ja loi vakinaisen armeijan. Pietari Suuren toimet toteutettiin suurella julmuudella, ja hän itsekin teloitti useita ihmisiä. Yksin Pietarin kaupungin rakentamisessa kuoli kymmeniätuhansia ihmisiä tauteihin ja rasituksiin.

Etenkin Iivana Julmasta lähtien on keisareiden ajoilta säilynyt asiakirjoja, joissa saamelaiset valittivat ennen kaikkea kauppiaiden ja luostarien toimista, ja siksi on paikallaan muutama sana Kuolan niemimaan luostareista.

14.2.2 Venäjän pohjoiset luostarit

Luostareiden tulo Venäjän pohjoisiin osiin ja Kuolan niemimaalle aiheutti pian erinäisiä kielteisiä vaikutuksia ja ristiriitoja paikallisen saamelaisista ja pomoreista muodostuvan väestön kanssa. Myönteistä niissä on kuitenkin se tosiseikka, että ristiriitojen takia saamme varsin hyvän käsityksen saamelaisen elämästä noina aikoina. Ristiriidoista syntyneet asiakirjat ovat säilyneet arkistoissa (ja jopa puiden juurien alla) meidän päiviimme saakka.

Venäjän ensimmäiset luostarit perustettiin 1000-luvulla Kiovaan, mutta jo 1100-luvulla rakennettiin ensimmäiset luostarit Novgorodin pohjoispuolelle. Solovetskin luostari perustettiin Vienanmeren saariryhmään vuonna 1423,

kun munkit *Savvatii* ja *Herman* saapuivat saareen. Luostari kasvoi nopeasti 1460-luvulla. Se osti ja sai lahjoituksina suuria maapalstoja Vienanmeren rannikolta. Venäjän pohjoisosissa oli siten 1400-luvun lopulla noin 20 luostaria. Vielä sen jälkeen perustettiin Petsamon luostari 1530-luvulla, Kuolan ja Kantalahden luostarit 1580-luvulla sekä Ponoin vuonna 1574. Lisäksi luostareita oli 1500-luvulla Kieretissa, Koudassa ja Umpissa.

Solovetskin luostari oli 1500-luvun loppuun mennessä saanut haltuunsa Vienanmeren läntisen ja pohjoisen rannan Varzugaan saakka. Siihen aikaan suolankeittämöt olivat erityisen tärkeä tulonlähde. Pelkästään Vienanmeren länsirannalla oli parhaimpina aikoina noin 180 suolankeittämöä. Kun yksi keittämö tuotti 100 000 kilo suolaa/vuosi ja kun esimerkiksi 1590-luvulla lähes kaikki keittämöt kuuluivat Solovetskin luostariin, niin se vaurastui huomattavasti. Monet muutkin luostarit rikastuivat saaden lahjoja ja ostaen maaleita. Luostareiden vuorovaikutusta saamelaisten kanssa kuvaa, että esimerkiksi Kuolajoen suulle perustetun Kuolan luostarin johtajana eli igumenina toiminut munkki *Feodorit*, vahva askeetti, oli oppinut saamen kielen.

Saamelaisten kannalta Petsamon luostari oli tärkein, ja sen perusti vuonna 1533 munkki *Trifon*, joka suosi käytännöllistä luostaritoimintaa. Petsamon luostari kukoisti nopeasti: vuonna 1565 luostarissa oli 20 munkkia ja 30 maallikkotyöntekijää; vuonna 1585 lukumäärä oli noussut 50 munkkiin ja 200 maallikkotyöntekijään⁶⁸⁰. Luostari sai rikkauksia nahkojen ja kalan muodossa ja myös kalastusoikeuksia. Iivana Julma antoi sille myös oikeuden periä veroa saamelaisilta. Petsamon luostari omisti kaiken kaikkiaan:

- Paatsjoen ja Nuortijoen välisen alueen,
- maa-alueita useissa kohdissa Kuolan niemimaata,
- kaksi taloa Kuolassa, useita Holmygoryssa, Ustjugissa, Vologdassa ja Kantalahdessa,
- neljä suolankeittämöä,
- kauppapuoteja Kuolassa ja Kantalahdessa,
- omia kalastusveneitä ja
- lohiapajia eräissä joissa.

Saamelaisten tuli periaatteessa maksaa veroa luostarille, mutta he valittivat tästä Moskovaan tsaarille, joka asettui heidän puolelleen. Näistä saamelaisten kirjeistä ja vastauksista niihin on säilynyt dokumentti, joka on suomennettu ja julkaistu vuonna 1941 nimellä Kolttakylän arkisto. Arkistosta ilmenee, että saamelaisten päävalituskohteet koskivat seuraavia seikkoja:

680 *Macak* 2005 s. 612–659.

Leif Rantala

- Kuolan kauppiat olivat viinan myötä vaikuttaneet kielteisesti luostariin ja saamelaisiin;
- munkit olivat myyneet hankkimiaan kalastusosuuksiaan edelleen Kuolan kauppiaille;
- kauppiat maksoivat veroa näistä kalastusoikeuksista suurruhtinaalle, mutta samalla kalastuksella he leikkasivat saamelaisten kalastusoikeuksia.

Petsamon luostari tuhottiin ensimmäisen kerran vuonna 1589, jonka jälkeen se sijaitsi 30 vuotta Kuolassa. Sitten se rakennettiin uudelleen Petsamoon, kunnes se taas vuonna 1764 suljettiin ja avattiin uudestaan vuonna 1883. Sen jälkeen se toimi Petsamossa toiseen maailmansotaan saakka, jonka jälkeen jäljellä olevat munkit siirrettiin Uuteen Valamoon Heinävedelle. Heinävedellä viimeinen Petsamosta peräisin ollut munkki, *Akakii*, kuoli 110-vuoden iässä vuonna 1984. Venäjän aikana Petsamon luostari avattiin uudelleen 1990-luvulla, ja tällä hetkellä siellä on neljä munkkia.

14.2.3 Kuolan saamelaisten vahvistuskirjat eli graamotat

Saamelaisten tilannetta 1500–1700-luvuilla kuvaa hyvin *prof. J.J. Mikkolan* se-
lostus:

Merkillistä oli havaita venäläisten ja etupäässä Petsamon luostarin himoinneen kolttain etuuksia ja kaikin keinoin vallanneen niistä suuren osan, mutta toiselta puolen pitivät koltat kiinni oikeuksistaan valittaen Moskovan tsaareille, ja nämä asettuivat välittävälle kannalle, kunnes Pietari Suuri, aivan hallituksensa alussa, antoi perin pohjin tutkia asiaa ja hylkäsi jyrkästi kaikki munkkien valitukset ja väitteet, vieläpä ennakkoluulottomasti kumosi kaikki edellisten tsaarien, luostarien valheellisiin valituksiin perustavat *graamotatkin*. Koltat pääsivät oikeuksiinsa, mutta tätä onnellista tilaa kesti vain noin 70 vuotta. V. 1775 kuittasi Arkan-
gelin varusväen upseeri lappalaisilta vastaanotetuiksi kaikki tsaarien vahvistuskirjat, jotka oli käsketty palauttaa Pietariin. Kolttien kalavedet vuokrattiin muukalaisille ja Venäjän Lapissa alkoi ahdinkotila, jota kesti aina *Nikolai I:n* (tsaari v. 1825) aikaan asti. Silloin Venäjän hallitus taas alkoi suosia lappalaisia.⁶⁸¹

Koltat olivat kautta aikojen säilyttäneet nämä asiakirjat puukotelossa, joka kaivettiin maahan. Esimerkiksi Suonikylässä asiakirjakotelo oli pidetty piilossa puun juuren alla, ja piilopaikka on ollut vain kolmen miehen, siidan vanhimman ja kahden muun tiedossa. Jos yksi kolmesta kuoli, oli kahden jäljellä olevan määrättävä kolmas. Vuonna 1931 asiakirjat kuitenkin luovutettiin

681 *Mikkola* 1941 s. 11–12.

apulaissisäministeri *Niilo Soljalle*, joka toi aineiston Helsinkiin ja kansallisar-kistoon. Nämä asiakirjakokoelmat koskevat ajanjaksoa 1601–1733. Vanhin löydetty graamota on vuodelta 1517.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että nämä asiakirjat kertovat saamelaisten taisteluista luostareiden, veronkantajien ja kalastajien pyrkimyksiä vastaan. Näitä asiakirjoja ei tiettävästi ole koottu mihinkään yhtenäiseen julkaisuun, ei Suomessa eikä Venäjälläkään. *Haruzinin* vuonna 1890 julkaisema laaja teos Kuolan saamelaisista sisältää kuitenkin yli 70 sivua näitä saamelaisia koskevia vanhoja dokumentteja⁶⁸².

14.3 Saamelaiset ja valistunut itsevaltius - tilanne 1800-luvulla

Saamelaisten tilanne alkoi jollakin lailla parantua Nikolai I:n hallinnon aikana (v. 1825–1855), kuten Mikkola kirjoitti. Oikeastaan hänen isänsä, *Aleksanteri I* (hallitsi v. 1801–1825) aloitti jo pohjoisten vähälukuisten alkuperäiskansojen oikeudellisen aseman parantamisen. Aleksanteri I valloitti Suomen, mutta salli suomalaisten noudattaa Ruotsin lakeja. Aleksanteri teki myös vuonna 1819 matkan Ouluun ja Tornioon. Torniossa ”hän salli että hänelle esiteltiin pohjoisimpana asuvia alamaisia koostuen seitsemästä lappalaisesta, jotka olivat Tornioon alakutsutut, puettuina kansallispukuunsa ja varustettuina kahdella elävällä porolla”, kuten aikalaisteksti kuuluu.

Joka tapauksessa tsaari julkaisi vuonna 1822 asiakirjan, jonka suomennos ehkä olisi ”vierasheimolaisten hallintoa koskeva säädös”. Säädöksen 1 pykälän mukaan säädös koskee vain Siperiassa eläviä vierasheimolaisia ja sen jälkeen nämä heimot luetellaan seuraavissa pykälissä. Säädöksessä on peräti 365 pykälää, mutta useimmat niistä ovat hyvin lyhyitä (2–3 riviä). Nämä vierasheimolaiset jaetaan siinä kolmeen ryhmään: 1) paikallaan asuvat heimot, 2) jutaavat heimot ja 3) kiertelevät tai pyydystävät heimot. Jutaavista heimoista sanotaan selkeästi, että he omistavat käyttämiään alueita (ven. имеют назначенные во владение земли). Venäläisiä oli ankarasti kielletty asettumasta asumaan alueille, jotka oli säädöksessä määrätty vierasheimolaisille.⁶⁸³

Saamelaisia ei siis lueteltu näihin vierasheimolaisiin, koska he asuivat muualla kuin Siperiassa. Toisaalta Norjasta kotoisin ollut saamelainen tutkija *Johan Albert Kalstad* on löytänyt tietoja siitä, että *keisari Aleksanteri II* (tsaari

682 *Haruzin* 1890, s. 395–462.

683 Venäjän perustuslakituomioistuimen asiantuntija, *prof. V. A. Krjažkov*, on julkaissut Venäjän vähälukuisia alkuperäiskansoja koskevia lakeja, asetuksia jne. Tähän mennessä on ilmestynyt kolme osaa. Vuonna 1822 säädetty säädös on lähes kokonaisuudessaan julkaistu sarjan 2. osassa. *Krjažkov* 1999 s. 8–26.

1855–1881) uudistuspolitiikan seurauksena saamelaisilla oli jonkinlainen itsehallintoalue vuodesta 1866 lähtien. Silloin perustettiin saamelainen volosti (Kol'sko-Loparskaja volost') ja saamelaisten valitsema edustuksellinen elin *Koalneg Sobbar'*. Volostiin kuului neljä saamelaisyhteisöä: Petsamo, Jokostrovje, Voronje ja Ponoj. Tämä sobbar oli Kalstadin mielestä nykyisten saamelaiskäräjien edeltäjä. ”Saamelaisvolosti” oli olemassa vuoteen 1927 saakka, jolloin sen nimi muuttui Kuolalais-lappalaiseksi volostiksi ja vuonna 1929 taas Kuolalais-lappalaiseksi rajoniksi. Kalstad toteaa myös, että 1800-luvulla oli Kuolassa olemassa yhdeksän vierasheimolaista neuvostoa⁶⁸⁴. Lieneekö tarkoittanut samaa kuin alussa mainitut sobbarit?

Vaikka vuoden 1822 laki koski vain siperialaisia kansoja, jonkinlaisia sääntöjä näyttää silti olleen voimassa myös saamelaisten suojelemiseksi muilta siirtolaiskansoilta. Tämä ilmenee *komi*-kansan tuloon liittyvistä asiakirjoista. Komit saapuivat idästä Kuolan niemimaalle vuodesta 1884 alkaen ja vuosina 1886–1887 Luujärvelle, Kuolan saamelaisten keskuspaikkaan. Ajalta löytyy seuraava (myöhemmin englanniksi käännetty) teksti:

”The Izhemets (izmalainen=komi LR) did not have juridical grounds for settling inside the limits of the Kola uyezd (kunta LR) - they had no permit from the authorities for migration, for leaving their community, neither did they have the consent of the Saami for settling in their village.”

Kun siirtolaisista seurasi vastustusta saamelaisten keskuudessa, turvauduttiin vanhaan ja hyväksi koettuun keinoon:

“Owners of huge /reindeer/ herds used money freely to bribe officials and intoxicate Saami with alcohol in order to get an approval from the village council to enter the community.”⁶⁸⁵

Komin kansa on varsin runsaslukuinen ja sen omassa tasavallassa nykyinen väkiluku on n. 300 000 henkeä, joten se ei mahdu Venäjän vähälukuisten kansojen luetteloon. Komit ovat tunnettuja utteruudestaan ja energiastaan (mutta yleisesti myös viekkaudestaan, oveluudestaan) ja heidän poronhoitotapansa oli erilainen kuin saamelaisten, mikä aiheutti pian ristiriitoja saamelaisten ja komien kesken. Heräsi kysymys, kumman kansan tavalla hoidetaan poroja tästä lähtien. Kuolan niemimaalla on komien saapumisen jälkeen ollut selvä hierarkia eri kansojen välillä: ylimpänä venäläiset, sitten komit ja pohjalla saamelaiset. Tullessaan komit toivat mukanaan *samojedeja* (nyt nenetsejä) poropaimenina, mutta heitä on nykyään niin vähän (enintään 200 henkeä), ettei heitä paljoakaan noteerata. Suomalainen kasvitieteilijä *Kihlman* ta-

684 Kirje N.B. Bogdanovilta N.P. Šukšinille 2005.

685 *Bryleva* 1996 s. 161.

pasi vuonna 1889 Kantalahden ulkopuolella näitä komeja, jotka olivat matkalle Luujärvelle, mutta hän luuli heitä samojedeiksi/nenetseiksi. Kansojen hierarkia on muuttunut vasta 1990-luvulla, jolloin Kuolan saamelaiset saivat yhteyden Pohjoismaiden saamelaisiin ja nykyisin Kuolan komit ovat hiukan kateellisia saamelaisille heidän länsiyhteyksiensä takia. Neuvostoaikana Kuolan saamelaiset eivät edes tienneet, että muissa maissa on myös saamelaisia, kunnes sattumalta löytyi lehtijuttu ”Skandinavian” saamelaisista⁶⁸⁶.

Tiетävästi ainoa Kuolan saamelaisten oikeuksia käsittelevä teos 1800-luvulta on *Aleksandra Jefimenkon* (1848–1918) kirjoitus, jonka otsikko suomenmennettuna kuuluu ”Arkangelin läänin lappalaisten, karjalaisten ja samojedien kansanomaiset juridiset tavat”. Se ilmestyi vuonna 1878 sarjassa ”Vierasheimolaisten kansalliset juridiset tavat”. Alussa Jefimenko, joka itse oli syntynyt Kuolan niemimaan etelärannikolla, selostaa saamelaisten asuinpaikat, kielet ja lukumäärän. Sitten hän toteaa, että ”lappalaiset menettivät itsenäisyytensä jo 1000-luvulla, kun novgorodilaiset alistivat heidät ja myöhemmin he joutuivat Moskovan vallan alle”. Sitten hän selostaa laajalti Petsamon luostarin merkitystä saamelaiskylille.

Juridiset kysymykset Jefimenko jakaa kirjoituksessa seuraavasti:

- I. Siviilioikeus
 - a. Perheoikeus
 - b. Perheenjäsenten juridiset suhteet
 - c. Holhous
 - d. Tapa hankkia omaisuutta
 - i) yleensä
 - ii) yksityiskohtaisesti
- II. Rikosoikeus
- III. Yhteiskunnallinen järjestys, tuomioistuimet, rangaistus.

Kirjoituksen lopussa on 30 sivua erilaisia saamelaisia koskevia vanhoja asiakirjoja. Merkittävää kirjoituksessa on, ettei Jefimenko viittaa yhteenkään lakiin tai säädökseen. Maanomistuksesta hän kirjoittaa yksioikoisesti vain, että saamelaiset omistavat käyttämiään maa-alueita (ven. Занимая огромное пространство земли, Лопари являются обладателями многих землянах, рыбных и звериных угодий). Sitten hän toteaa, että kaikki lappalaisten maat, kuten myös joet, purot, järvet, pikkuvesistöt ja metsäpalstat, on jaettu lappalaisten sukujen kesken ja siirretty niille ja niiden jälkipolville periytyvään käyttöön. Saamelaisten mielestä valtio on ikään kuin suuri perhe, jossa

686 Venäläiset puhuvat usein Skandinaviasta siten, että Suomikin kuuluu siihen. Termi *Pohjoismaat*, jota tässäkin artikkelissa tosiasiaassa tarkoitetaan, ei ole venäjäksi vakiintunut.

isäntänä on keisari, jolla on kaikki valta kaikki ihmisten suhteen ja jota jokainen on velvollinen tottelemaan. Virkamies on keisarin vallan toteuttaja, ja virkamiehiäkin on toteltava.

Kuolan niemimaata koskeva tieteellinen tutkimus alkoi myös 1800-luvulla. Ajanjaksolla 1820–1917 Suomesta Kuolassa kävi enemmän tiedemiehiä kuin mistään muusta maasta. Yhteensä 73 suomalaista tutkijaa teki siellä kenttätöitä tai vastaavaa empiiristä tutkimusta. He hyödynsivät geologiaa, biologiaa, eläintiedettä ja maantiedettä tutkimuksissaan, mutta tutkivat myös saamen kieltä ja kulttuuria (erityisesti *Arvid Genetz, T. I. Itkonen, V. Tanner*). Tutkijoiden määrää kuvastaa se, että saamelaiset alkoivat kutsua kaikkia turistejakin professoreiksi!

Tunnetuin tutkimusretkistä on ns. Suuri Kuolan retki vuonna 1887, jonka seurauksena ilmestyi parikymmentä kirjaa ja artikkelia. Tutkimusretkien tuloksista saamelaisen kulttuurin kannalta tärkeimpiä ovat Kuolan saamen murteiden sanakirja, ja sen tekijän Arvid Genetzin julkaisema ensimmäinen Kuolan saamenkielinen kirja *Matteuksen evankeliumi*, joka painettiin Helsingissä vuonna 1878. Lisäksi 1800-luvun lopulla otti saamenkielinen koululaitos ensi askeleensa ja opetusta varten painettiin vuonna 1895 ensimmäinen pieni 22-sivuinen aapinen. Aapinen ilmestyi Paatsjoen murteella, jota ei sen jälkeen kuitenkaan ole juuri käytetty kirjakielenä.

Koko Kuolan niemimaan kehitykselle oli hyvin tärkeää rautatien valmistuminen Pietarista Murmanskiin jo alkaneen 1. maailmansodan aikana vuonna 1916. Rata rakennettiin ennätysvauhdilla, sillä rakentajien luku oli ajoittain yli 20 000 henkeä. Sen pituus on yli 1000 km. Ennen Murmansikin radan rakentamista suomalaiset insinöörit olivat jo 1890-luvulla selvittäneet mahdollisuutta tehdä rautatie Oulusta Jäämeren rannalle. Venäläiset kuitenkin pysäyttivät tämän hankkeen, koska pelkäsivät, että rautatie Oulusta tekisi suomalaisille liian helpoksi pääsyn Jäämerelle, ja seurauksena olisi suomalaisten joukkomuutto⁶⁸⁷.

14.4 Saamelaiset ja neuvostokauden alku – tilanne vuosina 1917–1939

Neuvostoliiton ensimmäinen perustuslaki hyväksyttiin 10.7.1918. Sen 22 §:n mukaan ”Venäjän sosialistinen neuvostotasavalta, tunnustaa yhtäläiset oikeudet kansalaisille riippumatta heidän rotu- ja kansallisuusalkuperästään ... samaten kaikkien kansallisuuksien vähemmistöjen sortamisen tai niiden tasa-arvoisuuden rajoittamisen.”

687 Rantala 2008 s. 41–42.

Neuvostokausi alkoi Kuolan saamelaisille sekavasti: olihan Venäjällä valtakumous, sisällissota ja mm. suomalaisten, englantilaisten, ranskalaisten organisoimia hyökkäyksiä sekä Kuolan niemimaalle että Arkangeliin. Myös espanjantauti aiheutti suuressa määrin ihmishenkien menetyksiä Kuolassa. Sisällissodanaikana alkoivat myös poliittisiin vastustajiin ja oletettuihin vastustajiin kohdistuvat vainot⁶⁸⁸, jotka sittemmin 1930-luvun lopulla kulmineituvat suoranaisesti ihmisten joukkoteurastuksiksi.

Tieteellisesti 1920-luvun keskivaihe ja 1930-luvun alku olivat Kuolan tutkimuksen kulta-aikaa. Esimerkiksi pohjoisten kansojen kirjakieli syntyi. Noin vuonna 1925 kutsuttiin kielentutkijoita Leningradiin ja heille sanottiin, että ”te lähдете чукчиен луо, те мансиен луо, те саамелаистен луо jne. Sitten opitte sikäläisen kielen ja luotte kirjakielen ja kokoonnumme taas tänne viiden vuoden kuluttua.”⁶⁸⁹ Kuolaan lähetettiin myös taitavia kansatieteen, antropologian yms. tutkijoita, joiden kirjat ja kirjoitukset edustavat tänä päivänäkin korkeata tieteellistä tasoa. Sellaiseen laatuun ei edes tänä päivänä Venäjällä yllätä.

Niin sanottu *Stalinin* perustuslaki hyväksyttiin vuonna 1936. Myöskään siinä ei erikseen mainita vähälukuisia kansoja, mutta sen osassa *Kansalaisten perusoikeudet ja velvollisuudet* todetaan, että ”SSSR:n kansalaisilla on oikeus sivistykseen. Tämän oikeuden turvaa... kouluopetuksen antaminen äidinkiellellä.”⁶⁹⁰ Stalinin perustuslain 123 §:ssä puolestaan sanotaan, että ”SSSR:n kansalaisten tasa-arvoisuus kaikilla talous-, valtio- ja kulttuurielämän sekä yhteiskunnallis-poliittisen elämän aloilla heidän kansallisuudesta ja rodusta riippumatta on järkkymätön laki”.

Poronhoidon ja myös karjalalouden kollektivisointi toteutettiin 1930-luvun alussa. Kuolaan oli vuonna 1934 perustettu 14 kolhoosia. Kollektivisoinnin vastustajille kävi usein huonosti, eli he joutuivat pidätetyksi ja tuomittavaksi yleensä kuolemaan taikka työ- tai vankileireille, mikä saattoi käytännössä olla leirien olosuhteiden vuoksi sama asia. Kollektivisointi johtikin tosiasiaassa poronhoidon yleiseen romahdukseen, niinpä poroluku väheni huomattavasti. Tuomioiden perustaksi keksittiin mitä mielikuvituksellisimpia juttuja, ja kidutusta käyttäen pidätetyt saatiin tunnustamaan lähes mitä tahansa. Tunnetuin Kuolaa koskeva juttu on ns. saamelainen salaliitto vuosilta 1937–1938. Salaliiton perusteella 34 henkilöä, joista useimmat olivat saamelaisia, syytettiin siitä, että he aikoivat muodostaa oman valtion, joka sen jälkeen oli tarkoitus liittää

688 Lenin otti vallan käsiinsä 7.11.1917 ja Venäjän sisällissota alkoi ja se kesti 1921–1922 asti. Kesällä 1918 Lenin vaati, että ”epäluotettavat ainekset” olisi suljettava keskitysleireihin kaupunkien ulkopuolella. Vuonna 1921 oli jo perustettu 84 leiriä 43 provinssiin. Ks. *Applebaum* 2004.

689 Kielentutkija *Kert* väittää tämän tapahtuneen vuonna 1932, mutta uusi saamenkielinen aapinen ilmestyi jo vuonna 1933, joten siinä tapauksessa olisi epäuskottavan nopeasti toimittu.

690 Stalinin perustuslaki 121 §.

Suomeen. Koska valtiolla piti olla johtaja, keksittiin sellaiseksi johtaksi murmanskilainen tutkija, *Alymov*. Tässä tekaistussa jutussa tuomittiin kuolemaan 15 henkilöä ja 13 lähetettäväksi vankileirille. Muutama kuoli jo tutkinnan aikana kidutuksiin vankilassa. Kaiken kaikkiaan vuosina 1930–1953 teloitettiin tai tuomittiin vankileireille 100 saamelaista. Kun saamelaisväestön määrä oli tuoloin kokonaisuudessaan noin 1700 henkeä, tuomittujen määrä nousi lähes 6 prosenttiin koko saamelaisväestöstä. Vankileiriltä palasi elävänä tietävästi kaksi ihmistä. Muut menehtyivät nälkään ja tauteihin⁶⁹¹.

Neuvostoliiton lainsäädäntö otti 1920-luvulla virallisesti käyttöön käsitteen ”pohjoiset vähälukuiset kansat”, joiden lukumäärä oli pitkään 26. Viime vuosina luetteloon on liitetty uusia kansoja, jotka ovat perin tuntemattomia, ja jotka asuvat aika etelässä. Nämä kansat saivat joitakin etuisuuksia (ven. льготы), jotka ovat osittain säilyneet tähän päivään saakka. Kuolan niemimaalla nämä etuisuudet ovat koskeneet saamelaisia ja nenetsejä, mutteivät komeja, vaikka komitkin elävät täysin samanlaisissa olosuhteissa kuin nämä kaksi muuta kansaa. Komit ovatkin useasti protestoineet näitä etuisuuksia vastaan. Eri asia on, miten sitten todistetaan, että olet saamelainen, nenetsi ja niin edelleen. Aivan viime vuosiin asti oli Neuvostoliitossa ja Venäjällä olemassa merkintä ”kansallisuus” virallisissa papereissa, mutta nykyisin sitä ei ole. Jos vanhemmat olivat merkinneet sinut esimerkiksi saamelaiseksi, niin pystyit nauttimaan näistä etuisuksista. Jos saamelaiset vanhempasi olivat sen sijaan merkinneet sinut venäläiseksi, niin merkinnän muuttaminen myöhemmällä iällä oli tavallisesti hyvin hankalaa, ja usein oli käännyttävä tuomioistuimen puoleen kansallisuuden muuttamiseksi. Muutamia vuosia sitten nämä kansallisuusmerkinnät lopetettiin, joten on epäselvää, miten nyt saamelainen todistaa olevansa saamelainen.

Vähälukuisten kansojen etuisuudet ovat ainakin osittain myös tänä päivänä olemassa, mutta tosiasiallinen tilanne on seuraavanlainen: 1) lääkkeet – erään suullisen tiedon mukaan, joitakin lääkkeitä kyllä annetaan ilmaiseksi, mutta ne ovat sellaisia lääkkeitä, jotka ovat joka tapauksessa hyvin halpoja, 2) kalastus – paikallisten asukkaiden kalastus on järjestetty siten, että nämä viranomaiset ovat antaneet yhdelle perheyhtymälle (nim. Čarr) valtuudet jakaa saamelaisille ja nenetseille ilmaisia kalastuslupia, jonka perusteella luvan saanut saa kalastaa yhdellä verkolla (35 metriä) kaksi viikkoa kerrallaan. Kahden viikon kuluttua lupa on taas uudistettava. Čarr-perheyhtymän edustajalla on oma toimistonsa, joka on auki muutamia tunteja päivässä. Paikallisille asukkaille on arvoitus, miten kyseinen saamelainen on onnistunut saamaan itselleen tällaisen oikeuden myöntää kalastuslupia⁶⁹².

691 Rantala 2006 s. 77–125.

692 Igontova Anna, Juškov Evgenij, suullinen tieto 28.8.2009.

Sotien välissä annettiin muutamia uusia lakeja, jotka koskivat pohjoisia vähälukuisia kansoja. Vuonna 1926 hyväksyttiin *Venäjän federatiivisen sosialistisen neuvostotasavallan (lyh. RSFSR) vierasheimolaisten ja pohjoisten reuna-alueiden heimojen hallintoa koskeva väliaikainen asetus*. Asetuksessa luetellaan kansoja, joita se koskee. Se sisältää listassaan samojedit (nenetsit) ja 38 muuta kansaa, joista aika monet ovat jo hävinneet, mutta listassa ei mainita saamelaisia. Asetus nimeää erilaisia vierasheimolaisten asioita hoitavia elimiä ja neuvostoja eri tasoilla. Näiltä ajoilta on peräisin mielenkiintoinen, ajan henkeä kuvaava plakaatti (liite 2, kuva 13)⁶⁹³, jossa sanotaan ”Äänestäkää vierasheimolaisten neuvostoon työläisiä. Älkää äänestäkö shamaaneja tai kulakkeja.”

Vuonna 1927 ilmestyi *asetus vierasheimolaisten ja RSFSR:n pohjoisten reuna-alueiden kansallisuuksien hallintoelinten tuomioitoimen toteuttamisesta*. Jälkimmäisen asetuksen ydin on siinä, että tuomioissa saa noudattaa paikallisia tapoja, mikäli ne eivät ole ristiriidassa neuvostolainsäädännön kanssa. Vuonna 1929 tuli voimaan myös *asetus kansallisten vähemmistöjen valtuutetuista*, jonka pääideana on, että tällainen valtuutettu valvoisi kansallisten vähemmistöjen etuja, kun budjetteja ja suunnitelmia laaditaan. Viimeinen tuolloin annettu pohjoisiin vähälukuisiin kansoihin liittyvä säädös koskee joidenkin kansallisten piirikuntien muodostamista⁶⁹⁴. Saamelaiset eivät saaneet koskaan tällaista omaa piirikuntaa, vaikka vuosina 1936–1963 oli kyllä olemassa nimeltään saamelaisiin viittaava kunta, *Saamskij Rajon*. Kunta sijaitti Kuolan niemimaan pohjoisella ja itäisellä rannikolla, ja sen pääpaikka oli Ponoin kylä, joka nykyisin on autio.

14.5 Saamelaiset ja sota-aika

Ensin oli talvisota (v. 1939–1940), jolloin useat Suomelle kuuluvan Petsamon asukkaat, mukaan lukien koltat, joutuivat Neuvostoliiton sotavangeiksi. Koltat kuljetettiin Pulozeron saamelaiskylään Murmanskin eteläpuolelle. Täällä koltat tapasivat heimoveljiään, jotka he olivat tavanneet edellisen kerran Petsamon luostarissa ennen vallankumousta. Talvisodan jälkeen Neuvostoliitto kaikkien yllätykseksi palautti Petsamon Suomelle lukuun ottamatta osaa Kalastajasaarennosta. Rauhanteon jälkeen Suomen koltat palasivat Petsamoon.

Talvisodan jälkeen seurasi jatkosota, jolloin Saksalla ja Suomella oli, jos niin voidaan sanoa, yhteinen vihollinen Neuvostoliitto. Saksalaisten hyökkäys kohti Murmanskia tyrehtyi hyvin nopeasti, kun taas etelässä, Keski- ja Itä-Eu-

693 Kuvan on ottanut Fredrik Forsberg Luujärvellä vuonna 1977.

694 *Krjážkov* 1999 s. 26–38.

roopassa saksalaiset pääsivät etenemään tuhansia kilometrejä Neuvostoliiton alueelle. Saksalaisten eteläpuolella Petsamossa ja Kuolan niemimaalla ei ollut varsinaisia rintamalinjoja, vaan suomalaiset sissit ja neuvostoliittolaiset partisaanit partioivat molemmat yli rajan. Suomen puolelta partioissa oli mukana useita koltia, ja tiedettiin, että Neuvostoliiton puolellakin partisaaneissa oli sikäläisiä saamelaisia. Sodan ajaksi vainot pysähtyivät Neuvostoliitossa, mutta sodan jälkeen, kun sotavangit palautettiin Neuvostoliittoon, vainot jatkuivat muutamia vuosia. Sodan aikana saamelaisilla oli monenlaisia elämänkohtaloita. Eräs saamelainen Neuvostoliiton sotamies jäi suomalaisten vangiksi vuonna 1941 Kiestingissä. Mies liittyi vankina ollessaan suomalaisten puolelle ns. heimopataljoonaan ja haavoittui vuonna 1944. Hän piilotteli Suomessa vuosina 1944–1947, jotta häntä ei olisi palautettu Neuvostoliittoon, kunnes pääsi pakenemaan Ruotsiin, jossa hän kuoli vasta vuonna 1983. Kaikkina näinä vuosina hänen sukulaisensa olivat luulleet miehen kaatuneen jo sodassa.

14.6 Saamelaisten tilanne heti sotien jälkeen

Toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliiton epäinhimillinen politiikka jatkui. YK hyväksyi 10.12.1948 yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen. Neuvostoliitto äänesti vastaan, ja tosiasiasa 1950–1970-luvut olivat Kuolan saamelaisille ihmis- ja poliittisten oikeuksien näkökulmasta synkkää aikaa. Kuolan saamelaisille 1960-luku oli tavallaan yhtä tuhoisa kuin Stalinin vainot, koska vuonna 1964 Neuvostoliiton hallitus teki päätöksen lakkauttaa ns. perspektiivittömiä kyliä Neuvostoliitossa. Sellaisia kyliä oli kymmeniä tuhansia koko maassa, ja päätöksellä lakkautettiin myös 11 ikivanhaa saamelaista kylää. Kylien asukkaille annettiin muutama kuukausi aikaa kerätä tavaransa ja etsiä uusi maja- ja työpaikka. Vuosina 1948–1980 annettiin myös aika monta alkuperäiskansoja koskevaa neuvostoviranomaisten määräystä. Ne olivat tavallisimmin Neuvostoliiton ministerineuvoston alkuperäiskansojen kulttuurin ja talouden tukemiseen liittyviä päätöksiä. Keskimäärin tehtiin yksi tällainen päätös vuodessa, mutta pääosa päätöksistä koski suoraan Kaukoitää. Kuolan niemimaata ei mainita erikseen yhdessäkään asiakirjassa tältä ajalta. Kuolan saamelaisilla ei siten ollut mitään erityisasemaa, vaan niitä kohdeltiin samalla tavoin kuin muitakin Neuvostoliiton pohjoisia alkuperäiskansoja.

Sotien jälkeen Kuolan saamelaiset elivät pitkään täysin eristettyinä. Luujärvi oli ulkomaalaisilta kiellettyä aluetta vuoteen 1990 asti. Paikallisia lehtiä ei saanut tuoda mukanaan Suomeen tai muihin maihin. Ihmisillä ei ollut puhelimia ja kirjeet aukaistiin rajalla. Luujärvellä ei vuosina 1940–1959 käynyt tietävästi yhtään ulkomaalaista vierailijaa. Ensimmäisenä ulkomaalaisena

valtuuskuntana siellä kävi vuonna 1960 norjalaisia poronhoitajia, jotka olivat tosiasiassa kommunisteja ja jotka kotiin tultuaan kirjoittivat neuvostoporonhoitoa ylistäviä lehtijuttuja Norjan viranomaisten harmiksi⁶⁹⁵.

14.7 Saamelaiset ja Neuvostoliiton viimeisen ajan lainsäädäntö

Neuvostoliiton perustuslakiin vuodelta 1977 tehtiin lisäys (36 §) vuonna 1981. Kyseisessä pykälässä sanotaan, että Neuvostoliiton kansalaisilla on yhtäläiset oikeudet riippumatta rodusta ja kansallisuudesta⁶⁹⁶.

Venäjän perustuslakituomioistuimen asiantuntija V. A. Krjažkov mainitsee lisäksi seuraavat säädökset, jotka koskevat vähälukuisia alkuperäiskansoja:

1) Laki *sellaisten Neuvostoliiton kansalaisten vapaasta kansallisesta kehityksestä, jotka asuvat omien alueidensa ulkopuolella tai joilla ei ole sellaisia* (hyväksytty 26.4.1990) sekä 2) Asetus *maan ekologiselle tervehdyttämiselle välttämättömistä toimista*.

Jälkimmäinen on Neuvostoliiton korkeimman neuvoston 27.11.1989 antama asetus, jossa suositellaan, että määriteltäisiin Pohjolan, Siperian ja Kaukoidän kansoille sellaisia luonnonvarojen perinteisen käytön alueita, joilla ei saa aloittaa teollista toimintaa.

14.8 Saamelaiset ja nykyisen Venäjän aika

Neuvostoliitto lakkasi vuonna 1991 olemasta valtiona, ja sen tilalle tuli taas Venäjä. Tyypillistä tälle kaudelle on eritasoisten lakien, asetusten ja muiden sellaisten säädösten suuri määrä. Aluksi on mainittava Venäjä perustuslaki vuodelta 1993. Perustuslain 69 § kuuluu seuraavasti:

Venäjän federaatio takaa pienten alkuperäiskansojen oikeudet kansainvälisen oikeuden periaatteiden ja normien sekä Venäjän federaation tekemien kansainvälisten sopimusten mukaisesti⁶⁹⁷.

695 *Fjellheim* 1960 s. 3–4.

696 Venäjän Sosialistisen Federatiivisen Neuvostotasavallan Perustuslaki, Kuopio 1920 s. 10–11. Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liiton Perustuslaki, Helsinki 1945 s. 81. Konstitucija SSSR, Moskva 1987 s. 13.

697 The Constitution of the Russian Federation. Konstitucija Rossijskoi Federacii. Venäjän Federaation Perustuslaki. Finnish Lawyers' Publishing. Helsinki 1994, s.22, 59, 98

Venäjällä onkin 1990-luvulta lähtien säädetty lakeja ja asetuksia sekä annettu määräyksiä ja päätöksiä federaatio- ja aluetasolla. V. A. Krjažkov mainitsee, että tällaisia lakeja yms. on viimeisten 15 vuoden aikana (ennen vuotta 2004) annettu yli 550 kpl. Lukumäärä on niin suuri, ettei tässä yhteydessä ole mahdollista luetella kaikkia eikä edes niitä, jotka jollakin tavoin olisivat tärkeitä Kuolan saamelaisille. Seuraavissa alajaksoissa mainitsen vain joitakin kaikkein tärkeimpiä säädöksiä kronologisessa järjestyksessä.⁶⁹⁸

14.8.1 Federaation tason saamelaisia koskevia lakeja ja asetuksia

Venäjän federaation tasolla on annettu useita Kuolan saamelaisia koskevia lakeja ja asetuksia. Seuraavassa olen luetellut niistä tärkeimpiä ja lisäksi tehnyt joitakin yleisiä havaintoja niiden sisällöstä:

1. *Venäjän federaation kansojen kielistä* (laki hyväksyttiin 25.10.1991)

Laki takaa, että voidaan käyttää myös muita kieliä kuin venäjää, joka kuitenkin on ainoa virallinen kieli Venäjällä. Saamelaisten ei tiedetä vedonneen tähän lakiin puolustaessaan kulttuurisia oikeuksiaan.

2. *Venäjän Federaation (VF) Pohjolan, Siperian ja Kaukoidän vähälukuisen alkuperäiskansojen taloudellisesta ja kulttuurisesta kriisistä* (VF:n liitto-neuvoston asetus 26.5.1995)

Asetuksessa mainitaan, että seuraavat kansat ovat jo kadonneet: kerekit, tsuvaanit, orokit, ainut ja että katoamisen partaalla ovat jukagiirit, ketit, orotshit ja monet muut vähälukuisat kansat. Asetuksessa ehdotetaan taloudellisten resurssien lisäämisen lisäksi, että tutkitaan voidaanko ILO:n sopimus nro 169 vuodelta 1989 ratifioida.

3. *Maanperän luonnonvaroista* (laki hyväksyttiin 21.2.1992)

Tämä laki tunnustaa vähälukuisten kansojen intressit.

4. *Pohjoisten vähälukuisten kansojen alkuperäiskansojen taloudellinen ja sosiaalinen kehitys vuoteen 2000 asti* (Venäjän federaation ohjelma, hallituksen asetus 13.9.1996)

Asetuksen perusteluissa mainitaan, että pohjoisessa ihmisten elämän pituus on 3-4 vuotta lyhyempi kuin keskimäärin maassa ja että alkuperäiskansoilla se vastaavasti on 10-11 vuotta lyhyempi. Tällä ohjelmalla ei tietävästi ole ollut vaikutusta saamelaisten elämään.

5. *Venäjän Federaation vähälukuisten alkuperäiskansojen oikeuksien takuista* (engl. On guarantees for rights of indigenous peoples of the Rus-

698 Lähteenä on pääasiassa käytetty *Krjažkovin* kirjasarjaa Status (korenyh) maločislennyh narodov Rossii (suom. Venäjän vähälukuisten (alkuperäiskansojen) status) I-III (painettu 1994, 1999 ja 2005).

sian Federation, kyseessä on duuman 16.4.1999 hyväksymä, liittoneuvoston 22.4.1999 hyväksymä ja presidentti *Jeltsinin* 30.4.1999 allekirjoittama laki)

Tähän laajaan lakiin kuuluu kaiken kaikkiaan 16 pykälää monine alakohdineen, ja se on kuuden sivun pituinen. Laki on periaatteellisesti oikein hyvä, eli se suojelisi alkuperäiskansojen oikeuksia monella tavoin, jos vain viranomaiset ottaisivat sen huomioon. Laki koskee kaikkia vähälukuisia alkupe-
räiskansoja, eikä vain pohjoisia kansoja. Yläraja lain soveltamiselle on 50 000 henkeä. Laki tarjoaa periaatteessa kaikenlaista suojaa ja valtion tukea sekä antaa esimerkiksi näiden kansojen asevelvollisille mahdollisuuden vaihtoehtoiseen sotilaspalveluun. Saamelaiset eivät ilmeisesti ole kuitenkaan käyttäneet hyväkseen tätä mahdollisuutta.

6. *Venäjän Federaation pohjoisten alueiden, Siperian ja Kaukoidän vähälukuisien alkuperäiskansojen perheyhtymien*⁶⁹⁹ *organisoinnin yleisistä periaatteista* (engl. On general principles of organization of ancestor communities for the indigenous peoples of North, Siberia and the Far East, yleisvenäläinen laki hyväksyttiin 20.7.2000)

Tämä säädös on yksi tärkeimpiä voimassa olevista pohjoisten alkuperäiskansojen laeista. Laki sisältää 24 pykälää ja sen tarkoitus on ”näiden kansojen ikivanhan elinympäristön, perinteisen elintavan, oikeuksien ja laillisten etujen suojeleminen”. Lakitekstissä on tarkat määräykset perheyhtymän perustamisesta, säännöistä, hallinnosta ja johtamisesta, mutta laissa on tosiasiassa hyvin vähän sanottu siitä, mitä perheyhtymän tulee konkreettisesti tehdä. Lain 19 §:ssä tosin sanotaan, että perheyhtymä voi järjestää jäsentensä lapsille opetusta ja koulutusta. Toisaalta laissa ei sanota mitään siitä, mitä perheyhtymä ei saisi tehdä. Ainoastaan ulkomaan kansalainen ei voi olla yhtymän osakaana.

Näiltä perheyhtymiltä Kuolan saamelaiset ovat odottaneet paljon hyviä tuloksia ja nopeasti, mutta kaikilta osin ei ole käynyt niin kuin olisi toivottu. Ensimmäinen perheyhtymä perustettiin Krasnoščeljen kylään vuonna 2002. Vuonna 2004 niitä oli jo yhdeksän, mutta vuonna 2006 niistä enää kolme oli toiminnassa⁷⁰⁰. Nämä yhtymät olisivat yleensä halunneet harjoittaa poronhoitoa, mutta käytännössä viranomaiset ovat olleet hyvin vastahakoisia anta-

699 Tämän lain nimessä käytetty venäjänkielinen termi ”obščina” tuottaa ongelmia kielenkääntäjille. Venäläis-suomalaiset sanakirjat antavat seuraavat suomenkieliset käännökset yhteisö, yhdistys, kunta, yhteinen omaisuus tai yhdyskunta. *Ožegovin* venäjän kielen tietosanakirja selittää sanan seuraavasti: ”vanhaan aikaan jonkin alueellisen yhteisön asukkaiden itsehallintojärjestelmä”, ”yhteisö, organisaatio”. Saamelaiskokouksissa työskentelevät tulkit ovat alkaneet käyttää suomennosta ”perheyhtymä” ja englanniksi eräässä esitteessä käytetään termiä ”ancestral community”.

700 *Vladimirova* 2006 s. 322.

maan sitä varten maa-alueita vuokralle. Saamelaisten näkökulmasta on käyty loputonta paperisotaa, jotta saataisiin maa-alueita käyttöön, ja jos niitä on saatu, alueet ovat sijainneet poronhoidon kannalta aivan mahdolltomissa paikoissa. Eräsikin henkilö kertoi minulle syksyllä 2008, että hakupaperinippu on kohta yhtä paksu kuin *Tolstoin* romaani.

Vuonna 2004 yhdeksän perheyhtymää laati yhdessä suunnitelman Kuolan saamelaisten taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen parantamiseksi. Suunnitelma on julkaistu myös englanniksi. Siinä on kolmetoista sivua hyviä ehdotuksia. Lopussa on rekisteröityjen saamelaisyhdistysten ja yhtymien luettelo osoitteineen. Luettelosta näkyy, että vuonna 2004 Kuolan niemimaalla oli kaksi saamelaista pääjärjestöä: Kuolan saamelaisten järjestö (AKS) ja Murmanskian alueen saamelaisten yhteiskunnallinen järjestö (OOSMO). Lisäksi Kuolassa toimii kansallinen kulttuurikeskus, kansallinen yritys ”Valt Jall”, saamelaistaiteilijoiden yhdistys ”Čeppes Sam”, alueellinen nuorisojärjestö, saamelaisten toimintarajoitteisten järjestö ja Kuolan saamelaisradio.⁷⁰¹

7. *Pohjoisten, Siperian ja Kaukoidän vähälukuisten alkuperäiskansojen perinteisistä luonnonvara-alueista* (engl. On the Territories of Traditional Land Use of Indigenous Peoples of North, Siberia and the Far East, laki hyväksyttiin 7.5.2001)

Lain tarkoitus on suojella vähälukuisten kansojen ikivanhoja asuinalueita, säilyttää niiden kulttuuria sekä säilyttää biologista monimuotoisuutta. Tarkoituksen toteuttamiseksi määritellään tiettyjä alueita, joita valtio erityisesti suojelee. Valtion on huolehdittava suojelualueiden oikeudellisesta asemasta. Koko laki on kuitenkin kirjoitettu niin yleisesti ja ilman tarkempia ohjeita sen käytännön toteutuksesta, että tuskinpa laista on ollut mitään konkreettista hyötyä ainakaan saamelaisille.

8. *Ympäristön suojelusta* (laki hyväksyttiin 10.1.2002)

Laissa luetellaan useita suojelukohteita, esimerkiksi luonnonsuojelualueet ja vähälukuisten alkuperäiskansojen asuin- ja elinpaikat, mikäli niillä on erityinen merkitys näille kansoille, maailman kulttuuri- ja perinnelistaan kuuluvat kohteet ja niin edelleen.

9. *Muinaismuistolaki* (hyväksyttiin 25.6.2002)

Historialliset ja kulttuurilliset kohteet ovat valtion erityisessä suojelussa.

10. *Maatalousmaan käytöstä* (kyseessä on duuman 26.6.2002 ja liittoneuvoston 10.7.2002 hyväksymä laki)

Tuntuu ensi katsomalta, ettei tällainen laki voisi vaikuttaa pohjoisten alkuperäiskansojen poronhoitoon, mutta toisin on käynyt. Laki pannaan täytäntöön vasta vuoden 2010 alusta, ja tosiasiaa se saattaa olla erittäin tuhoisa

701 The Plan of Economical and Social Development for the Kola Sami Ancestral Communities 2004 s. 4, 14

näiden kansojen poronhoidolle. Maaliskuussa 2009 pidetyssä *Maailman poronhoitajien kongressissa* puhuja toisensa jälkeen nousi kertoakseen, että lain mukana tuleva vuokra laidunmaiden käytöstä, tekee lopun monen alkuperäiskansan poronhoidosta. Lain 10 §:n mukaan ”valtion tai kuntien omistuksessa oleva maatalousmaa voidaan vuokrata uskonnollisille järjestöille, kasakayhdistyksille, tieteellisille seuroille, maatalousoppilaitoksille, Pohjolan, Siperian ja Kaukoidän vähälukuisien alkuperäiskansojen yhtymille tarkoituksena harjoittaa maataloutta, säilyttää ja kehittää näiden kansojen perinteistä elintapaa, tai kansalaisten heinäntekoa ja karjan paimentamista varten.” Kongressissa sanottiin, että poronhoito käyttää hyväksi niin valtavan laajoja alueita, että olipa vuokra miten pieni tahansa nämä poronhoitajat eivät kykene maksamaan sitä. Vedottiin muiden maiden poronhoitajiin, että nämä reagoisivat Venäjän alkuperäiskansojen poronhoidon puolesta. Kuolan niemimaalla on tosin nähtävästi jo pidemmän aikaa ollut vastaava laki voimassa, koska eräässä raportissa todetaan:

The law of Murmansk oblast ”On the rate of land tax with regards to reindeer pasture” (1996) provides a tax incentive (0,55 roubles per 1 hectare) to the Saami.⁷⁰²

Minulla ei ole kuitenkaan tarkempaa tietoa, miten ja miksi tällainen alueellinen laki on tullut voimaan. Murmanskin alueen porolaitumet ovat kuitenkin paljon pienemmät kuin esimerkiksi Siperiassa ja ehkä tällainen pienehkö vuokra ei sittenkään vaikuta poromiesten talouteen. Ongelmana Kuolan niemimaalla voi kuitenkin edellä kuvatuin tavoin olla vuokraoikeuden saaminen ylipäättään poronhoidolle.

Kaiken kaikkiaan Venäjän federaatiotasolla ongelmia näyttäisi olevan saamelaisia koskevien säädösten asianmukaisessa toimeenpanossa. Lakeja ja aseuksia on federaatiossa kyllä annettu, mutta niiden saamelaisille ja saamelaisen kulttuurille antama suoja ei edellä sanotun perusteella toteudu käytännössä. Osa Venäjän säädösten toimeenpanon ongelmista voi johtua siitä, että Kuolan saamelaiset ja aluetason toimijat eivät tunne federaatiotason säädösten saamelaisille takaamia oikeuksia.

702 *Sulyandziga R.* ym. 2003 s. 70.

14.8.2 Murmanskin aluetason saamelaisia koskeva lainsäädäntö ja hallinto

Toisin kuin Suomessa Venäjällä on läänin (oblast) tasolla alueellisia lakeja säätävä elin. Myös sitä sanotaan duumaksi tai toisinaan alueduumaksi. Venäjällä ei ole voimassa yleistä poronhoitolakia, mutta Murmanskin alueduuma on 26.12.2002 hyväksynyt *lain Murmanskin alueen poronhoidosta*. Lain tarkoitus on kehittää alueen poronhoitoa ja vahvistaa alkuperäiskansojen etuoikeutta poronhoitoon. Lain 7 §:ssä todetaan, että ”porolaidunten oikeudellisesta statuksesta ja niiden käytöstä säädellään Venäjän Federaation ja Murmanskin alueen lainsäädännön mukaisesti”. Laissa on kaiken kaikkiaan 26 pykälää, 6 sivua, ja sitä voidaan luonnehtia ”toivelistaksi”. Maavuokrasta poronhoitoa varten ei ole laissa mainintaa⁷⁰³.

Murmanskin alueen duuma on aiemmin 26.11.1997 hyväksynyt asiakirjan, jota nimitetään *Murmanskin alueen säännöksi* (peruslaiksi, ei siis perustuslaiksi). Säännön 21 § kuuluu seuraavasti:

1. ”Murmanskin alueella asuvien kansallisten vähemmistöjen oikeuksien säätely ja suojelu toteutetaan Venäjän Federaation perustuslain ja liittotason lainsäädännön mukaisesti.

2. Murmanskin alueen valtiolliset elimet avustavat Kuolan pohjoista alkupe räisväestöä, saamelaisia, toteuttamaan oikeuksiaan säilyttää ja kehittää äidinkieltään, kansallista kulttuuriaan, perinteitään ja tapojaan.

3. Historiallisilla asuma-alueilla saamelaiset käyttävät hyväkseen perinteisiä luontoon kuuluvia elinkeinoja⁷⁰⁴.

Kyseessä oleva pykälä lienee sekin enemmän yleistä puhetta tavoitteista kuin konkreettisia toimia, sillä ei ole tiedossa, että jokin saamelaista tahoista olisi vedonnut tähän lainkohtaan missään konkreettisessa asiayhteydessä. Toisaalta voidaan sanoa, ettei Murmanskin lääninhallitus ole ollut aivan toimeton saamelaisten asioissa. Lääninhallituksen alaisuuteen perustettiin jo 1990-luvulla sen *Pohjoisten alkuperäiskansojen komitea*, jossa oli vain kaksi työntekijää: presidentti (saamelainen) ja taloudellisten asioiden kehityksen pääasiantuntija (venäläinen). Viimeksi mainittu on ollut pitkään tässä virassa, ja hän on laatinut useita lehtijuttuja, jotka kovasti sättivät Skandinavian saamelaisia milloin mistäkin. Komitea toimi tässä muodossa vuosina 1992–2002. Vuosina 2002–2004 tämä elin siirtyi aluehallintoon kuuluvaan paikallisen itsehal-

703 Zakon Murmanskoi oblasti o severnom olenevodstve Murmanskoi oblasti. Prinjat 26.12.1997, s. 1–7.

704 Ustav (osnovnoi zakon) Murmanskoi oblasti. Murmansk 1998, s. 9.

linnon lainsäädäntö- ja reformidepartementtiin yhdeksi osastoksi (ven. sektor). Puheenjohtajan jäätyä eläkkeelle johtajaksi tuli saamelainen nainen. Pääasiantuntija pysyi virassaan ja kirjoitti mahtipontisesti: ”komitean ja osaston (sektorin) avustuksella ratkaistiin kaikki saamelaisten elintärkeitä asiat”⁷⁰⁵, kun syyskuussa 2004 saamelaisia koskevat asiat oli siirretty *Murmanskin läänin Pohjoisten vähälukuisten alkuperäiskansojen keskukselle*” (engl. Murmansk Regional Centre of Indigenous Peoples of the North, myöh. alkuperäiskansakeskus). Uudella keskuksella on kirjoitushetkellä peräti seitsemän työntekijää, joista yksikään ei ole saamelainen. Myös keskuksen uusi johtaja *Nadezhda Ivanovna Tshuprova* on venäläinen⁷⁰⁶. Tehtäväkseen alkuperäiskansakeskus on ilmoittanut seuraavaa: Murmanskin läänin pohjoisten alkuperäiskansojen valtionapua koskevan lain antamien oikeuksien toteuttaminen. Laki koskee ihmisiä, jotka harjoittavat perinteisiä elinkeinoja ja ammatteja. Lisäksi luetellaan pitkä lista muita tehtäviä.

Edellä mainitusta pääasiantuntijan kirjeestä huolimatta aiempi komitea ja osasto eivät ole ratkaisseet kaikkia Kuolan saamelaisten oikeuksiin liittyviä elintärkeitä kysymyksiä. Jäljempänä sanotusta käy ilmi, että alkuperäiskansakeskus tuskin nykyisessä ristiriitatilanteessa kykenee yhdessä muun Murmanskin aluehallinnon kanssa toteuttamaan aikaisempaa hallintoa paremmin saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Joka tapauksessa aluehallinnon säädösten ”toivelistoista” pitäisi siirtyä konkreettisiin toimiin, joilla suojataan ja edistetään saamelaisten kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa.

14.9 Saamelaisparlamentti Kuolaan – viimeaikaisin kehitys

14.9.1 Käsitteelliset ongelmat ja asian valmistelu

Saamelaiskäräjien perustaminen Venäjälle on ollut ajankohtaista pidemmän aikaa. Perustamista on vaikeuttanut käänösongelma, joka on vääristänyt asiaan liittyvää poliittista keskustelua. Sana ”saamelaiskäräjät” on yleisesti käännetty venäjäksi termillä ”saamskij parlament”, toisin sanoen saamelaisparlamentti. Venäjällä tällainen termi ”parlamentti” käsitetään usein siten, että siitä tulisi vähintään jonkinlainen Murmanskin duuman alainen elin, jolla olisi suurta päätösvaltaa. Tämä tietysti arveluttaa viranomaisia, jotka luulevat Pohjoismaiden saamelaiskäräjillä olevan lähes yhtä paljon valtaa kuin kansallisilla parlamenteilla. Olisikin suositeltava löytää toinen käsite parla-

705 Kirje pääasiantuntija *N.B. Bogdanovilta N.P. Šukšinille* 2005.

706 Aiempi, syksyllä 2009, lopettanut keskuksen johtaja *Andrei Ageev* oli tosin saamelainen.

mentti-sanan tilalle. Niitä kyllä olisi venäjän kielessä runsaasti. Asia ei kuitenkaan korjaannu vain käsitteitä vaihtamalla, sillä koko saamelaisparlamentin perustamista koskeva kysymys on herättänyt Kuolassa kiihkeitä tunteita⁷⁰⁷.

Saamelaisjärjestö OOSMO:n aloitteesta toteutettiin vuonna 2002 hanke, jonka tarkoituksena oli perustaa saamelainen parlamentti Kuolan niemimaalle, mutta tulokseksi jäi kahden kansallisen kulttuurialueen perustaminen: Luujärven ja Mončegorskin. Vuonna 2004 Murmanskin alueen hallitus perusti edellä mainitun alkuperäiskansojen keskuksen. Kaksi vuotta myöhemmin keskuksen alaisuuteen perustettiin *Kuolan saamelaisten koordinoitineuvosto*, johon liittyivät kaikki saamelaiset järjestöt Venäjällä (kaiken kaikkiaan 19 kpl).

Saamelaisten koordinoitineuvostolla oli tosiasiaa vain valta ehdottaa erilaisia asioita, mutta puolustaakseen asemiaan saamelaiset julistivat, että koordinoitineuvosto on Kuolan niemimaan saamelaisten korkein poliittinen elin. Aluksi tässä elimessä oli varsin paljon ristiriitoja, mutta vuoden 2007 lopulla ja vuoden 2008 alussa neuvosto toimi suhteellisen hyvin. Silloin neuvosto päätti, että yksittäisillä saamelaisyhdistyksillä tai henkilöillä ei ole lupaa tehdä sopimuksia yritysten, henkilöiden ja yhdistysten kanssa, jotka haluavat käyttää perinteisiä saamelaisten alueita, ilman koordinoitineuvoston lupaa. Koordinoitineuvostossa myös saamelaisparlamenttiasia sai taas vauhtia ja sen työryhmä selvitti sen oikeudelliset edellytykset. Saamelaisparlamentti oli tarkoitus perustaa erillisessä kongressissa joulukuussa 2008. Kongressi kuitenkin epäonnistui yllättäen tehtävässään⁷⁰⁸.

707 Esimerkiksi pääasiantuntija Bogdanov kirjoittaa parlamentin valmistelutyöstä, että ”tämä on ollut Skandinavian matkimista, missä saamelaisparlamentit perustettiin eri vuosina... Skandinaviassa saamelaisparlamentit ovat vain neuvoa-antavia” (kirje pääasiantuntija N.B. Bogdanovilta N.P. Šukšimille 2005).

708 Koordinoitineuvoston työn alkaessa sujua neuvosto alkoi irtautua myös Ageevin johtaman alkuperäiskansakeskuksen ohjauksesta, niinpä Ageev hajotti yhtäkkiä koko neuvoston. Hänen keskeinen argumenttinsa oli, että osa jäsenistä boikotoi neuvoston työtä olemalla pois kokouksista eikä neuvosto ole näin ollen laillinen. Todellisuudessa ja ilmeisesti tahallaan Ageev hoiti työnsä siten, ettei informoinut neuvoston jäseniä ja saamelaisväestöä kokouksista, tai kutsui heidät kokoukseen edellisenä iltana, joskus vain muutama tunti ennen kokouksen alkua. Kerrotaan myös, että eräät tärkeät asiakirjat ja hakemukset ovat yksinkertaisesti kadonneet, jos ne eivät ole sopineet keskuksen suunnitelmiin. (Ks. *Saršina – Koroleva* 2008, s. 4.) Edellä sanottu voidaan ymmärtää ulkopuolisen silmin seuraavasti: oli olemassa koordinoitineuvosto, joka kuitenkin oli vahvasti riippuvainen alkuperäiskansakeskuksesta. Keskuksen aseman säilymisen kannalta sen intressissä oli, että koordinoitineuvostossa olisi jatkuvasti riitoja. Kun neuvosto alkoi toimia sopuisasti ja suunnitella keskuksen valtaa mahdollisesti rajoittavan parlamentin perustamista, se lakkautettiin alkuperäiskansakeskuksen toimesta. Parlamenttiasia oli kuitenkin edennyt niin pitkälle, ettei käytännössä enää voitu peruuttaa joulukuuksi 2008 suunniteltua kokousta, niinpä alkuperäiskansakeskuksen oli pakko järjestää kongressi. Koska alkuperäiskansakeskuksen (eli valtion) intressissä ei kuitenkaan ollut perustaa saamelaisille omaa elintä, joka virheellisen käsityksen mukaan oli-

14.9.2 Kongressi 14.12.2008 ja sen jälkeiset tapahtumat

Kauan odotettu Venäjän saamelaisparlamentin perustamiseen tähdännyt kongressi järjestettiin 14.12.2008 Olenegorskissa. Läsnä kokouksessa oli kaiken kaikkiaan 60 edustajaa 75 mahdollisesta. Paikalla olivat myös muun muassa Venäjän federaatiotason eli duuman edustaja ja Pohjoismaiden saamelaiskäräjien puheenjohtajat tai ainakin varapuheenjohtajat. Kongressi ei kuitenkaan päättänyt Venäjän saamelaisparlamentin perustamisesta, vaan valitsi vain uuden elimen jatkamaan valmisteluja. Elimen nimeksi tuli *Murmanskin alueen saamelaisten edustajien valtuutettujen neuvosto* (lyh. SUPS, engl. Council of Authorized Representatives of the Saami of Murmansk Region). Neuvoston puheenjohtajana on *Valentina Sovkina*⁷⁰⁹.

Kongressin päätös ei tyydyttänyt alkuperäiskansakeskusta, vaan vastapainoksi se perusti 11.2.2009 toisen neuvoston, joka kantaa nimeä *Murmanskin hallituksen pohjoisten vähälukuisten alkuperäiskansojen edustajien neuvosto*. Siihen kuuluu sekä saamelaisten perheyhtymien edustajia että Murmanskin läänin ensimmäinen varamaaherra ja läänin yhteiskunnallisen kamarin vähälukuisiin alkuperäiskansoihin kuuluvia edustajia. Tämän neuvoston ensimmäinen kokous pidettiin 28.2.2009⁷¹⁰.

14.10 Lopuksi

Kuolan saamelaisten oikeusaseman kehityksen seuraaminen on haastava tehtävä monestakin syystä. Aiemmin on mainittu suuri joukko Venäjän lakeja, asetuksia ynnä muuta sellaista saamelaisten oikeuksia periaatteessa järjestävää oikeudellista aineistoa, mutta niiden laatu on varsin heikkoa. Syynä heikkoon laatuun ei ole lainlaatioiden pätevyys niin, etteivätkö valmistelevat vir-

si lain myötä voinut tulla peräti Murmanskin duuman toiseksi kamariksi ja saada oikeuden säätää jopa lakeja, niin alkuperäiskansakeskus hoiti valmistelut mahdollisimman huonosti ja sillä tavalla, että se kutsui ”kansan”, eli käytännössä omat kannattajansa, salaa kongressiin. Menettelyn paljastuttua seurauksena oli, että monet saamelaisjohtajat boikotoivat kongressia, mikä antoi hallinnolle aiheen sanoa, ettei saamelaisten kongressi ollut laillinen, ja olla hyväksymättä kongressin päätökset.

709 Sähköposti NN:lta Leif Rantalalle 22.4.2009.

710 Kokouksessa läsnä olivat seuraavat tahot: Murmanskin alueen finanssiministeri, alueen omistussuhteiden varaministeri, alueen kalateollisuus-komitean puheenjohtaja, Venäjän kalastusdepartementin Barents-Vienanmeren aluehallinnon edustaja ja Murmanskin alueduuman edustajia. Tiedotteessa sanotaan, että pohdittiin joukkoa kysymyksiä, joista tehtiin päätös. Siinä ei kuitenkaan sanota, mitkä nämä kysymykset olivat tai mistä päätettiin. (Ks. kirje A. Ageevilta Suomen saamelaiskäräjille no 140/18.3.2009, saamelaiskäräjien Dnr 290/E.a.7, saapunut 14.4.2009.)

kamiehet havaitsisi laeissa olevia ristiriitoja, vaan syynä tähän sekavuuteen on yleensä itse Venäjän federaation lakeja säätävä elin eli duuma. Aika usein käsittely on kaoottista: säädöksiin lisätään, niistä muutetaan ja poistetaan osia, ja lopputulos on sen mukainen. Lisäksi lopputulokseen vaikuttaa Venäjällä vallitseva korruptio, joka on tunkeutunut itse asiassa hyvin moneen paikkaan.

Venäjän saamelaisten oikeusasemasta voi vielä todeta sen, että säädöksiä on riittävästi. Saamelaisten pitäisi vain tietää niistä ja osata käyttää niitä hyväkseen. Vaikeutena säädösten käytännön soveltamisessa on myös se, että ne ovat usein ristiriidassa keskenään tai niissä ei ole mekanismeja toimeenpanolle. Niitä ei voi siis käytännössä käyttää hyödyksi, vaan ne ovat yleensä julistuksellisia toivomuksia saamelaisten oikeusasemasta Venäjällä.

Mikä sitten on Venäjän saamelaisten oikeusasema Kuolassa tänä päivänä? Voidaan todeta, että parempi kuin joitakin vuosia sitten ja tietysti paljon parempi kuin Neuvostoliiton aikana. Toisaalta tsaarien aikana saamelaisten erityinen oikeusasema selvästi tunnustettiin Kuolassa, ja saamelaista kulttuuria – kieltä ja perinteisiä elinkeinoja – suojattiin eri tavoin. Saamelaiset uskaltavat nykyisin taas tunnustautua saamelaiskansan jäseniksi Kuolassa. Tässä suhteessa Pohjoismaiden saamelaisilla on vahva symbolinen merkitys: Kuolan saamelaisten keskuudessa on vahvistunut sellainen tunne, että Venäjän virkamiehet käyttäytyvät hiukan paremmin heitä kohtaan, kun tietävät rajan takana olevan saamelaisten heimoveljiä, jotka voivat herättää saamelaisten asioita huonosti hoidettaessa kansainvälisen yhteisön huomion. Näin voisi tapahtua etenkin, jos viranomaisten toiminnassa esiintyisi suoranaisia kohtuuttomuuksia tai alkuperäiskansaoikeuksien loukkauksia⁷¹¹. Samalla on kuitenkin muistettava, että venäläisessä Neuvostoliitosta periytyvässä oikeuskulttuurissa ei välttämättä ole vielä syvällisesti sisäistetty länsimaisia yksilöiden ihmisoikeuksia tai alkuperäiskansojen yhteisöllisiä oikeuksia. Näitä oikeuksia ei ehkä myöskään Venäjällä olla Pohjoismaiden saamelaisten tavoin tehokkaasti vaatimassa, vaan nähtävissä on toisinaan myös kohtaloon ja vähään tyytymisen kulttuuria tyyliin: Kyllä Kuolassakin saamelainen tulee toimeen ja voi jopa vaurastua, mikäli on ahkera eikä sorru liialliseen väkijuomain käyttöön. Kuolan niemimaa kauniine maisemineen, mielenkiintoisine ihmisineen vetää aina puoleen sellaisia, jotka ovat käyneet siellä useasti, eivätkä huuda heti laadun perään.

711 Ks. alkuperäiskansaoikeuksista tarkemmin kirjan luku II.

Kirjallisuus

- Applebaum Anne*: Gulag. De sovjetiska lägrens historia. Stockholm 2004.
- Bryleva, Zoja*: The History of the Kola Peninsula Komi-izhemets. Essays on Indigenous Identity and Rights. Helsinki 1996.
- Fjellheim, Anders*: Russerne ligger langt foran oss i utövelse av reindriften. Reindriftsbladet nr. 2, juni 1960.
- Haruzin, Nikolai*: Russkie lopari I–II. Moskva 1890.
- Kol'skaja Enciklopedija I. St. Peterburg – Apatity* 2008.
- Krjažkov V.A.*: Status maločislennyh narodov Rossii. Pravovye akty. Moskva 1999.
- Kähkönen, Esko I.*: Kirkko kansan kasvattajana. Lappi ja Peräpohjola Kuopion hiippakunnassa 1800-luvun loppupuolella. Muurmannin suomalaiset ja Venäjän raja. Lapin korkeakoulun kasvatustieteiden osaston julkaisuja, sarja B, no 1, 1984.
- Macak V.A.*: Pečengskij monastyr'. Murmansk 2005.
- Mikkola, J.J.*: Kolttakylän arkisto. WSOY. Lapin sivistysseuran julkaisuja no 8, 1941.
- Nickul, Karl*: Saamelaiset kansana ja kansalaisina. SKS, Helsinki 1970.
- Rantala, Leif* (red.): Dokument om de ryska samerna och Kolahalvön. Lapplands universitets pedagogiska publikationer 15. Rovaniemi 2006.
- Rantala, Leif*: Kuolaan. Venäjän vallan aikana Kuolan niemimaalla käyneet suomalaiset tiedemiehet ja heidän kirjoituksensa. Lapin yliopiston kasvatustiet. raportteja 5. Rovaniemi 2008.
- Šaršina, Nina – Koroleva, Elena*: Doroga realizacii poslednei vozmožnosti (ruots. Ett samiskt parlament i Ryssland? Den aktuella politiska situationen, översättning gjord av Elisabeth Scheller, Tromsö). Tilannekatsaus syksyllä 2008.
- Sulyandziga R. ym.*: Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation. Review of the current situation. The Saami. Moscow 2003.
- Vladimirova, V.*: Just Labor. Labor Ethic in a Post-Soviet Reindeer Herding Community. Uppsala 2006.

15 Oikeusasemaa koskevista kysymyksistä kohti saamelaisoikeutta

15.1 Kysymysten kiteytys

Millainen on siis kirjassa esitettyjen kysymysten pohjalta saamelaisten oikeusasema tämän päivän Suomessa? Ennen vastausta on aiheellista vielä pohdita lyhyesti niitä näkökulmia, joita tämän kirjan eri luvuissa on edellä tarkasteltu. Seuraavissa alajaksoissa korostan eräitä kirjoittajien keskeisiä havaintoja saamelaisten oikeusasemasta, ja sitä kautta en vain kysy uusia kysymyksiä, vaan pyrin antamaan myös vastauksia, joiden avulla Suomessa voitaisiin aidosti kehittää saamelaisten oikeusasemaa ja jopa saamelaisoikeutta.

15.2 Kansainvälinen oikeus

Kansainvälinen oikeus muodostaa ensimmäisen perustan saamelaisten oikeusaseman suojaamisessa. Kuten *Koivurova* kirjoittaa, kansainvälisessä oikeudessa saamelaistenkin suojana olevat alkuperäiskansaoikeudet eivät ole käsitteellisesti tyhjistä syntyneitä, vaan pitkän kansainvälisen sääntelyprosessin tuloksia. Nämä prosessit ovat kansainvälisessä oikeudessa paitsi yleismaailmallisia myös paikallisia omine erityiskysymyksineen. Osa sääntelyprosessien tuloksista, esimerkiksi YK:n alkuperäiskansajulistus on ns. pehmeää oikeutta eli *soft law*:ta, joka ei suoraan ole valtioita sitovaa oikeutta, mutta jolla on mahdollisuus kansainvälisen tapaoikeuden myötä vahvistua. Osa kansainvälisistä sopimuksista, tärkeimpänä ILO 169 -sopimus on sopimusvaltioita velvoittaa oikeutta. Suomen ajankohtaisena haasteena on, millä edellytyksillä nämä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia turvaavat, velvoittavat sopimukset saataisiin tosiasiaa ratifioitua. Toisaalta *Braxin* mukaan hallituksen ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon kirjaamana tavoitteena on kaikilta osin ILO:n yleissopimuksen numero 169 täyttävä ratkaisu. Toisaalta *Joona* muistuttaa, että ILO 169 -sopimuksen ratifiointi ei ole varsinaisesti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ja että kyseinen sopimus ei vielä tosiasiaa toteudu ratifioinnilla, vaan vasta sopimus aidosti toimeenpanemalla. Avainkysymyksenä sopimusta sovellettaessa on esimerkiksi, kuinka ”löydetään” sellaiset henkilöt, joita sopimus koskee.

Kansainvälisen oikeuden eräs tärkeä anti alkuperäiskansaoikeuksien kehittämisessä liittyy *alkuperäiskansojen ja niiden yksilöiden tunnistamiseen*. Asiaa yksinkertaistaen jälkimmäinen tunnistaminen tapahtuu toisaalta yksilön itseidentifikaatio avulla, toisaalta ryhmän hyväksynnän avulla. Suomessa tämä alkuperäiskansan jäseneksi tunnistaminen konkretisoitui, kun korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 1999 antamalla saamelaiskäräjälain 3 §:ään pohjautuvilla päätöksillä evättiin tosiasiaa monien saamelaisiksi itsensä identifioivien henkilöiden saamelaisuus. Myöhemmin YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valvontaelin kritisoi Suomessa tehtyjä ratkaisuja muun muassa juuri siksi, että yksilön itseidentifikaatiolle ei annettu riittävästi painoa. Kuten *Niemivuo* toteaa saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmä olisi syytä ottaa uudelleen pohdinnan kohteeksi pohjoismaisen saamelaissopimuksen valmistelun yhteydessä. Tässä sanottua syvällisemmin asian eri puolet käyvät ilmi Braxin, Koivurovan, Joonan ja *Hyvärisen* artikkeleista.

Alueellisena sääntelyprosessina erityisen kiinnostava on *pohjoismaisen saamelaissopimuksen* luonnoksen valmistelu. *Niemivuo* prosessiin osallistuneena virkamiehenä kuvaa aitiopaikalta sopimusluonnoksen taustoja ja sisältöä. Sopimus olisi luonnoksen mukaisena voimaan tullessaan edistyksellinen ja yhtenäistäisi Pohjoismaissa aikoinaan valtioiden rajat erottamien saamelaiden oikeudellista asemaa. Luonnosta olisi kuitenkin kehitettävä *Niemivuon* mukaan niin, että lopullisessa saamelaissopimuksessa olisi yhteispohjoismainen saamelaismääritelmä, jonka ei välttämättä tarvitsisi olla kovin tiukka. Sopimus vaatisi muutoksia Suomen perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön, mutta sellaiset muutokset ovat periaatteessa mahdollisia toteuttaa.

Pohjoismainen saamelaissopimus edellyttää paitsi Suomen myös Ruotsin ja Norjan hyväksyntää. *Torp* kuitenkin arvelee, että tämän päivän Ruotsissa on vain vähän viitteitä siitä, että Ruotsi tulisi ratifioimaan konvention. Norjassa sen sijaan on, kun otetaan huomioon Finnmarkinlaki ja muu viimeaikainen saamelaisoikeuden kehitys, pisimmälle viedyt valmiudet kyseisen sopimuksen hyväksymiseen.

Saamelaiset ovat paitsi Euroopan unionin ainoa alkuperäiskansa myös vähemmistö, jonka kielen ja kulttuurin suojana on muun ohella KP-sopimuksen 27 artikla. Kuten *Ravna* hyvin toteaa artikla mahdollistaa saamelaiden kulttuurin suojaamiseksi positiivisen erityiskohtelun ja voi olla myös kulttuurin aineellisen perustan suojana. Suomessa näitä molempia näkökohtia turvaavat myös perusoikeudet.

15.3 Perusoikeudet ja syrjintä

Saamelaisten kulttuuriset ja kielelliset oikeudet alkuperäiskansana ja vähemmistönä Suomen perustuslaissa ja eräissä tavanomaisissa laeissa muodostavat toisen perustan saamelaisten oikeusaseman suojaamisessa. Niemivuo muistuttaa myös, että perusoikeudet ovat yleisesti jokaisen saamelaisen suojana. Näistä keskeisin ryhmän tasolla on Braxinkin mainitsema perustuslain 17.3 §:n mukainen *saamelaisten kielen ja kulttuurin suoja*. Kun mietitään säännöksen ulottuvuutta, voidaan Niemivuo tavoin todeta kulttuurin käsitteen kattavan, mitä erilaisimmat ilmiöt (esimerkiksi taide, kirjastot ja museot sekä joukkotiedotusvälineet). Lisäksi saamelaiselle kulttuurille tyypillisiä muotoja ovat esimerkiksi pukeutuminen, joiku ja käsityötaidot. Saamelaisten kulttuuri kattaa myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen. Nämä kaikki nauttivat perustuslain suojaa.

Yhdenvertaisuus on perustuslaissa keskeinen perusoikeus ja sen eräs ilmentymä on *syrjintäkielto*. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai kielen perusteella. Syrjintä ei välttämättä perustu vain yhteen syyhyn, vaan voi olla myös ns. moniperusteista syrjintää. Syrjinnästä on säädetty tarkemmin perustuslakia alemmanasteisessa lainsäädännössä. Nyky-yhteiskunnassa pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei enää pidetä riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin on tarpeen turvautua saamelaistenkin osalta ns. *positiiviseen erityiskohteluun*. Sillä tarkoitetaan Niemivuo mukaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen.

Perusoikeudet paperilla eivät vielä takaa niiden toteutumista käytännössä, vaan muun muassa viranomaisten ja tuomioistuinten on konkretisoitava ne ratkaisuihinsa. *Suurpää* erittelee tarkemmin kirjoituksessa syrjinnän muotoja ja kuvaa käytännön syrjintätilanteita. Vähemmistövaltuutettuna toimiessaan hänelle on kertynyt käytännönkokemuksia siitä, että Suomen saamelaisten oikeuksien ja syrjimättömän kohtelun toteutumisessa on vielä merkittäviä puutteita. Tällainen syrjintäkiellon vastaisuus ei ulotu vain eräisiin Lapin alueen kuntiin tai saamelaisten kotiseutualueelle, vaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla saamenkielisten palveluiden järjestämistä ei ole toteutettu asianmukaisesti. Alkuperäiskansan oikeus ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan koskee siis koko maata.

Torp kuvaa Ruotsissa esiintyviä syrjintätilanteita. Ruotsissa tuetaan saamen kielen käyttöä opetuksessa ja syrjintää koskeva lainsäädäntö on periaatteessa kehittynyttä, mutta siitä huolimatta saamelaisten keskuudessa tehdyt

selvityksen osoittavat syrjintää tapahtuvan kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Syrjintää estämään pyrkivä lainsäädäntö ja käytäntö eivät siis kaikilta osin kohtaa toisiaan. Ruotsissa on tarkoitus lainsäädäntöuudistuksilla vahvistaa erityisesti vähemmistöjen ja siten myös saamelaisten asemaa; samalla kuitenkin saamelaisten erityisasema alkuperäiskansana on jäänyt Torpin mukaan liian vähälle huomiolle. Riskinä tällaisessa vähemmistönsuojan korostamisessa on, että saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia erityisiä oikeuksia ei kunnioiteta käytännön päätöksenteossa.

Norjassa saamelaisten positiivista erityiskohtelua on toteutettu tosiasiasa eritavoin: esimerkiksi vuonna 2004 perustettiin Sisä-Finnmarkin käräjä-oikeus (*Sis-Finnmärkku diggegoddi/Indre Finnmark tingrett*), jonka erityistehtävänä on ottaa huomioon saamen kieli, kulttuuri ja oikeusperinteet. Suomessa voitaisiin ottaa oppia Norjasta, kuinka toteutetaan oikeasuhtaisesti saamelaisten positiivista erityiskohtelua.

Venäjällä, kuten *Rantala* kuvaa, Kuolan saamelaisten kulttuurinen suoja ei käytännössä toteudu esimerkiksi porohoidon osalta, vaan tosiasiasa syntyy syrjintätilanteita suhteessa muihin elinkeinoihin. Ongelmana Venäjällä ei välttämättä ole alkuperäiskansoja ja vähemmistöjä koskevan lainsäädännön puuttuminen, vaan saamelaisten tietämättömyys sellaisista laeista sekä erinäiset lakeihin liittyvät toimeenpanovaikeudet. Monet Kuolan saamelaisten oikeusasemaan vaikuttavat yhteiskunnalliset ongelmat, kuten korruptio, eivät ole Venäjällä vain uusilla laeilla ratkaistavissa. Vaikka suomalaisen yhteiskunnan ongelmat ovat pääosin toisenlaisia, asetetaan Suomessakin tosiasiasa erinäisiä esteitä saamelaisten perinteisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, harjoittamiselle.

15.4 Perinteiset elinkeinot ja kulttuurinsuoja

Saamelaisten kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja suojataan sekä kansainvälisen oikeuden että Suomen perustuslain nojalla. Saamelaista kulttuuria ilmentävät Braxin mukaan sellaiset perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus, metsästyminen ja saamelaiset käsityöt. Näitä elinkeinoja olisi siis oikeusteoriaa ja -käytäntöä kehitettäessä erityisesti turvattava.

Saamelainen kulttuuri ja perinteiset elinkeinot eivät voi menestyä, jollei niiden aineelliseen perustaan kiinnitetä samalla tavoin huomiota kuin Norjassa on tehty. Tällä tavoin ajateltuna esimerkiksi oikeuksia maahan ja veteen ei lähestytty itseisarvoisesti ja vain tukeutuen lakiin, maantapaan tai historiallisiin asiakirjatodisteisiin, vaan myös saamelaisesta tapaoikeudesta ja kulttuurista lähtien. Norjan korkeimman oikeuden ns. *Selbu*-tapauksessa tämän ajateltavan merkitys konkretisoituu: korkein oikeus totesi nimittäin, kuten

Ravna kirjoittaa, että ylimuistaiseen nautintaan liittyviä säännöksiä sovellettaessa oli painotettava ”tämän oikeuden luonnetta”, eli että oikeuden (norj. rettserv) syntymisen edellytyksiä punnittaessa oli saamelaiden maankäyttöperinne otettava huomioon. Se, että saamelaisilla on ollut nomadinen elämäntapa, merkitsi, ettei asianhaaroja, joita on painotettu muiden laiduneläinten tapauksessa, voinut ilman muuta soveltaa poronhoitoon.

Miten sitten teoreettisesti perinteisiin elinkeinoihin liittyviin oikeuksiin olisi suhtauduttava? Tässä on yksi mahdollinen kirjasta rakentuva ja erityisesti *Kokon* ja Hyvärisen teksteihin perustava malli: Yleisesti ottaen perustuslaki ja kansainvälinen oikeus antaa saamelaisille kulttuurisen suojan alkuperäiskansana ja vähemmistönä. Tämän suojan toteuttamiseksi tavanomaisissa laeissa, esim. kolttalain 3 §:ssä, annetaan saamelaisille erityiset perusteet alkuperäiskansan kulttuuriin palautuville (toisen omistaman) alueen käyttöoikeuksille. Sellaisen lainsäädännön avulla voidaan ratkaista myös maanomistajalle mahdollisesti maksettavat korvaukset. Tämän saamelaiseen kulttuuriin palautuvan käyttöoikeuden ero jokamiehenoikeuksiin ja yleiskäyttöön tulee ilmeiseksi, jos jälkimmäisiä luonnehditaan yleisperustaiseksi toisen alueen käyttövaltuuksiksi. Nämä varsinaiset yleiskäyttöoikeudet ovat oikeastaan vain heikkoja ja väistyviä valtuuksia toisen alueen käyttöön, eikä jokamies voi saada näille ”oikeuksille” oikeussuojaa, toisin kuin sitä voivat perustuslakivaliokunnan kannan mukaan saada saamelaiden erityiset kollektiiviset alueiden käyttöoikeudet.

Saamelaiden kulttuurinen oikeus maan ja vesien käyttöön perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa ei ole toisen omistusoikeudesta johdettavissa oleva rajoitettu esineoikeus, vaan siihen rinnastuva oikeus alueen käyttöön, jonka erityinen perusta on saamelaisen tapaoikeuden mukaisesti niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessä käytössä. Näkemystä vahvistaa eri yhteyksissä saamelaisille myönnetty ylimuistoinen porolaidun tms. nautintaoikeus alueen luonnonvaroihin. Lisäksi peruslakivaliokunta on Braxin kirjoituksesta ilmenevällä tavalla pitänyt saamelaiden perinteisiä kalastusoikeuksia perustuslain omaisuuden suojaa saavina varallisuusarvoisina etuuksina. Alkuperäiskansan kulttuurin suojaan palautuvan taustansa vuoksi saamelaiden erityinen oikeus ei ole suoraan rinnastettavissa myöskään esimerkiksi paikallisten tai kunnan asukkaiden oikeuteen käyttää valtionmailla alueen luonnonvaroja.

Hyvärinen kuvaa monia tosiasiallisia lainsäädännön aiheuttamia esteitä tai ainakin vaikeuksia, joita aiheutuu saamelaiden yrittäessä harjoittaa saamelaiden tapaoikeuden mukaisesti perinteisiä elinkeinojaan. Jos lainsäädäntö tosiasiaa on esteenä perinteisen saamelaisen tavan, saamelaisoikeuden mukaiselle elinkeinon harjoittamiselle, se olisi syrjivänä korjattava. Tästä näkökulmasta on aihetta ympäristöoikeuden puolella ainakin porotalouden ja

luontaiselinkeinojen rahoituslain sekä poronhoito-, metsästys-, kalastus- ja metsälain tarkistamiseen. Johtuuhan, kuten Brax toteaa, perustuslain 17 §:stä valtiovallalle myös aktiivisia toimimisvelvoitteita. Tilannetta ei voi korjata vain yksittäisin saamelaisen tai saamelaisryhmän kanssa tehdyin sopimuksin, koska kyse olisi samalla kollektiivisesta alkuperäiskansalle kuuluvasta oikeudesta sopimisesta.

Lakeja tarkistettaessa olisi erityistä huomiota kiinnitettävä saamelaisten (saamelaiskäräjien) mahdollisuuksiin osallistua perustuslain 121.4 §:n mukaista kulttuuri-itsehallintoa tukevalla tavalla saamelaisalueen luonnonvarojen hallintaan. Samalla saamelaiskäräjien lisääntyvän intressin myötä voitaisiin edellyttää nykyistä vahvemmin perustuslain ympäristövastuunäkökohdettien huomioon ottaminen saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoitettaessa. Näitä mahdollisia muutoksia silmällä pitäen Suomessa olisi perustuslain 17.3 §:n edellyttämän kulttuurisen suojan konkretisoimiseksi vakavasti perehdyttävä Norjassa hyvää vauhtia kehittyvään saamelaisoikeuteen. Saamelaisoikeus voisi tulevaisuudessa olla se kolmas oikeusperusta, johon myös Suomessa, ainakin saamelaisten kotiseutualueella, saamelaisten oikeusasema tukeutuu.

Saamelaisten perinteiset käsityöt, asusteet, perustuvat perintönä kulkevaan taitoon ja ne sisältävät saamelaisten tuntemaa kulttuurista viestintää. Saamenpukua on verrattu sosiaaliturvatunnukseen, josta voi nähdä muun muassa kantajan kotipaikan, suvun, siviilisäädyn, ammattiryhmään kuulumiseen, varallisuuden ja ikäryhmän. Käsitöiden ja asusteiden ulkopuolinen hyödyntäminen on *Nuorgamin* ja *Karhun* mukaan saamelaisen tavanomaisen oikeuden vastaista. Immateriaalioikeuksia olisikin tässä suhteessa ja saamelaisten alkuperäiskansa- ja kulttuuriset oikeudet huomioon ottaen tarkistettava vastaamaan saamelaisoikeutta.

15.5 Yksi kansa neljä valtiota?

Yhdestä kansasta puhuminen ei ole aivan täsmällistä, sillä tosiasiaissa saamelaiset on yläkäsite, joka pitää sisällään myös esimerkiksi koltat. Saamelaisten erottelu eri heimoihin ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että saamelaiset olivat alueella ensin ja vasta myöhemmin syntyneet valtioiden rajat jakoivat heidät eri maiden kansalaisiksi. *Aikio* kuvaa hyvin tätä historiallista kehityskulkua, jota Rantalan esitys täydentää jopa yksilötasolle kertoen, kuinka satumanvaraisiin kohtaloihin eräät saamelaiset ovat joutuneet valtioiden rajoja siirrettäessä.

Alkuperäiskansa- ja vähemmistöoikeuksien valossa ei ole perusteltua, että kolmessa Pohjoismaassa ja Venäjällä saamelaisten oikeusasema poikkeaisi merkittävästi toisistaan. Pohjoiskalotissa olisikin edelleen syytä lisätä in-

tegroivaa saamelaisiin liittyvää oikeudellista tutkimusta ja yhteistyötä. Merkittävä askel sellaisessa yhteistyössä olisi pohjoismaisen saamelaissopimuksen hyväksyminen. Lisäksi Venäjä ja erityisesti Murmanskin aluehallinto sekä Kuolan alueen saamelaiset olisi hyvä saada mukaan nykyistä tiiviimpään vuorovaikutukseen, jonka päätavoitteena tulisi olla saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien yhtenäinen kehittäminen Pohjoiskalotilla.

Kirjan oikeusvertailu tuo esille naapurivaltioiden välisiä yllättäviä eroja: Kun Norjassa saamelaiseen tapaoikeuteen perustuva saamelaisoikeus on alkanut lupaavasti kehittyä, Ruotsissa alkuperäiskansaoikeudet ovat jäämässä vähemmistöjen suojan parantamisen jalkoihin. Venäjällä puolestaan saamelaisten oikeusasema näyttäisi parantuneen Neuvostoliiton ajoista, mutta vahvistuskirjojen perusteella se on ollut ilmeisen vahva Venäjän tsaarien aikana. Ruotsissa poronhoito on saamelaisten yksinoikeutena toisin kuin Suomessa, mutta syrjintäasiamiehen kanteen osoittamana yksinoikeuden kääntöpuolena on, että Ruotsissa poronhoitoa harjoittavia saamelaisia on alettu syrjiä suhteessa muiden alojen elinkeinonharjoittajiin.

Norjassa saamelaisoikeuden ehdoton lippulaiva on Finnmarkin laki. Vaikka lainsäätäjät onkin kyseisessä laissa ilmaissut halunsa tunnustaa saamelaisten oikeudet Finnmarkin maihin ja vesiin, tavoite ei ole toteutunut käytännössä. Eräänä ongelmana Ravna mainitsee lain epäselvät säännöt siltä osin, kuinka *Finnmarkseiendommen* hallinnoi maa- ja vesioikeuksia; toisinaan hallinnointi onkin tapahtunut paikallisen väestön etujen vastaisesti. Myös Suomessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen paikalliseen ja alueelliseen tasoon, jolla saamelaisten luonnonvaraoikeuksia maahan ja vesiin mahdollisesti tulevaisuudessa hallinnoidaan.

15.6 Lopuksi

Jakson alussa lupasin vastata kysymykseen, millainen on tänä päivänä saamelaisten oikeusasema Suomessa. Myönteistä kehitystä esimerkiksi koltta- ja saamelaiskäräjälain myötä oikeusasemassa on toki tapahtunut, mutta yhtä selvää on, että saamelaisten oikeusasemaa ei vielä turvata riittävästi Suomessa. Saamelaisten syrjintää esiintyy käytännössä, ja keskeiset saamelaista kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja koskevat lait vaatisivat tarkistamista. Saamelaisten oikeuksia maahan ja vesiin ei ole vielä asianmukaisesti ratkaistu. Saamelaisten oikeusaseman kannalta keskeistä ILO 169 -sopimusta ei ole myöskään ratifioitu eikä saamelaisten tapaoikeus tule riittävästi huomioon otetuksi hallintokäytännössä.

Suomessa tarvitaan siten aktiivista, kansainväliselle tasolle yltävää saamelaisoikeuden tutkimista ja kehittämistä. Tutkimuksen haasteet liittyvät sekä

menetelmiin että sisältöön, esimerkiksi saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja vähemmistönä. On tärkeää tunnistaa nämä molemmat ulottuvuudet samanaikaisesti saamelaisten oikeusasemasta. Aivan kuten Joonas toteaa alkuperäiskansat eroavat muista vähemmistöistä siinä suhteessa, että alkuperäiskansoilla on erityisiä oikeuksia. Myös käytännössä juristien ja muiden toimijoiden tulisi ottaa huomioon saamelaisten kulttuuriset oikeudet ja erityisasema, kun valmistellaan lakeja tai tehdään päätöksiä eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Kirjan toivoisikin antavan vahvan sysäyksen siinä kuvattujen oikeudellisten kysymysten tunnistamiselle ja ratkaisemiselle sekä saamelaisten oikeusaseman parantamiselle suomalaisessa yhteiskunnassa.

Hakemisto

- alkuperäiskansa 5, 16, 18, 19, 21, 22, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 74, 76, 80, 84, 85, 93, 98, 100, 101, 103, 104, 106, 107, 109, 111, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 123, 125, 141, 142, 143, 154, 155, 156, 165, 166, 167, 173, 174, 178, 179, 181, 199, 201, 214, 215, 216, 224, 229, 230, 234, 235, 236, 255, 257, 263, 264, 265, 266, 267, 269
- alkuperäiskansaoikeus 41
- ihmisoikeudet 198
- immateriaalioikeudet 174, 182
- itsemääräämisoikeus 26, 28, 29, 30, 58, 76, 80, 85
- kalastus 19, 73, 85, 124, 125, 126, 128, 136, 137, 138, 143, 155, 159, 194, 219, 248, 265
- kansainvälinen oikeus 25, 26, 30, 47, 48, 55, 120, 199, 207, 213, 262, 266
- kansanperinne 173, 182
- kulttuuri-itsehallinto 18, 20, 267
- Kuolan saamelaiset 239, 245, 250, 253, 255
- lappalainen 120, 122, 126, 130
- Lappekodisillen 72, 73, 200
- metsästys 19, 73, 85, 125, 128, 139, 157, 159, 162, 186, 265
- oikeus omaan kieleen 98, 111
- perinteiset elinkeinot 19, 74, 85, 107, 152, 159, 264, 265
- perinteiset kulttuuri-ilmaisut 174, 175, 181
- perusoikeudet 92, 100, 101, 106, 108, 109, 141, 150, 168, 263, 264
- perustuslaki 18, 85, 88, 91, 92, 94, 102, 206, 230, 246, 247, 251, 263, 264, 266
- pohjoismainen saamelaissojimus 39, 41, 48, 70, 82, 83, 89, 108, 149, 263
- poronhoito 19, 23, 77, 79, 81, 85, 86, 87, 103, 107, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 142, 143, 144, 153, 156, 157, 159, 165, 166, 167, 168, 195, 205, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 235, 253, 254, 255, 256, 257, 265, 266, 268
- saamelainen 80, 82, 120, 121, 122, 123, 126, 132, 136, 176, 178, 179, 180, 182, 190, 203, 207, 218, 225, 227, 228, 230, 235, 243, 244, 247, 248, 250, 257, 258, 260, 265
- saamelainen kulttuurimuoto 126
- saamelaisen määritelmä 21, 34, 74, 76, 86, 121
- saamelaiskäräjät 20, 21, 22, 34, 40, 52, 67, 75, 80, 83, 103, 106, 118, 165, 211, 230, 257
- saamelaisoikeus 199, 218, 219, 220, 222, 267, 268
- ylimuistoinen nautinta 125, 132, 209, 213, 221
- ympäristövastuu 150, 154



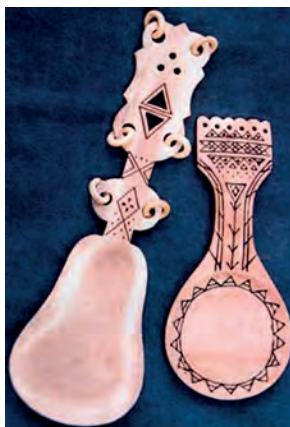
Kuva 1: Puukot.



Kuva 2: Enontekiö malli.



Kuva 3: Utsjoen malli.



Kuva 4: Lusikat.



Kuva 5: Lahjatavaraliike.



Kuva 6: Patakintas.



Kuva 7: Pelikortit.



Kuva 8: Napapiiri 2008.



Kuva 10: Lapin shamaani.

Kuva 9: Joulupukin pajakylä.



Kuva 11: *Kuksa.*



Kuva 12: *Ságat-tuotesarjan kukkaro.*



Kuva 13: *Vaalipropaganda.*



UNIVERSITY OF LAPLAND
LAPIN YLIOPISTO

Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta kartoittaa saamelaisten erityisasemaa vähemmistönä ja alkuperäiskansana 2010-luvun Suomessa. Näkökulmiksi on valittu kansainvälinen oikeus, perusoikeudet sekä saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen suoja. Lisäksi teoksessa vertaillaan Suomen saamelaisten oikeusasemaa Ruotsiin, Norjaan ja Venäjään.

Teoksessa pohditaan muun muassa syrjintää koskevia kanteluita ja porolaidunmetsien käyttöä koskevien riitojen sopimista. Kirjassa osoitetaan myös useita saamelaiskulttuurin suojaan liittyviä lainsäädännön muuttamistarpeita sekä tarjotaan uusia oikeudellisia näkökulmia keskusteluun saamelaisten oikeuksista maahan ja vesiin.

Kirjoittajat ovat työssään tai opinnoissaan perehtyneet syvällisesti saamelaisia koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin. Teos soveltuu oppikirjaksi sekä käsikirjaksi käsiteltäessä saamelaisten oikeuksia lainvalmistelussa, valtion viranomaisissa, kunnissa ja tuomioistuimissa. Se antaa työkaluja tutkijoille ja juristeille, jotka pyrkivät työssään edistämään saamelaisten oikeusasemaa. Lisäksi teos pyrkii palvelemaan saamelaisia omien oikeuksiensa tunnistamisessa.

Teos on toimitettu osana Euroopan aluekehitysrahaston tukemaa Lapin yliopiston Tieto ympäristön käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa -hanketta.

Vipuvoimaa
EU:lta
2007-2013



ISSN 0788-7590 | ISBN 978-952-484-373-7 | Kansli: Niina Huuskonen