



Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa

Ympäristöministeriön julkaisuja
2023:26



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa

Leena Hansen (ent. Heinämäki)

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

Kannen kuva: Tapio Heikkilä

ISBN pdf: 978-952-361-434-5

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa

Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:26		Teema	Luonto
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t	Leena Hansen	Sivumäärä	142
Kieli	suomi		
Tiivistelmä	<p>Saamelaisten perinteinen tieto on keskeinen osa saamelaiskulttuuria ja siihen kuuluvaa aineetonta kulttuuriperintöä. Sen säilyttäminen ja suojeleminen on ensiarvoisen tärkeää sekä saamelaiskulttuurin että luonnon monimuotoisuuden kannalta. Samoin kuin luonnon monimuotoisuus on uhanalainen, saamelaisten perinteistä tietoa katoaa koko ajan. Tähän syinä ovat muun muassa elinkeinojen muutokset, kielten ja luonnonympäristöjen katoaminen, ilmastonmuutos sekä se, ettei tieto enää siirry sukupolvelta toiselle. YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen artikla 8 (j) käsittelee alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistumista ja perinteistä tietoa luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvissä toimenpiteissä.</p> <p>Katsauksen aiheena ovat biodiversiteettisopimukseen liittyvät 8 (j) artiklan kansallista toimeenpanoa edistävät vapaaehtoiset ohjeet, jotka kannustavat sopimuksen osapuolia luomaan lainsäädäntöä, mekanismeja ja hyviä käytäntöjä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen merkityksellisen osallistumisen vahvistamiseksi sekä niiden kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon suojelemiseksi ja hyödyntämiseksi osana biodiversiteetin suojelua. Katsaus tukee kansallisen artikla 8 (j) työryhmän toimintaa, jonka tarkoituksena on edistää 8 (j) artiklan toimeenpanoa erityisesti saamelaisten kotiseutualueella.</p>		
Asiasanat	luonto, biodiversiteettisopimus, saamelaisten kulttuuriperintö, saamelaisten perinteinen tieto, saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet, biodiversiteetti, saamelaiskulttuuri, luonnon monimuotoisuus, saamelaiset		
ISBN PDF	978-952-361-434-5	ISSN PDF	2490-1024
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5		

Översikt över riktlinjer om ursprungsfolk i FN:s konvention om biologisk mångfald samt aspekter på det nationella genomförandet av dessa i Finland

Miljöministeriets publikationer 2023:26		Tema	Natur
Utgivare	Miljöministeriet		
Författare	Leena Hansen	Sidantal	142
Språk	finska		
Referat	<p>Samernas traditionella kunskap är en central del av samekulturen och tillhör dess immateriella kulturarv. Att bevara och skydda den traditionella kunskapen är ytterst viktigt för både samekulturen och den biologiska mångfalden. På samma sätt som den biologiska mångfalden är hotad, försvinner också samiska traditionella kunskaper hela tiden. Orsaker till detta är bland annat förändringar inom näringarna och klimatet, att språk och naturmiljöer försvinner samt att kunskap inte överförs mellan generationerna längre.</p> <p>Artikel 8 (j) i FN:s konvention om biologisk mångfald handlar om ursprungsfolkens och lokalsamhällets deltagande i samt traditionella kunskaper om åtgärder för att skydda den biologiska mångfalden och en hållbar användning.</p> <p>Temat för översikten är biodiversitetskonventionens frivilliga riktlinjer som ska främja det nationella genomförandet av artikel 8 (j). Riktlinjerna uppmuntrar konventionsparterna att stifta lagar, skapa mekanismer och upprätta god praxis för att stärka ursprungsfolkens och de lokala samhällens betydelsefulla deltagande, samt för skydd och nyttjande av deras kulturarv och traditionella kunskaper som en del av skyddet av biologisk mångfald. Översikten stöder verksamheten i den nationella arbetsgruppen för artikel 8 (j) som ska främja genomförandet av artikel 8 (j) i synnerhet i samernas hembygdsområde.</p>		
Nyckelord	natur, konventionen om biologisk mångfald, samernas kulturarv, samernas traditionella kunskap, samernas grundläggande och mänskliga rättigheter, biodiversitet, biologisk mångfald, samisk kultur och samer		
ISBN PDF	978-952-361-434-5	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5		

Guidelines concerning indigenous peoples in the UN Convention of Biological Diversity and perspectives on their national implementation in Finland

Publications of the Ministry of the Environment 2023:26		Subject	Nature
Publisher	Ministry of the Environment		
Author(s)	Leena Hansen		
Language	Finnish	Pages	142

Abstract

The traditional knowledge of the Sami people is a key element of the Sami culture and the intangible cultural heritage included in it. The preservation and protection of this knowledge is a high priority in terms of both the Sami culture and biological diversity. In the same way as biodiversity is under threat, traditional Sami knowledge is also constantly being lost. The main reasons for this are changes in livelihoods and economic activities, disappearance of languages and natural environments, climate change, and the fact that knowledge is not transferred from one generation to another.

Article 8 (j) of the UN Convention on Biological Diversity (CBD) is concerned with the involvement of indigenous peoples and local communities and with traditional knowledge in measures related to the conservation and sustainable use of biodiversity.

This report discusses the Voluntary Guidelines related to the Convention on Biological Diversity that promote the implementation of Article 8 (j). They encourage the parties to the CBD to create legislation, mechanisms and good practices to strengthen the relevant involvement of indigenous peoples and local communities and to protect and utilise their cultural heritage and traditional knowledge as part of the conservation of biodiversity. The report supports the activities of the national working group tasked with promoting the implementation of Article 8 (j), with a key focus on the Sami Homeland.

Keywords Nature, Convention on Biological Diversity, cultural heritage of the Sami, traditional knowledge of the Sami, fundamental and human rights of the Sami, biodiversity, Sami culture, Sami people

ISBN PDF	978-952-361-434-5	ISSN PDF	2490-1024
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5		

Geahčastat ON biodiversiteahttasoaHPamuša rávvagiidda, mat gusket eamiálbmogiid, sihke daid álbmotlaš doaibmabiju oaidnočuoggáide Suomas

Birasministeriija almmustahttimat 2023:26		Temá	Luondu
Almmustahti	Birasministeriija		
Dahkki/t	Leena Hansen		
Giella	suomagiella	Siidomearri	142
Čoahkkáigeassu	<p>Sápmelaččaid árbevirolaš diehtu lea sámi kultuvrra ja dasa gullevaš immateriála kulturárbbi guovddášoassi. Dan sealluheapmi ja suodjaleapmi lea earenoamáš dehálaš sihke sámi kultuvrra ja luonddu mánggahápmásašvuoda dáfus. Seamma ládje go luonddu mánggahápmásašvuolta lea uhkivuloš, sámi árbevirolaš diehtu jávká geažos áigge. Dása leat sivvan earret eará ealáhusaid nuppástusat, gielaid ja luonddubirrasa jávkan, dálkkádatrivedan sihke dat, ahte diehtu ii šat sirdás buolvvas nubbái.</p> <p>ON biologalaš mánggahápmásašvuoda oktasašsoaHPamuša artihkal 8 (j) gieđahallá eamiálbmogiid ja báikkálašservošiid oassálastima ja árbevirolaš dieđu luonddu mánggahápmásašvuoda suodjaleami ja ceavzilis atnima doaibmabijuin.</p> <p>Geahčastaga fáddán leat biodiversiteahttasoaHPamuša 8 (j) artihkkala álbmotlaš ollahuhttima ovddideaddji eaktodáhtolaš rávvagat, mat arvvosnuhttet soaHPamuša oassebeliid duddjot lánkaásaheami, mekanismaid ja buriid geavadiid eamiálbmogiid ja báikkálašservošiid mearkašahtti oassálastima váfisteami várás sihke daid kulturárbbi ja árbevirolaš dieđu suodjaleami ja ávkin atnima várás biodiversiteahta suodjaleami oassin. Geahčastat doarju álbmotlaš artihkal 8 (j) bargojoavkku doaimma, man ulbmilin lea ovddidit 8 (j) artihkkala ollahuhttima earenoamážit sápmelaččaid ruovttuguovllus.</p>		
Áššesánit	luondu, biodiversiteahttasoaHPamuš, sápmelaččaid kulturárbi, sápmelaččaid árbevirolaš diehtu, sápmelaččaid vuodđo- ja olmmošrievttit, biodiversiteahta, luonddu mánggahápmásašvuolta, sámi kultuvra ja sápmelaččat		
ISBN PDF	978-952-361-434-5	ISSN PDF	2490-1024
Almmustahttima čujuhus	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5		

Ķičldök ÖM biodiversite'ttsuäppmööžž alggmeeraid kuöskki vuäppööžžid di tõi meersaž tiu'ddepiijjma öhttnee vuäinmööžžid Lää'ddjânmmest

Pirrösministeria čööđtööžž 2023:26
Čööđteei Pirrösministeria

Tee'mm

Luätt

Raajji/Raaji
Ķiöll Leena Hansen
lää'ddkiöll

Seiddmie'rr

142

Vuänös

Sä'mmlai ä'rbvuöđlaž teätt lij köskksaž vue'ss sää'mkulttuurâst da tööžž kuulli aunnsate'mes kulttuurää'rbest. Tön seeiltummuš da suöjjlummuš lij vuöss-säjjisânji vääžnai nu'tt sää'mkulttuur ko luâđ määñghämmsažvuöđ peä'lnn. Seämmanalla ko luâđ määñghämmsažvuöđ lij vaar vuällsaž, sä'mmlai ä'rbvuöđlaž teätt jäukk kee'jjmie'ldd ääi'. Tääžž mäinnan lie jee'rab mie'ldd jie'llemvuö'jji muttâz, Ķiöll da luättpirrööžžid jaukmöš, äimmösmuuttâs di töt, teätt ij teänab sirddu puölvvöögğast nobba.

ÖM biolooglaž määñghämmsažvuöđ kuöskki öölmäs-suäppmööžž artikla 8 (j) Ķiött'tâäll alggmeeraid da pääiklaž ööutstöžžid vuässööttmööžžid da ä'rbvuöđlaž teäđ luâđ määñghämmsažvuöđ suöjjlummuša da keäll'jeei ää'nma kuulli tääimain.

Ķičldögg ä'sšen lie biodiversite'ttsuäppmööžž kuulli 8 (j) artikla meersaž tiu'ddepiijjmööžžid ööu'deei jioččtäättlaž vuäppööžžid, kookk älmä'tte suäppmööžžid vue'sspie'lid raajjad lää'kksiöttummuž, mekaniismid da šiögg toi'mmjemnaa'lid alggmeeraid da pääiklaž ööutstöžžid miärtööžžid vuässööttmööžžid raaveem diött di tõi kulttuurä'rbvuöđ da ä'rbvuöđlaž teäđ suöjjlem diött da ä'kkeeem diött vue'ssen biodiversite'tt suöjjlummušest. Ķičldök tuärjad meersaž artikla 8 (j) tuäjj-joouk toi'mmjummuž, koonn jurddjen lij ööu'deed 8 (j) artiklan tiu'ddepiijjmööžžid jeä'rben Sä'mmlai dommvuu'dest.

Ä'sš-sää'n

luätt, biodiversite'ttsuäppmööžž sä'mmlai kulttuurä'rb, sä'mmlai ä'rbvuöđlaž teätt, sä'mmlai vuäđđ- da ooumažvuöiggädvuöđ da , biodiversite'tt, luâđ määñghämmsažvuöđ, sää'mkulttuur da sä'mmla

ISBN PDF 978-952-361-434-5

ISSN PDF

2490-1024

Čööđtööžž
addrös <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5>

Kejâstâh OA biodiversiteetsopâmuš algâaalmugáid kyeskee ravvuid sehe tai aalmuglii oláštumân lohtâseijee uáinoid Suomâst

Pirâsministeriö almostitmeš 2023:26	Teema	Luándu
Almostittee Pirâsministeriö		
Rähtee/h Kielâ	Leena Hansen suomâkielâ	Sijđomeeri 142
Čuákankiäsu	<p>Sämmilij ärbivuávlâš tiätu lii tehálâš uási sâmikulttuurist já ton immateriaallii kulttuurärbist. Tom siäiluttem já suojâlem lii eromâš tehálâš sehe sâmikulttuur já luándu maangâhámásâšvuodâ tááhust. Siämmáánáál ko luándu maangâhámásâšvuotâ lii uhkevuálásâš, te sämmilij ärbivuávlâš tiätu láppoo ubâ paje. Taas suujah láá eereeb iärrás iäláttâsâi nubástusah, kielâi já luándupirrâsij lappum, šonjâdâh nubástus sehe tot, ete tiätu ij innig sirdâšuu suhâpuolvâst nuubán.</p> <p>OA biologilii maangâhámásâšvuotân kyeskee almossopâmuš artikkâl 8 (j) kiedâvuš algâaalmugij já páihálâšsiärvusij uásálistem já ärbivuávlâš tiäđu tooimâin, moh lohtâseh luándu maangâhámásâšvuodâ suojâlmân já kilelis ovdánmân.</p> <p>Kejâstuv fáddán láá biodiversiteetsopâmušân lohtâseijee 8 (j) artikkâl aalmuglii oláštum ovdedeijee rijjâtätuliih ravvuuh, moh movtjideh sopâmuš uásipeelijd lääččid lahâasâtem, mekanismijd já šiev vuáhâduvâid algâaalmugij já páihálâšsiärvusij merhâšittee uásálistem naanoodmân sehe tai kulttuurärbist já ärbivuávlâš tiäđu suojâlmân já anemân biodiversiteet suojâlem uássin. Kejâstâh tuárju aalmuglii artikkâl 8 (j) pargojuávu tooimâ, mon ulmen lii ovdedid 8 (j) artikkâl oláštum eromâšávt sämmilij päikkikuávlust.</p>	
Äššisäänih	luándu, biodiversiteetsopâmuš, sämmilij kulttuurärbist, sämmilij ärbivuávlâš tiätu, sämmilij vuáđu- já olmoošvuogâdvuodah, biodiversiteet, luándu maangâhámásâšvuotâ, sâmikulttuur já sämmiliih	
ISBN PDF	978-952-361-434-5	ISSN PDF 2490-1024
Almostittem čujottâs	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-434-5	

Sisältö

I	Katsauksen tausta ja tarkoitus.....	11
1	Saamelaiskulttuuri, kulttuuriperintö ja kulttuuri-ilmaukset käsitteinä.....	14
2	YK:n biodiversiteettisopimus ja saamelaisten asema luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä	18
3	Alkuperäiskansoja koskevat vapaaehtoiset ohjeet.....	26
4	Akwé:Kon -ohjeiden mukainen alkuperäiskansoja koskeva kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely	28
4.1	Ohjeiden soveltamisessa huomioitavat keskeiset käsitteet ja periaatteet.....	30
4.1.1	Vaikutusten arvioinnin käsite ja kokonaisvaltainen arviointi.....	30
4.1.2	Alkuperäiskansojen perinteinen tieto ja tapaoikeudet	33
4.1.3	Oikeudellisia näkökohtia: ohjeiden soveltaminen yhdessä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden sekä biodiversiteettivaikutuksiin liittyvien ohjeiden kanssa	37
4.2	Akwé:Kon -ohjeiden nykyinen soveltaminen ja siihen liittyviä kokemuksia Suomessa	48
4.3	Akwé:Kon -ohjeiden toimeenpanon laajentamismahdollisuudet Suomessa.....	52
4.3.1	Akwé:Kon -ohjeiden nykyisen soveltamisen tarjoamia hyviä käytäntöjä ja kehittämismahdollisuuksia.....	54
5	Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet alkuperäiskansojen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamiseksi	62
5.1	Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden tausta ja tarkoitus	62
5.2	Tkarihwaié:ri -toimintaohjeiden sisältämät eettiset periaatteet	66
5.3	Tkarihwaié:ri -eettisiin toimintaohjeisiin liittyvät menetelmät	71
5.4	Näkökohtia Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden soveltamiseen Suomessa ..	72
6	Mo'otz Kuxtal -ohjeet aloitteiden kehittämiseksi alkuperäiskansojen ennakkosuostumuksen saamiseksi perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen hyödyntämiseksi	89
6.1	Mo'otz Kuxtal ohjeiden tausta, tarkoitus ja lähestymistapa.....	89
6.2	Mo'otz Kuxtal -ohjeiden yleiset periaatteet.....	92
6.3	Menettelylliset näkökohdat	95

6.4	Perinteisen tiedon saatavuuteen ja hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen liittyvät näkökohdat	97
6.5	Perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittaminen ja sen estäminen.....	99
6.6	Mo'otz Kuxtal -ohjeiden soveltamismahdollisuuksista Suomessa.....	100
7	Rutzolijirisaxik -ohjeet alkuperäiskansojen perinteisen tiedon palauttamiseksi	108
7.1	Rutzolijirisaxik -ohjeiden tausta ja tarkoitus.....	108
7.2	Palauttamista koskevat pääperiaatteet.....	111
7.3	Hyvät käytännöt ja toimet, joita on toteutettu eri tasoilla, myös yhteisöjen välisissä tietojen vaihdossa, perinteisen tiedon palauttamiseksi, vastaanottamiseksi ja varastoinniseksi	113
7.4	Huomioita liittyen Rutzolijirisaxik -ohjeiden kansalliseen toimeenpanoon Suomessa	122
8	Katsauksen yhteenveto ja johtopäätelmät	131

I KATSAUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

Ympäristöministeriön tilaaman katsauksen taustalla on tietotarve liittyen YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (biodiversiteettisopimuksen) alkuperäiskansojen osallistumista ja perinteistä tietoa käsittelevän artikla 8 (j):n kansalliseen toimeenpanoon.¹ Ympäristöministeriö koordinoi kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijatyöryhmän toimintaa, jonka tarkoituksena on edistää 8 (j) artiklan kansallista toimeenpanoa erityisesti saamelaisten kotiseutualueella. Suomessa ensimmäinen asiantuntijatyöryhmä perustettiin jo vuonna 2009 saamelaiskäräjien ehdotuksesta.² Katsauksen tarkoituksena on tukea nykyisen ja tulevien kansallisten artikla 8 (j) asiantuntijaryhmien työtä saamelaisten oikeuksien ja perinteisen tiedon aseman vahvistamiseksi.³

Saamelaisten perinteinen tieto on keskeinen osa saamelaiskulttuuria ja siihen kuuluvaa aineetonta kulttuuriperintöä. Sen säilyttäminen ja suojeleminen on ensiarvoisen tärkeää sekä saamelaiskulttuurin että luonnon monimuotoisuuden kannalta. Samoin kuin luonnon monimuotoisuus on uhanalainen, saamelaisten perinteistä tietoa katoaa koko ajan. Tähän syinä ovat muun muassa elinkeinojen muutokset, kielten ja luonnonympäristöjen katoaminen, ilmastonmuutos sekä se, ettei tieto enää siirry sukupolvelta toiselle.⁴

Vuonna 1998 biodiversiteettisopimuksen neljännessä osapuolikokouksessa perustettu kansainvälinen artikla 8 (j) työryhmä on laatinut vuosien varrella neljä erillistä mutta toisiinsa liittyvää vapaaehtoista ohjetta tukemaan 8 (j) artiklan kansallista toimeenpanoa ja edistämään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen asemaa luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ja kestävässä käytössä. Työryhmän laatimia ohjeita, jotka on hyväksytty biodiversiteettisopimuksen osapuolten kokouksissa, ovat Akwé:Kon -ohjeet, jotka koskevat erilaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisillä alueilla toteutettujen toimenpiteiden kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointia (2004); Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, jotka koskevat biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön kannalta merkityksellisen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamista (2010); Mo'otz Kuxtal -ohjeet, jotka koskevat sellaisten mekanismien, lainsäädännön tai muiden aloitteiden kehittämistä, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumus ja osallistuminen niiden perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saamiseksi käyttöön

-
- 1 Ympäristöministeriön toimeksianto 2022, kontaktihenkilö ympäristöneuvos Lotta Manninen, luontoympäristöosasto.
 - 2 Ks. <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM016:03/2007> (tarkistettu 12.4.2023).
 - 3 Uusin artikla 8 (j) kansallinen asiantuntijatyöryhmä on asetettu vuosille 2023–2027.
 - 4 Ks. esim. Markkula, I. & Helander-Renvall, E., Ekologisen perinnetiedon käsikirja, Arktinen keskus, Lapin yliopistopaino, Rovaniemi 2014.

ja käytöstä saatujen hyötyjen oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi jakamiseksi sekä tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseksi ja estämiseksi (2016); sekä Rutzolijirisaxik -ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon palauttamiseksi (2018).

Suomessa on toimeenpantu Akwé:Kon -ohjeet, joita sovelletaan erillisen Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopiman toimintamallin pohjalta erämaa-alueiden ja luonnonpuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmiin sekä luonnonvarasuunnitelmiin saamelaisten kotiseutualueella. Tässä katsauksessa tarkastellaan Akwé:Kon -ohjeita erityisesti siltä kannalta, miten niiden soveltamista voitaisiin laajentaa, ja millaisia peruseräitteitä, hyviä käytäntöjä ja oikeudellisia näkökohtia niiden soveltamiseen liittyy. Muiden edellä mainittujen ohjeiden osalta tässä katsauksessa sekä esitellään ohjeiden sisältö että pohditaan niiden kansallisen toimeenpanon mahdollisuuksia ja siihen liittyviä näkökohtia Suomessa. Muita kuin Akwé:Kon -ohjeita ei ole käännetty suomen kielelle, joten katsauksen tarkoituksena on myös suhteellisen kattavasti ja sanatarkasti esitellä ohjeet suomenkieliselle yleisölle. Ohjeet eivät kuitenkaan ole sanatarkasti käännetty kaikilta osin, vaikka niiden sisältö onkin esitelty kattavasti englanninkielisiä ohjeita mukaillen. Tekstiä voidaan käyttää pohjana, mikäli ohjeet halutaan myöhemmin kääntää sanasta sanaan suomen tai saamen kielille.

Katsaus tarjoaa koottua tietoa alkuperäiskansoja koskevista vapaaehtoisista ohjeista esimerkiksi niille tahoille, joiden toimenkuvaan kuuluvat saamelaiskulttuuriin liittyvät kysymykset ja jotka toimivat kanssakäymisessä saamelaisten kanssa. Se pyrkii edesauttamaan saamelaiskäräjiä, kolttien kyläkokousta sekä saamelaisyhteisöjä vapaaehtoisten ohjeiden soveltamisessa yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa saamelaiskulttuurin paremmaksi tuntemiseksi ja huomioimiseksi saamelaiskulttuuriin ja perinteiseen tietoon liittyvissä ja niihin vaikuttavissa monenlaisissa toimenpiteissä.

Katsauksen voidaan katsoa tukevan myös valmisteilla olevaa luonnon monimuotoisuusstrategiaa (2035), joka kytkeytyy biodiversiteettisopimuksen uusiin kansainvälisiin vuoteen 2030 ulottuviin luonnon monimuotoisuutta koskeviin tavoitteisiin ja vuoteen 2050 ulottuviin päämääriin.⁵ Eräänä keskeisenä päämääränä ”elää sopusoinnussa luonnon kanssa” on alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon suojelu ja vahvistaminen osana suunnittelua ja päätöksentekoa.⁶ Luonnon monimuotoisuusstrategian

5 Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, 2035, luonnos 14.12.2022, Ympäristöministeriö, s. 7.

6 Ibid., s. 12; YK:n biodiversiteettisopimuksen COP15 hyväksyi Kunmingin-Montrealin maailmanlaajuisen luonnon monimuotoisuuskehityksen (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework). Se sisältää luonnon monimuotoisuutta koskevat tavoitteet, joiden avulla luontokato pysäytetään ja pyritään kohti luontoposiitivisuutta. Ks. <https://ym.fi/montrealin-luontokokous-cop15> (tarkistettu 12.4.2023).

luonnoksessa saamelaisia koskevana tavoitteena on mm. se, että saamelaisten perinteisen tiedon itseisarvo on tunnistettu ja sen säilymisen turvaamiseksi tehdään aktiivista työtä sekä se, että biodiversiteettisopimuksen 8(j) artiklan mukaiset vapaaehtoiset ohjeistukset on toimeenpantu valtionmaiden, maakuntien ja kuntien osalta. Tavoitteena on myös, että luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvässä päätöksenteossa kunnioitetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja toimenpiteiden toteuttamiseen on osoitettu riittävät resurssit.⁷

Luonnon monimuotoisuusstrategialuonnoksessa korostetaan, että saamelaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kotiseutualueensa päätöksentekoon ja maan- ja luonnonvarojen käyttöön tulee vahvistaa vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti.⁸ Myös kumulatiivisten vaikutusten arviointia painotetaan toteamalla, että valtion on otettava eri viranomaisten samanaikainen toiminta huomioon, jotta toimintojen yhteisvaikutukset saamelaiskulttuuriin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti.⁹ Luonnoksessa esitetään myös, että saamelaiskäräjien hallinnoima geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon tietokanta tulee valmistella ja ottaa käyttöön.¹⁰

Strategialuonnokseen liittyen tässä katsauksessa käsitellään vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta sekä Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisen yhteydessä että kulttuuriperinnön suojaan ja perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyen Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita ja Mo'otz Kuxtal -ohjeita koskevissa kappaleissa. Akwé:Kon -ohjeiden soveltaminen antaa perustaa myös kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi, mihin otetaan myös kantaa tässä katsauksessa. Nagoyan geenivarapöytäkirjan täytäntöönpanolain (eli nk. geenivaralain) edellyttämään perinteisen tiedon tietokannan käyttöönottoon liittyvää kysymystä sivutaan tässä katsauksessa Mo'otz Kuxtal -ohjeiden yhteydessä, jotka koskevat alkuperäiskansojen perinteisen tiedon suojaamista mm. geenivaroihin liittyen.

7 Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, 2035, luonnos 14.12.2022, Ympäristöministeriö, s. 67.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid., s. 67–68.

1 Saamelaiskulttuuri, kulttuuriperintö ja kulttuuri-ilmaukset käsitteinä

Saamelaiset ovat Suomen ja Euroopan Unionin ainoa oikeudellisesti tunnustettu alkuperäiskansa, joka on asuttanut Skandinavian ja Suomen pohjoisosia sekä Kuolan niemimaan sisäosia jo kauan ennen näiden valtioiden rajojen muodostumista. Saamelaiset ovat yksi kansa neljän valtakunnan alueella. Suomen lisäksi saamelaisia asuu Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä. Suomessa saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylän kunnasta.¹¹ Saamelaiset ovat enemmistönä ainoastaan Utsjoen kunnassa. Muissa kotiseutualueen kunnissa he kuuluvat vähemmistöön. Suomessa on vajaa 10 800 saamelaista, joista kotiseutualueella asuu noin 3 400. Suomen saamelaisista 68 % asuu kotiseutualueen ulkopuolella.¹² Saamelaiset ovat oikeudelliselta statukseltaan sekä alkuperäiskansa että muodostavat myös kielellisen ja kulttuurisen vähemmistön.¹³

Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea. Kaikki saamen kielet ovat uhanalaisia, mikä tarkoittaa sitä, että niiden siirtyminen uusille sukupolville äidinkielenä on merkittävästi heikentynyt tai osin jopa katkennut kokonaan.¹⁴

Saamelaiseen kulttuurimuotoon luetaan kuuluvaksi saamen kieli sekä saamelaisten perinteiset elinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot. Vakiintuneessa käytännössä saamelaisten perinteisinä elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta,

11 Laki saamelaiskäräjistä 974/1995, § 4

12 Metsähallitus Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus 2022, https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/muut/Saamelaisten_kotiseutualueen_LVS_suomi.pdf, s. 8.

13 HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 9.

14 Saamelaiskäräjät, <https://www.samediggi.fi/kielelliset-oikeudet-ovat-perusoikeuksia/saamelaiset-ja-saamen-kielet/> (tarkistettu 23.2.2022).

metsästäystä, keräilyä sekä saamen käsitöitä (*duodji*).¹⁵ Myös saamelainen kulttuuriperintö, perinteinen tieto, kulttuuriympäristö sekä saamelaisten kulttuuri-ilmaukset (ml. taide) katsotaan osaksi saamelaiskulttuuria.¹⁶ Perinteinen tieto voidaan nähdä saamelaiskulttuurin tai aineettoman kulttuuriperinnön osana. Perinteinen tieto kytkeytyy suoraan myös saamelaisten kulttuuriympäristöön, johon Magan määritelmän mukaan kuuluvat arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu ympäristö, perinteinen tieto ja kulttuurimaisema. Perinteisen tiedon avulla maisemaa tulkitaan ja sen avulla ja sen kautta syntyvät ne merkitykset, jotka muuttavat maiseman kulttuurimaisemaksi.¹⁷ Saamelaisten perinteisen tiedon käsitteestä keskustellaan vielä erikseen lyhyesti Akwé:Kon -ohjeita koskevassa kappaleessa neljä.

Vaikka kulttuuriperintö ja kulttuuri-ilmaukset voidaankin katsoa osaksi kulttuuria, ne määrittellään usein silti erikseen esimerkiksi kulttuuriperintöä suojaavissa kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa asiakirjoissa aivan kuin ne olisivat omia erillisiä osa-alueitaan.¹⁸ Kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteitä ei voida kuitenkaan erottaa toisistaan. Faron kulttuuriperintöä koskevassa sopimuksessa¹⁹ nimenomaan todetaan, että kulttuuriperintöön liittyvät oikeudet sisältyvät olennaisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen määrittelemään oikeuteen osallistua kulttuurielämään.²⁰ Näkkäläjärvi toteaa, että saamen kielessä ei itsessään ole ollut perinteistä termiä kulttuuriperinnölle, kulttuuri-ilmauksille tai perinteiselle tiedolle, koska sellaisiin ei ole ollut tarvetta. Tarve määrittelylle on muodostunut kansainvälisten sopimusten luomien käsitteiden ja suojan johdosta.²¹

15 Saamelaiskäräjät. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus, 2017. <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/01/Perinteiset-saamelaiset-elinkeinot-2.pdf>. (tarkistettu 12.4.2023); Ks. HE 167/2014 vp, s. 30–31.

16 Ibid.

17 Magga, P. ”Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?”, Johdanto teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva, Ealli Biras Elävä ympäristö, Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum – Saamelaismuseosäätiö, 2013, s. 10–13.

18 Ks. esim. Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2021:38, s. 14–21.

19 Valtioneuvoston asetus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdystä Euroopan neuvoston puiteyleissovuksesta 50/2018. Sopimus on tehty Farossa 27.10.2005 ja tullut voimaan 1.9.2018.

20 Artikla 1.

21 Näkkäläjärvi, K., ”Saamelaisten perinteinen tieto muuttuvassa ilmastossa ja globaalissa maailmassa”, teoksessa A. Kivilaakso ja L. Marsio, Elossa, Luonto ja elävä kulttuuriperintö, Museovirasto, Helsinki, 2017, s. 91–106, 92.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi (EMRIP)²² toteaa alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä koskevassa selvityksessään, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintö sisältää ”materiaalisia ja aineettomia manifestaatioita niiden elämäntavoista, maailmankatsomuksista ja luovuuden saavutuksista, ja kulttuuriperinnön tulisi nähdä ilmentävän alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta sekä henkistä ja fyysistä suhdetta maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin.²³

Saamelaiskäräjät onkin todennut, että saamelaiskulttuurin säilyminen ja kehittyminen edellyttävät perinteisen tiedon, taitojen ja henkisen pääoman siirtymistä tuleville sukupolville sekä saamelaisten itsemääräämiseen perustuvaa päätöksentekoa kulttuuria koskevissa, mm. maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä.²⁴

Falk ja Feldborg antavat esimerkkejä saamelaisten kulttuuriperinnöstä, johon kuuluu mm. taiteellisia ilmaisuja, materiaalisia sekä arvopohjaisia päivittäiseen elämään kuuluvia asioita, elämäntapoja, elinkeinoja, suhde ympäristöön, arvojärjestelmä, uskomukset ja uskonto, kieli, perinteinen tieto ja tavat.²⁵ Porsangerin mukaan saamelaisten perinnöllä ja tavoilla viitataan tapoihin, joiden mukaan ihmiset tekevät tiettyjä asioita, joihin liittyy tiettyjä arvoja (*vierru*), joita perintö (*árbi*) vahvistaa ja todentaa. Saamelainen käsitys perinteestä kattaa normeja ja arvoja, perinteisiä ajatus-, toiminta- ja käytösmalleja, arvokriteereitä liittyen mm. hyvään/pahaan, oikeaan/väärään, kauniiseen/rumaan, käyttökelpoiseen/turhaan, sekä eettisiin kysymyksiin siitä, mikä on hyväksyttävää ja mikä ei. Tavat, innovaatiot, viisaus, tieto, arvo, perintö ja jatkuvuus ovat toisistaan erottamattomia saamelaisten perintöä koskevan ymmärryksen mukaan.²⁶

22 Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

23 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 4.

24 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006, s. 5.

25 Falk, E., & Feldborg, D. (toim.), *Leve kulturarven!* [Living cultural heritage]. Trondheim: Museumsforlaget, 2013, s. 18. Ks. Porsanger ja Virtanen (2019), s. 291.

26 Porsanger, J., ”The problematisation of the dichotomy of modernity and tradition in indigenous and Sámi contexts”, teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with traditional knowledge: Communities, institutions, information systems, law and ethics*, Kautokeino: Sami University, s. 225–252. Ks. Porsanger, J. ja Virtanen, K., ”Introduction – a Holistic Approach to Indigenous Peoples’ Cultural Heritage”, *Alternative* 2019, Vol. 15/4: 289–298, 291.

Unescon kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevassa yleis-sopimuksessa²⁷ ”kulttuuri-ilmaisuilla” tarkoitetaan yksilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luovuuden tuloksena syntyneitä ilmaisuja, joilla on kulttuurinen sisältö.²⁸ Saamelaiskäräjien mukaan ”saamelaiskulttuurissa perinteisellä kulttuuri-ilmaisuilla tarkoitetaan esimerkiksi joikumusiikkia, saamen käsityötä, saamelaistaidetta, kertomaperinnettä ja myyttejä, kirjallisuutta, saamenkielisiä paikannimiä sekä saamelaista rakennusperinnettä (mm. kodat, kammit, erityyppiset aitat). Lisäksi saamelaiseen muinaisuskoon kuuluva uhraaminen seidoille on kulttuuri-ilmaus. Uudemmat kulttuuri-ilmaukset tarkoittavat modernia saamelaismusiikkia, teatteria ja elokuvataidetta.”²⁹ Perinteinen tieto kytkeytyy näin ollen myös kulttuuri-ilmaisun käsitteeseen, sillä esimerkiksi saamen käsitöihin, kertomaperinteeseen, paikannimiin sekä muinaisuskoon ja pyhiin paikkoihin liittyy paljon perinteistä tietoa. Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä tunnustaa ”perinteisen tiedon merkityksen aineettoman ja aineellisen rikkauden lähteenä sekä erityisesti alkuperäiskansojen tietämysjärjestelmän merkityksen ja myönteisen vaikutuksen kestävään kehitykseen sekä sen asianmukaisen suojelemisen ja edistämisen tarpeen.”³⁰

Kulttuuriperintö, ml. perinteinen tieto ja kulttuuri-ilmaukset voidaan nähdä saamelaiskulttuurin osa-alueina, joiden käsitteellinen erottaminen voi osittain olla keinotekoista, mutta kuitenkin palvelee sitä, että kulttuuri nähtäisiin riittävän laajasti eikä esimerkiksi pelkäs-tään kielen ja perinteisten elinkeinojen kautta. Käsitteiden erittely voi parhaimmillaan tukea sitä, että saamelaiskulttuuri nähtäisiin moniulotteisesti ja kokonaisvaltaisesti sitä koskevissa suojelutoimenpiteissä.

27 Laki kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleis-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 29.6.2006/600 (SopS 16/2007).

28 Kappale III, Artikla 4.3.

29 Samediggi (Saamelaiskäräjät): ”Artikla 8(j):n toimeenpano”, 13.11.2015, http://www2.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=184&Itemid=325 (tarkistettu 1.5.2021).

30 Johdantokappale.

2 YK:n biodiversiteettisopimus ja saamelaisten asema luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä

Rio de Janeirossa kestävän kehityksen konferenssissa vuonna 1992 hyväksytty yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta (biodiversiteettisopimus) on tullut Suomessa voimaan 25.10.1994.³¹ Sopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako.³²

Maailman eri alkuperäiskansojen edustajia osallistui aktiivisesti Rion kestävän kehityksen konferenssiin, jonka myötä alkuperäiskansat saivat tunnustetun erityisaseman sekä Rion kestävän kehityksen julistuksessa että biodiversiteettisopimuksessa. Taustana alkuperäiskansojen oikeuksien ja aseman tunnustamiselle oli pari vuotta aiemmin laadittu maailman ympäristö- ja kehityskomission (World Commission on Environment and Development, WCED) laatima raportti kestävästä kehityksestä sekä asiantuntijaryhmän laatima luonnon oikeudellisista periaatteista ympäristönsuojelussa ja kestävässä kehityksessä, joissa korostettiin alkuperäiskansojen perinteistä elämäntapaa ja perinteistä tietoa tärkeänä muistutuksena ihmiskunnan alkuperäisistä juurista luontoon sekä ihmiskunnan mahdollisuudesta oppia alkuperäiskansoilta kestävää luonnon käyttämistä.³³

31 Rio de Janeirossa 5 päivänä kesäkuuta 1992 tehty biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, jonka eduskunta on hyväksynyt 20 päivänä kesäkuuta 1994 ja jonka tasavallan presidentti on hyväksynyt 15 päivänä heinäkuuta 1994 ja jota koskeva hyväksymiskirja on talletettu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan 27 päivänä heinäkuuta 1994, tuli voimaan 25 päivänä lokakuuta 1994, SopS 78/1994.

32 Ks. Francois, B., "The Fair and Equitable Sharing of Benefits from the Exploitation of Genetic Resources: A Difficult Transition from Principles to reality" teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2002, s.145–157; McGraw, D. M., "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation" teoksessa Le Prestre (toim.) (2002), *ibid.*, s. 7.

33 Ks. esim. Heinämäki, L. "Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa", teoksessa T. Koivurova, E. Pirjatanniemi (toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja*, Tietosanoma, 2013, s. 528–554.

Biodiversiteettisopimuksen hyväksymisellä on ollut tärkeä merkitys alkuperäiskansojen oikeudellisen aseman vahvistumiselle. Biodiversiteettisopimus on ollut vahvistamassa käsitettä alkuperäiskansojen ympäristöllisistä ihmisoikeuksista, joilla tarkoitetaan alkuperäiskansakulttuurin erityistä oikeudellista suojelua ja asemaa ympäristönsuojelullisten toimenpiteiden yhteydessä.³⁴ Tässä oikeudellisessa suojelussa alkuperäiskansoja ei nähdä passiivisina suojeluobjekteina, vaan korostetaan alkuperäiskansojen aktiivista toimijuutta, tietoa ja osaamista suhteessa luontoympäristöä ja kulttuuriperintöä koskeviin kysymyksiin. Alkuperäiskansojen oikeus osallistua ympäristönsuojeluun tai luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen kumpuaa niiden itsemääräämisoikeudesta suhteessa oman kulttuurinsa perustaan.³⁵ Koska alkuperäiskansojen oikeus kulttuuriin ja kulttuuriperintöön nähdään linkittyvän suoraan luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, on kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeuskeskustelussa alettu puhua myös alkuperäiskansojen biokulttuurisista oikeuksista,³⁶ joilla tahdotaan korostaa oikeuksien holistista luonnetta.

Alkuperäiskansojen kulttuuriympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojelu linkittyvät yhteen perustavanlaatuisella tavalla. Rössler toteaa alkuperäiskansojen kulttuuriympäristön eli perinteisten alueiden olevan rajapintoja luonnolle ja kulttuurille, aineellisille ja aineettomille arvoille sekä kulttuuriselle ja biologiselle monimuotoisuudelle.³⁷ Schaaf tuo esille, kuinka yksi vanhimmista kulttuuriperustaisista alueiden suojelusta on liittynyt alkuperäiskansojen pyhien paikkojen suojeluun, jolloin on suojeltu myös arvokkaita

34 Heinämäki, L., "The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law" (2006) XVII Finnish Yearbook of International Law 1, s. 2.

35 Heinämäki, L., "Indigenous peoples' environmental human rights - from objects of protection towards stewardship: assessment of current international standards", Research Handbook on the International Law of Indigenous Rights. Newman, D. G. (toim.). Edward Elgar, Research Handbooks in International Law (2022), s. 169–201.

36 Ks. esim. Chen, C. W. ja Gilmore, M., "Biocultural Rights: A New Paradigm for Protecting Natural and Cultural Resources of Indigenous Communities", The International Indigenous Policy Journal, Vo. 6, issue 3, 2015, s. 1–17; Maffi, L. "What is biocultural diversity?" teoksessa L. Maffi & E. Woodley (toim.), Biocultural diversity conservation: A global sourcebook, London: Earthscan, 2010, s. 3–11; Markkula, I., Turunen, M., Tuulentie, S. & Nikula, A. "Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa – esimerkkinä Enontekiö". *Alue ja ympäristö* 2020, 49, s. 145–161.

37 Rössler, M., "World heritage and cultural landscapes: A UNESCO flagship programme 1992–2006." *Landscape Research* 31 (4), s. 333–353.

ekosysteemejä.³⁸ Verschuuren muistuttaa, että arktisella alueella monet alkuperäiskansojen pyhät paikat ja erityiset kulttuuriympäristöt ovat usein biodiversiteetin ja monien lajien säilymisen kannalta herkkiä alueita. Hänen mukaansa se, että pyhiin paikkoihin on liittynyt hengellisiä arvoja, on voinut johtaa alueiden rajoitettuun käyttöön, mikä on osaltaan suojellut ekosysteemejä.³⁹

Biodiversiteettisopimuksen 8 artiklan alakohdan j) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Sopimuksen 10 artiklan (biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttö) alakohdan c) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin.

Näiden artiklojen katsotaan yhdessä luettuna tunnustavan alkuperäiskansojen oikeuden niiden perinteisten, kestävään käyttöön pohjautuvaan luonnonvarojen käyttöön sekä oikeuden valtioiden tukemana säilyttää, omistaa, hallita ja hyödyntää omaa ekologista perinteistä tietoaan ja siihen kuuluvia käytänteitä.⁴⁰ Keskeisenä tässä suojelussa on alkuperäiskansojen tehokas ja merkityksellinen osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon. Biodiversiteettisopimus tunnustaa ja suojelee alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä, johon perinteinen tieto mukaan lukien perinteiseen maankäyttöön liittyvät käytänteet

-
- 38 Schaaf, T., UNESCO Man and Biosphere (MAB) Programme, forewords of the IUCN Guidelines: Sacred Natural Sites, Guidelines for Protected Area Management. Task Force on the Cultural and Spiritual Values of Protected Areas in collaboration with UNESCO's Man and the Biosphere Programme, teoksessa R. Wild and C. McLeod (toim.), P. Valentine, (Series Editor), Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 16, IUCN, Gland, Switzerland and UNESCO, Paris, France, 2008. Ks. Herrmann, T.M. ja Heinämäki, L., "Experiencing and Safeguarding the Sacred Sites in the Arctic: Sacred Natural Sites, Cultural Landscapes and Indigenous Peoples' Rights", teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, *The Sacred Arctic*, Springer 2017, s.1–8, 2.
- 39 Ks. yleisesti, Verschuuren, B., Wild, R., McNeely, J.A. & Oviedo, G. (toim.), *Sacred Natural Sites. Conserving nature & culture*. London. Earthscan, 2010.
- 40 Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (toim.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 848.

sisältyvät.⁴¹ Biodiversiteetin merkitys alkuperäiskansan kulttuuriperinnölle kiinnittyy olennaiselta osin perinteiseen tietoon määrittyen osaltaan sen kautta; biodiversiteetin säilyminen on omalta osaltaan edellytyksenä perinteisen tiedon säilymiselle, ja päinvastoin.⁴²

Sopimuksen sanamuoto ”indigenous and local communities” (alkuperäis- ja paikallisyhteisöt) on neuvottelukompromissi sopimuksen osapuolten välillä. Sopimusta koskevissa asiakirjaluonnoksissa vielä puhutaan alkuperäiskansoista.⁴³ Jotkut, erityisesti Afrikan valtioiden edustajat, eivät kuitenkaan voineet hyväksyä poliittisista syistä alkuperäiskansa

-
- 41 Kts. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities*. WIPO: Geneva 2017), 11. Katso analyysi, Johnsson, D. and Tualima, H-Y., ”Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property” teoksessa teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples’ Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston (2017), s. 218–228.
- 42 Hassemer, M., ”Genetic Resources”, teoksessa S. von Lewinski, (toim.), *Indigenous Heritage and Intellectual Property. Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*, Haag, 2004, s. 151–220, 163. Ks. Saraviita, K., ”Alkuperäiskansojen oikeus omaan kulttuuriperintöönsä?” teoksessa T. Elo ja P. Magga (2007), s. 125–138, 128.
- 43 1988 Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity - *Report of the Ad Hoc Working Group on the work of its first session*, p.5, 17. The Working Group agreed that the needs and welfare of indigenous peoples must be given consideration in connection with the conservation of species, habitat and ecosystems; 1990 Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity – *Report of the Ad hoc working group on the work of its second session in preparation for a legal instrument on biological diversity of the planet*, p.11, Annex I, C. Conservation Measures, Education: Finally, to achieve conservation goals, there must be recognition of the rights of indigenous peoples to benefit from their highly practical knowledge of local organisms and to incorporate their traditional uses of local ecosystems that often are consistent with conservation goals.

-käsitettä.⁴⁴ Aluksi ehdotettiin alkuperäisväestö (indigenous population) -termiä.⁴⁵ Paikallisyhteisö -termiä vaadittiin mukaan otettavaksi sen takia, että joissakin valtioissa, esimerkiksi Intiassa, maanviljelijöiden katsottiin olevan luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta keskeisessä asemassa.⁴⁶ Alkuperäiskansat kuitenkin vaativat alkuperäiskansa -termin käyttöönottoa biodiversiteettisopimukseen liittyvissä asiakirjoissa. Tämän johdosta uudemmissa dokumenteissa, kuten tässä katsauksessa tarkasteltavissa vuosina 2016 ja 2018 laadituissa vapaaehtoisissa ohjeissa, käytetään termiä alkuperäiskansat. Niin ikään EU:n biodiversiteettisopimusta koskeissa kannanotossa puhutaan nykyään erikseen alkuperäiskansoista ja paikallisyhteisöistä.⁴⁷

Suomessa biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevat velvoitteet koskevat ympäristöministeriön linjauksen mukaan saamelaisia. Suomenkielisessä sopimustekstissä ei ministeriön mukaan ole kyse käännösvirheestä, koska sopimuksessa suojataan alkuperäiskansojen oikeuksia, ja termi alkuperäiskansat on sittemmin otettu sopimukseen

-
- 44 Katso yleisesti Afrikan valtioiden vaikeudesta hyväksyä alkuperäiskansoja, Kidd, K. & Kendrick, J., "Mapping everyday practices as rights of resistance: indigenous peoples in Central Africa", *The Politics of Indigeneity: Dialogues and Reflections on Indigenous Activism* (ed. Venkateswar, S & Hughes, E). London: Zed Books (2011); Barume, A. K., "Responding to the Concerns of the African States", teoksessa Claire Charters, and Rodolfo Stavenhagen (toim.), *Making The Declaration Work: The United Nations Declaration on The Rights Of Indigenous Peoples*, IWGIA (2009); Van Genugten, W., "Protection of Indigenous Peoples on the African Continent: Concepts, Position Seeking, and the Interaction of Legal Systems", 104 (1) *A.J.I.L.* 29 (2010).
- 45 1990 Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity – *Report of the Ad Hoc working group on the work of its third session in preparation for a legally binding instrument on biological diversity of the planet*, p.5–6. Preliminary discussion of elements of a global framework legal instrument 18. ... Other delegations expressed concern about the use of terms or concepts such as "common heritage" and "indigenous people", and others recommended their deletion and the use of alternative expressions such as "common interest or concern" and "indigenous populations". ...p.14–15 Annex I, Additional elements / amendments / comments concerning a framework legal instrument on biological diversity 2. The following deletions were also suggested: The term "indigenous populations" was generally more accepted than "indigenous peoples". Some delegates preferred that the term "indigenous" be replaced with "local".
- 46 Ibid. Katso Chakraborty, S.K., "Conservation of Biodiversity and Farmers' Rights in India: Issues and Perspective", *Legal News and Views*, Vol. 24, No. 10, 2010.
- 47 The Council of the European Union, General Secretariat of the Council, 17 October 2016, 12988/16, Council Conclusions, Para 41:
41. NOTES that the concept of *free, prior and informed consent* is used in other international fora under legally as well as non-legally binding instruments; SUPPORTS that the voluntary guidelines, applied in accordance with domestic law, use the terminology "*Free, prior and informed consent*" for the involvement of indigenous peoples and local communities in decision-making procedures.

liittyvissä asiakirjoissa käyttöön vaikei alkuperäistä sopimustekstiä muutettukaan.⁴⁸ Myös oikeuskansleri on vahvistanut biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskevien artiklojen koskevan Suomessa nimenomaan vain saamelaisia eikä paikallisia ihmisiä yleisellä tasolla.⁴⁹ Tästä syystä myös biodiversiteettisopimukseen liittyvät tässä katsauksessa esiteltävät alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskevat vapaaehtoiset ohjeet koskevat Suomessa saamelaisia.

Saamelaiset ovat käyttäneet ja käyttävät edelleen laajoja alueita perinteisiä elinkeinojaan ja elämäntapaansa varten. Luonnonkäyttöä ohjaavat saamelaisyhteisön arvot ja tapaoikeus, perinteet ja maankäyttöperinteet.⁵⁰ Saamelaiskulttuurin tulevaisuuden elinehto on luonnon monimuotoisuuden säilyminen.⁵¹ Saamelaisten perinteiseen maankäyttöön liittyvää perinteistä tietoa ei voi erottaa itse perinteisestä maankäytöstä, joten perinteisen tiedon säilyttäminen ja suojele tarkoittaa aina myös maankäytön suojele.⁵² Tämä tulee pitää mielessä biodiversiteettisopimukseen ja siihen liittyvien asiakirjojen sekä muun lainsäädännön soveltamisessa ja kehittämisessä. Perustuslain (PL) 17.3 § suoja saamelaisten kulttuuria kokonaisuudessaan, mukaan lukien kulttuuriperintö ja siihen kuuluva perinteinen tieto. Kulttuuriperintö tulee nähdä keskeiseksi osaksi saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Artikla 8 (j) kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportissa todetaan, että biodiversiteettisopimuksen kontekstissa saamelaisten itsemääräämisoikeus liittyy erityisesti hyötyjen tasapuoliseen jakoon, luonnon monimuotoisuuteen liittyvään saamelaisten

48 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, kesäkuu 2011, s. 5; 5.6.2014, Dnro OKV/1879/1/2013.

49 5.6.2014, Dnro OKV/1879/1/2013.

50 Ympäristöministeriö, Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö 2011, s. 6. Katso myös tarkemmin aiheesta, Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

51 Akwé:Kon ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Ympäristöministeriö, s. 3.

52 Kts. yleisesti Heinämäki, L., Valkonen, S., Valkonen, J., "Legal (non) recognition of Sámi customary relationship with the land in Finland: Challenges so far and prospects in the modern human rights era," teoksessa D. Bunikowksi ja A. D. Hemmings (toim.), *Philosophies of Polar Law*, Routledge London and New York, 2020, s.101–118.

perinteisen tiedon turvaamiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon.⁵³ Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden katsotaan pitävän sisällään myös geneettiset resurssit ja perinteiset kulttuuri-ilmait.⁵⁴

Saamelaisten ympäristöllisiä ihmisoikeuksia ja biokulttuurisia oikeuksia vahvistetaan myös biodiversiteettisopimukseen liittyvällä Nagoyan geenivarapöytäkirjalla, joka on laadittu vuonna 2010 ja on tullut voimaan Suomessa 1.9.2016. Pöytäkirja on ensimmäinen yleinen ja oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus geenivarojen saatavuudesta ja hyötyjen jaosta. Nagoyan pöytäkirjaa koskevaan täytäntöönpanolakiin (nk. geenivaralaki)⁵⁵ on kirjattu myös saamelaisten oikeuksia mm. geenivarojen hallintaan, perinteiseen tietoon, osallistumiseen ja saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyen. Nagoyan pöytäkirjan geenivarioihin liittyvää soveltamisaluetta ei ole määritelty Suomessa, mutta saamelaiskäräjät ja ympäristöministeriö ovat aloittaneet neuvottelut perinteisen tiedon hallintaan liittyvien menettelyjen kehittämiseksi. Saamelaiskäräjien muistiossa tuodaan esille mahdollisina geenivaraesimerkkeinä saamelaisten käyttämät kasvit, joihin liittyy erityistä perinteistä tietoa.⁵⁶ Geenivaralakia sovelletaan vain sellaiseen saamelaisten geenivarioihin liittyvään perinteiseen tietoon, joka ei ole ollut kaupallisessa tai tutkimuskäytössä ennen lain voimaantuloa.⁵⁷ Saamelaisten geenivarioista, geenivaralaista ja perinteisen tiedon suojelusta keskustellaan vielä erikseen Mo'otz Kuxtal -ohjeita koskevan kappaleen 6 yhteydessä.

Kenties olennaisinta Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisessä saamelaisten kannalta on perinteisen tiedon ja tapaoikeuksien tunnustaminen olennaiseksi osaksi saamelaisten kulttuuria ja olemassaoloa alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjien rooli saamelaisten kulttuuriperinnön haltijana vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta omia geenivariojaan koskien. Nagoyan pöytäkirjassa on olennaista myös viittaus YK:n alkuperäiskansojen

53 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö, s. 26.

54 Aikio, E., Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006, s. 5.; Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 310.

55 20.5.2016/394, laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

56 Dnro 686/D.a.2/2013 Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevista velvoitteista.

57 Mattila, T., Jaakonaho, P., Meidän pohjoisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuria koskevat aineettomat oikeudet, Saamelaisalueen koulutuskeskus, 2022, s. 26. <https://www.sogsakk.fi/loader.aspx?id=22b040b0-a304-4d52-81f7-15fef2b48494>. (tarkistettu 25.4.2023).

oikeuksia koskevaan julistukseen sekä säännökset koskien alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta perinteiseen tietoonsa liittyen. Tätä asiaa käsitellään erikseen tämän katsauksen myöhemmissä osioissa.

Biodiversiteettisopimus ja Nagoyan pöytäkirja on tarkoitettu luettavaksi yhdessä muiden oikeudellisten instrumenttien kanssa, mukaan lukien yleiset ihmisoikeussopimukset sekä alkuperäiskansoja koskevat instrumentit. Ne ovat omiaan vahvistamaan myös esimerkiksi Unescon ja Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimusten soveltamista saamelaisten aineelliseen sekä aineettomaan kulttuuriperintöön.⁵⁸ Biodiversiteettisopimusta ja Nagoyan pöytäkirjaa on tulkittava myös PL 17.3 ja 121.4 §:ien sekä 6 §:n turvaaman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden, 20 §:n ympäristöperusoikeuden sekä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen konteksteissa.⁵⁹ Biodiversiteettisopimusta tulee lukea yhdessä kansallisen lainsäädännön, mm. luonnonsuojelulain kanssa, ja sopimuksen alkuperäiskansoja koskevat säännökset ovat relevantteja myös mm. muinaismuistolain soveltamisessa saamelaisia muinaisjäänöksiä koskien.⁶⁰

58 Ks. yleisesti Heinämäki, Magga, Ojanlatva (2016), s. 199–242.

59 Ks. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, s. 82. <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/> (tarkistettu 12.4.2023).

60 Ks. Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäänösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:38 (2021).

3 Alkuperäiskansoja koskevat vapaaehtoiset ohjeet

Alkuperäiskansojen asemaa ja biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskevien säännösten toimeenpanoa edistämään perustettiin vuonna 1998 sopimuksen neljännessä osapuolikokouksessa Artikla 8 (j) työryhmä (Working Group on Article 8 (j) and related provisions). Vuonna 2000 osapuolten konferenssi hyväksyi työohjelman artikla 8 (j):n sisältämien sitoumusten toimeenpanemiseksi ja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen roolin vahvistamiseksi sopimuksen päämäärien saavuttamisessa. Työryhmä on laatinut neljä erillistä mutta toisiinsa liittyvää vapaaehtoista ohjetta sekä sanakirjan liittyen artikla 8 (j):n kannalta relevantteihin termeihin ja käsitteisiin.⁶¹

Alla olevissa kappaleissa luodaan katsaus näihin neljään vapaaehtoiseen ohjeeseen sekä niiden käyttömahdollisuuksiin Suomen saamelaiskontekstissa. Koska ohjeista ensimmäiseksi laaditut Akwé:Kon -ohjeet on otettu käyttöön Suomessa, niitä koskevaa suomenkielistä materiaalia on jo laadittu kohtalaisen paljon erityisesti ympäristöministeriön toimeksiannosta. Tästä syystä tässä katsauksessa itse Akwé:Kon -ohjeiden sisältö esitellään vain tiivistetysti keskittyen enemmänkin siihen oikeudelliseen viitekehykseen, joka tulee huomioida ohjeita sovellettaessa sekä ohjeiden keskeisimpiin käsitteisiin ja periaatteisiin. Tämän lisäksi kuvataan ohjeiden nykyistä soveltamista Suomessa sekä pohditaan mahdollisuuksia ohjeiden nykyistä laajempaan soveltamiseen nykyisen soveltamisen kokemuk-
sista ammentaen.

Kansainvälisen Artikla 8 (j) -työryhmän mukaan kaikkien näiden vapaaehtoisten ohjeiden tarkoitus on tarjota puitteet yhteistyölle, jolla varmistetaan alkuperäiskansojen (ja paikallisyhteisöjen) täysipainoinen osallistuminen kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten aspektien sekä alkuperäiskansojen intressien huomioon ottaminen erilaisten alkuperäiskansoihin vaikuttavien toimenpiteiden suunnittelussa. Ohjeet on työryhmän mukaan

61 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Glossary of Relevant Key Terms and Concepts within the Context of Article 8(j) and Related Provisions, 9 p. (CBD Guidelines Series), <https://www.cbd.int/doc/guidelines/cbd-8j-GlossaryArticle-en.pdf> (tarkistettu 12.4.2023).

laadittu myös siksi, että vaikutusten arviointiprosesseissa kyettäisiin ottamaan huomioon alkuperäiskansojen perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt sekä edistämään sopivien teknologioiden käyttöä.⁶²

62 Ks. Working Group on Article 8 (j) (jonka kautta voi ladata kaikki vapaaehtoiset ohjeet), <https://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml#:~:text=The%20Convention%20on%20Biological%20Diversity%20recognizes%20the%20dependency%20of%20indigenous,the%20Convention%20and%20its%20provisions>. (tarkistettu 12.4.2023).

4 Akwé:Kon -ohjeiden mukainen alkuperäiskansoja koskeva kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely

Biodiversiteettisopimuksen 7. osapuolten konferenssi hyväksyi vuonna 2004⁶³ ”Akwé:Kon -vapaaehtoiset ohjeet sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla ja käyttämällä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin.” Vapaaehtoiset ohjeet nimettiin niiden kokonaisvaltaisen luonteen korostamiseksi mohawkin kielen ilmaisulla, joka merkitsee ”kaikkea luomakunnassa”.⁶⁴

Akwé:Kon -ohjeiden tavoitteena on tarjota yleisluonteisia neuvoja siitä, miten alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen kulttuuriset, ympäristö- mukaan lukien biodiversiteetti- ja sosiaaliset näkökohdat voidaan sisällyttää uusiin tai jo olemassa oleviin vaikutustenarviointimenettelyihin ottaen huomioon, että osassa nykyisistä menettelyistä nämä näkökohdat voidaan huomioida erilaisin tavoin.⁶⁵

63 CBD, COP 6, 6. Osapuolikokouksen päätös VI/7 A liitteinen. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7181> (tarkistettu 12.4.2023).

64 Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Akwé:Kon-ohjeet, s.7. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41525> (tarkistettu 12.4.2023). Kts. yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksista, biodiversiteettisopimuksesta ja Akwé:Kon ohjeiden soveltamisesta, Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., ”The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland”, *The Yearbook of Polar Law VI* (2015), 189–225, Brill.

65 Akwé:Kon -ohjeet, 1. Tarkoitus ja lähestymistapa, kohta 2. s. Ympäristöhallinnon ohjeita 1 | 2011, s. 12.

Ohjeiden tarkoituksena on tarjota viitekehys yhteistyölle, jonka puitteissa hallitukset, alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöt, päätöksentekijät sekä hankkeista vastaavat tahot voivat a) tukea alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen täysipainoista ja tehokasta osallistumista tutkittavien vaikutusten rajaukseen, arvioinnin laajuuden selvittämiseen ja hankkeiden suunnitteluun; b) huomioida asianmukaisesti alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen kulttuuriset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset huolenaiheet ja edut; c) huomioida alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt osana ympäristö-, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointia, ottaen asianmukaisesti huomioon perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen omistusoikeuden ja tarpeen suojella ja säilyttää perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt; d) edistää tarkoituksenmukaisen tekniikan käyttöä; e) tunnistaa ja toteuttaa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet ehdotettujen hankkeiden mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi; f) ottaa huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.⁶⁶

Ohjeet sisältävät tarkempaa menetelmällistä tukea vaikutuksen arvioinnin eri vaiheisiin, jotka koostuvat valmistelusta, varsinaisesta arvioinnista mukaan lukien lieventävien toimenpiteiden tarkastelu, raportointi ja päätöksenteko sekä seuranta ja auditointi.⁶⁷ Ohjeissa neuvotaan mekanismien luomista alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen edustajien osallistumiselle sekä heidän esiintuomiensa näkemysten ja huolien kirjaamiseksi.⁶⁸ Alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen etujen suojelemiseksi yhteisö ja hankkeen edustajat voivat neuvotella hanketta koskevan sopimuksen.⁶⁹ Osapuolten tulisi pyrkiä turvaamaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistuminen - kansallisen lainsäädännön puitteissa - ehdotettuja hankkeita koskevaan päätöksentekomenettelyyn, tarkistus- ja muutoksenhakumenettely mukaan lukien, ottaen huomioon erilaiset sovittelu- ja riidantarkaisumenettelyt, joihin voi sisältyä tavanomaisia menettelytapoja.⁷⁰ Ohjeet kehottavat riittävien inhimillisten, taloudellisten, teknisten ja lainsäädännöllisten resurssien kohdentamista niin, että alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä on mahdollisuus tehokkaaseen osallistumiseen.⁷¹ Osapuolten tulisi myös sopia korvausvastuusta ja vahinkojen korvaamisesta ja hyvityksestä.⁷²

66 Ibid. Kohta 3, s. 12.

67 Ibid. Kohta 7, s. 20.

68 Ibid. Kohdat 13, 14 ja 17, s. 23–24.

69 Ibid. Kohta 21, s. 25.

70 Ibid. Kohta 22., s. 25.

71 Ibid. Kohta 18, s. 24.

72 Ibid. Kohta 20, s. 25.

4.1 Ohjeiden soveltamisessa huomioitavat keskeiset käsitteet ja periaatteet

4.1.1 Vaikutusten arvioinnin käsite ja kokonaisvaltainen arviointi

Ohjeissa ”kulttuuristen vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä vaikutuksia tietyn ryhmän tai yhteisön elämäntapaan ja johon kyseinen ryhmä tai yhteisö osallistuu täysipainoisesti ja jonka kyseinen ryhmä tai yhteisö mahdollisesti suorittaa. Kulttuuristen vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan yleensä ehdotetun hankkeen vaikutuksia, sekä hyödyllisiä että haitallisia, jotka saattavat kohdistua esimerkiksi kyseisen vaikutusalueen yhteisön arvoihin, uskomusjärjestelmiin, tapoihin, kieleen tai kieliin, tapoihin, talouteen, ja suhteisiin, joita yhteisöllä on paikalliseen ympäristöön ja tiettyihin lajeihin sekä yhteisön yhteiskunnalliseen järjestäytymiseen ja perinteisiin.⁷³

Ohjeissa ”kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, kuten paikkoihin, rakennelmiin ja jäänteisiin, joilla on arkeologista, arkkitehtonista, historiallista, uskonnollista, henkistä, kulttuurista, ekologista tai esteettistä arvoa tai merkitystä.⁷⁴

Osana kulttuuriperintöä ”pyhä paikka” voi tarkoittaa paikkaa, kohdetta, rakennelmaa, aluetta tai alueen luonnon erityispiirrettä, jota kansalliset hallitukset tai alkuperäiskansat pitävät alkuperäiskansa- tai paikallisyhteisön tapojen mukaisesti erityisen tärkeänä paikan uskonnollisen ja/tai henkisen merkityksen vuoksi.⁷⁵

Kuten kappaleessa 1 tuotiin esille, kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteet ovat osin rinnakkaisia ja päällekkäisiä. Myös Akwé:Kon -ohjeissa määritelmiä koskevissa kappaleissa erotellaan kulttuuria ja kulttuuriperintöä koskeva arviointi, ja kuitenkin myöhemmässä kappaleessa kulttuuriperintöä koskeva arviointi liitetään kulttuuristen vaikutusten arviointiin. Ohjeiden mukaan kulttuuristen vaikutusten arviointimenettelyssä ja erityisesti arvioinnin laajuuden selvittämisen ja vaikutusten rajauksen määrittämisen yhteydessä on pyrittävä tunnistamaan seikat, jotka ovat kulttuurin kannalta erityisen keskeisiä. Niitä voivat olla esimerkiksi kulttuuriperintö, uskonnot, uskomukset ja pyhät opetukset, perinteiset käytännöt, sosiaalisen järjestyksen muodot, luonnonvarojen käyttöön liittyvät järjestelmät, kuten maankäyttötavat, kulttuurisesti merkittävät paikat, kulttuuristen resurssien

73 Ibid., II Määritelmä, kohta 6 a, s. 16.

74 Ibid., kohta 6 b.

75 Ibid., kohta 6 e.

taloudellinen arvottaminen, pyhät paikat, juhlamenot, kielet, tapaoikeuden järjestelmät sekä poliittiset rakenteet, roolit ja tavat. Kulttuurivaikutusten arviointia kehitettäessä on näin ollen huomioitava kaikkiin kulttuurin ilmenemismuotoihin, myös pyhiin paikkoihin, kohdistuvat mahdolliset vaikutukset.⁷⁶ Perinteisen tiedon osalta tulisi arvioida mahdolliset vaikutukset perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen kunnioittamiseen, säilyttämiseen, suojelemiseen ja ylläpitämiseen.⁷⁷

Vaikka kulttuuriperintökohteita tuleekin Akwé:Kon -ohjeiden mukaan tarkastella kulttuuri-vaikutusten arvioinnin yhteydessä, kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnista todetaan erikseen siinä olevan kyse hankkeen todennäköisistä vaikutuksista yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, jonka suojelua säätelee useissa tapauksissa kansallinen kulttuuriperintöä koskeva lainsäädäntö.⁷⁸ Suomessa keskeisimpiä lakeja tässä yhteydessä ovat muinaismuistolaki⁷⁹ sekä rakennusperintölaki.⁸⁰ Ohjeissa todetaan, että jos hankkeen maarakennustöiden yhteydessä löydetään paikkoja tai esineitä, joilla on mahdollisesti kulttuuriperinnöllistä merkitystä, kaikki työt löytöpaikalla ja sen ympäristössä olisi keskeytettävä, kunnes asianmukainen arkeologinen tai kulttuuriperintöä koskeva arviointi on saatu suoritettua.⁸¹

Ohjeissa ”ympäristövaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointimenettelyä, jossa tarkastellaan ehdotetun hankkeen todennäköisiä ympäristövaikutuksia ja ehdotetaan vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä. Arvioinnissa on huomioitava, että sosioekonomiset ja kulttuuriset sekä ihmisten terveyteen kohdistuvat sekä hyödylliset että haitalliset vaikutukset ovat yhteydessä toisiinsa.⁸²

Ohjeissa ”sosiaalisten vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia tietyn yhteisön taloudellisiin, sosiaalisiin, kulttuurisiin, kansalaisuuteen liittyviin ja poliittisiin oikeuksiin sekä hyvinvointiin, elinvoimaisuuteen ja elinkykyisyyteen; toisin sanoen arvioinnissa tarkastellaan yhteisön elämänlaatuun kohdistuvia vaikutuksia mitattuna erilaisilla sosioekonomisilla mittareilla, joita ovat muun muassa tulonjako, fyysinen ja sosiaalinen yhtenäisyys,

76 Ibid, A 24, s. 28.

77 Ibid. A 27 b, s. 29.

78 Ibid., A 25, s. 28.

79 Muinaismuistolaki 295/1963.

80 Laki rakennusperinnön suojelemisesta 497/2010.

81 Akwé:Kon -ohjeet, A. 26., s. 28.

82 Ibid., kohta 6 d., s. 16.

yksilöiden ja yhteisöjen suoja sekä työllisyystason, työllistymismahdollisuuksien, terveyden, hyvinvoinnin, koulutuksen sekä asumisen, asuntojen, infrastruktuurin ja palveluiden saatavuus ja laatu.⁸³

Ohjeissa ”strateginen ympäristöarviointi” tarkoitetaan arviointimenettelyä, jossa tarkastellaan ehdotettujen politiikkojen, suunnitelmien tai ohjelmien todennäköisiä ympäristövaikutuksia, jotta varmistettaisiin, että ne tulisivat täysin huomioon otetuiksi ja käsitellyiksi päätöksenteon varhaisessa vaiheessa yhdessä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen näkökohtien kanssa.⁸⁴

Ohjeissa painotetaan ”kokonaisvaltaista” vaikutusten arviointia, jossa kulttuuriset, ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset olisivat suotavaa sisällyttää samaan arviointiprosessiin⁸⁵ alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen erityislaatuisen luontosuhteen vuoksi.⁸⁶ Ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.⁸⁷

Alkuperäiskansoja koskevissa vaikutuksissa kulttuuriset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset nivoutuvat yhteen erottamattomalla tavalla. Luontoa ja kulttuuria ei voida nähdä kahtena erillisenä kysymyksenä. Helander-Renvall kiteyttää Akwé:Kon -ohjeiden tarkoittaman kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin sisältävän seuraavien osa-alueiden inventio: lajisto: erityisesti lajit, jotka ovat tärkeitä paikallisille yhteisöille, sekä uhanalaiset lajit; luontoarvoiltaan tärkeät elinympäristöt; alueet ja elinympäristöt, joilla on taloudellista merkitystä paikallisille ihmisille; elinympäristöt, jotka tukevat paikallista taloutta sekä pyhät paikat. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnon osa-alueita ovat muun muassa paikalliset arvot ja arvomaailma, uskomukset, tapaoikeus, kielet, tavat, talous, paikallisten asukkaiden suhde ympäristöön ja muihin lajeihin.⁸⁸

Saamelaiskäräjät on ehdottanut YVA-lain mukaisiksi vaikutuksiksi vaikutukset saamelaiskulttuuriin, perinteiseen tietoon, innovaatioihin, käytäntöihin; perinteisiin luonnonkäyttötapoihin, pyhiin paikkoihin ja kulttuurin yleisiin harjoittamisedellytyksiin.⁸⁹

83 Ibid. kohta 6 f., s.16.

84 Ibid., kohta 6 g. s.17.

85 Ibid. III Menettelyyn liittyviä huomioita, kohta 7, s. 20.

86 Kohta 23, s. 28.

87 Ibid., kohta 3 f, s.12.

88 Helander-Renvall, E, Markkula, I, Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Biologista monimuotoisuutta koskevan artikla 8(j):n toimeenpanoa tukeva selvitys Suomen Saamelaisalueella, Suomen ympäristö 12/2011, s. 55.

89 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista, 25.11.2010, Dnro 524/D.a.2/2010, s. 2.

Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelmassa (2006) todetaan, että luonnonympäristö, kulttuuriympäristö, sosiaalinen ympäristö ja kielellinen ympäristö muodostavat kokonaisuuden, ympäristökäsitteen, jota tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, koska ne ovat riippuvaisia toisistaan.⁹⁰

Suomessa esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa⁹¹ (YVA-laki) ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia mm. luonnon monimuotoisuuteen, ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen ja kulttuuriperintöön.⁹² Tuoreessa ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien teettämässä selvityksessä ehdotetaan, että YVA-lain mukaisina ympäristövaikutuksina tulisi saamelaiskulttuurin osalta nähdä mm. vaikutukset saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin ja niiden elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kannattavuuteen ja muihin erityisiin elinoloihin. Tämän lisäksi ympäristövaikutuksina tulisi nähdä vaikutukset saamelaisten fyysiseen ja henkiseen terveyteen, mukaan lukien perinteinen ravinto. Ympäristövaikutuksina tulisi myös tunnistaa vaikutukset poroihin, kalakantoihin, saamelaisten perinteisesti metsästämiin eläimiin tai perinteisesti käytettyihin kasvilajeihin tai muihin kulttuurisiin avainlajeihin, vaikutukset saamelaisille tärkeisiin luonnonvaroihin sekä luonnon monimuotoisuuden ja saamelaiskulttuurin välisiin yhteyksiin. Niin ikään ympäristövaikutuksiin tulisi lukea ilmastonmuutoksen vaikutukset saamelaiskulttuuriin, kulttuurimaisemaan ja kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, sekä vaikutukset yllä mainittujen keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.⁹³

4.1.2 Alkuperäiskansojen perinteinen tieto ja tapaoikeudet

Akwé:Kon -menettelyssä on tavoitteena hyödyntää monipuolisesti saamelaista perinteistä tietoa ja tapaoikeutta, joka liittyy erityisesti biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön. Perinteinen tieto ja tapaoikeudet voivat liittyä esimerkiksi perinteisiin maankäyttötapoihin, kuten saamelaiseen tokkakunta- tai siida- järjestelmään perustuvaan poronhoitomalliin. Menettelytavan ansiosta voidaan saada merkittävää ja kokonaisvaltaista tietoa alueelle ehdotettujen toimenpiteiden kulttuurisista, ympäristö- ja sosiaalisista vaikutuksista sekä vaikutuksia lieventävistä/ehkäisevistä toimenpiteistä.⁹⁴

90 Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma, 2006, s. 4–5.

91 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista 252/2017.

92 Ibid., 2 §.

93 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2, 2023, s. 108–109.

94 Ibid., s. 321, viitaten Akwé:Kon -ohjeisiin, Ympäristöministeriö 2011.

Perinteisen tiedon sekä tapaoikeuden käsitteiden avaamista ja niiden soveltamista vaikutusten arviointiprosessiin voidaan pitää Akwé:Kon -ohjeiden keskeisimpänä periaatteena.

Akwé:Kon -ohjeissa ”perinteinen tieto” tarkoittaa alkuperäiskansa- ja perinteistä elämäntapaa noudattavien paikallisyhteisöjen perinteistä tietämystä, innovaatioita ja käytäntöjä, jotka ovat biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestäväen käytön kannalta merkittäviä.⁹⁵

Perinteiselle tiedolle ei ole olemassa yhtä kattavaa määritelmää, mutta tutkimuskirjallisuudessa hyvin usein käytetään Bergesin laatimaa vakiintunutta määritelmää perinteisestä tiedosta, jonka mukaan ”ekologinen perinteinen tieto (Traditional Ecological Knowledge) on kumulatiivista, sukupolvelta toiselle kulttuurisen siirron kautta siirtyvää tietoa, taitoja, käytäntöjä ja uskomuksia, joiden sisältönä on ihmisten ja muiden elävien olentojen suhde toisiinsa ja ympäristöönsä.”⁹⁶ Saamelaisten perinteinen tieto - árbediehtu - on Porsangerin ja Guttormin määritelmän mukaan ”saamelaisten kollektiivista viisautta ja taitoja, joita he ovat käyttäneet vuosisatojen ajan elinkeinojensa vahvistamiseen. Se siirtyy sukupolvelta toiselle suullisesti sekä työn ja käytännön kokemusten kautta. Tämän jatkumon kautta árbediehtu käsite sitoo yhteen menneen, nykyisyyden ja tulevaisuuden.”⁹⁷

Kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän loppuraportissa saamelaisten perinteisen tiedon katsotaan ilmenevän saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa eli poronhoidossa, kalastuksessa, metsästyksessä, keräilyssä ja käsityössä sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä

95 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 6 h, s. 17.

96 Helander-Renvall & Markkula, I. Ekologisen perinnetiedon käsikirja. Arktisen keskuksen tiedotteita 59, Rovaniemi, Lapin yliopistopaino, 2014, s. 6. Ks. Berges, F., ”Traditional Ecological Knowledge in Perspective”, teoksessa J. T., Inglis (toim.), Traditional Ecological Knowledge and Resource Management, Philadelphia: Taylor & Francis group., 1993, s. 1–9, 3.

97 Porsanger, J. & Guttorm, G., ”Árbediehtu-fágasuorggi huksen”. Teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. DIEÐUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, 2011, s. 18. Käännös Laura Olsén teoksessa L. Olsén, A. Harkoma, L. Heinämäki, H. Heiskanen, Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa, Juridica Lapponica 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017, s. 21.

saamenkielisissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily käsityö- ja metsästyskäytänteissä.⁹⁸

Saamelaisten perinteinen tieto on elinkeinon lisäksi sidoksissa myös maantieteelliseen syntypaikkaansa.⁹⁹ Tämä ilmenee eri elinkeinon harjoittajien erityisenä tietämyksenä nimenomaan omaan elinkeinon harjoittamispaikkaansa liittyen, mikä pohjaa aluetta käsitteleviin kertomuksiin, historiaan, alueen käyttöön ja sen luonnonympäristöön.¹⁰⁰ Metsästäjälle perinteinen on esimerkiksi alueen eläinten tapojen, vuotuiskierron, liikkumisen ja alueen maaston tarkkaa tuntemista. Perinteistä paimentamista harjoittavalle poronhoitajalle tieto on esimerkiksi lumiolosuhteiden, tuulien ja sateiden vaikutuksen tuntemista. Kalastajan on tunnettava alueensa vesistön ekosysteemi, kalat, niiden käyttäytyminen, lisääntymisalueet ja biologia, sääolosuhteiden vaikutus pyyntiin, kalastuspaikat ja -ajat, pyyntivälineet sekä säilytystavat. Käsityöläisen on puolestaan tunnettava materiaalien keruupaikat ja käyttötavat.¹⁰¹

Saamelaisten perinteiseen tietoon kytkeytyvät likeisesti myös saamelaisten tapaoikeudet, jotka niin ikään muodostavat olennaisen osan heidän aineetonta kulttuuriperintöään. Akwé:Kon -ohjeissa ”tapaoikeus” tarkoittaa oikeutta, joka koostuu oikeudellisiksi vaatimuksiksi tai velvoittaviksi käyttäytymissäännöiksi katsotuista tavoista; käytäntöjä ja käsityksiä, jotka ovat niin keskeinen ja olennainen osa sosiaalista ja taloudellista järjestelmää, että niihin suhtaudutaan ikään kuin ne olisivat lakeja.¹⁰²

98 Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan ratifiointista Viite: Seminaari 20.4.2012, selvitysmies Erkki Hollon selvitysluonnos 5.4.2012, s. 7. MUISTIO 1 (9) 20.4.2012 Dnro: 245/D.a.2/2012. Määritelmä on artikla 8 j työryhmän loppuraportista.

99 Helander-Renvall & Markkula (2011), s. 36. Ks. Olsén, S., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi, s. 22

100 Näkkäläjärvi 2007, 58. Kts. myös Helander-Renvall & Markkula 2011, 36., Ks. Olsén et al (2017), s. 22.

101 Helander-Renvall & Markkula 2014, 16. Kts. myös Näkkäläjärvi 2007, 57–58; Kts. Olsén et al (2017), s. 22–23.

102 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 6 c, s. 16.

Tutkimuskirjallisuudessa alkuperäiskansojen tapaoikeuksien katsotaan koostuvat perinteistä ja oikeuskäsityksistä, jotka pohjautuvat perinteiseen tietoon ja perinteisiin käytäntöihin.¹⁰³ Alkuperäiskansojen tapaoikeudet on määritelty tapojen, normien ja niitä vastaavien käytäntöjen kokonaisuudeksi, jotka alkuperäiskansat ovat kehittäneet tai omaksuneet sääntelemään toimiaan.¹⁰⁴

Kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän mukaan saamelaiset tapaoikeudet ovat yhteisöllisiä sääntöjä, jotka ohjaavat maankäyttöä, elinkeinojen harjoittamista, yhteisön toimintaa ja ovat osa sosiaalista järjestelmää ja saamelaista oikeuskäsitystä. Tapaoikeudet siirtyvät sukupolvelta toiselle suullisena kertomaperinteenä ja ovat osa saamelaisten perinteistä tietoa. Koko saamelaiskulttuuria koskevaa luonnon monimuotoisuuden liittyvää tapaoikeusmääritelmää ei voi luoda, koska tapaoikeus on sidoksissa eri saamelaiselinkeinoihin.¹⁰⁵

Saamelainen tapaoikeus on vahvasti kytköksissä sukulaisuusjärjestelmään pohjautuviin nautinta-alueisiin, tai poronhoidon yhteydessä muutamien perheiden muodostamiin siitoihin. Tietyillä suvuilla on käytössä omat laidun-, kalastus- ja keräilyalueensa eikä muiden alueille yleisesti ole menty muutoin kuin esimerkiksi katovuosien sattuessa, jolloin nautinta-alueiden rajoissa voidaan joustaa.¹⁰⁶ Saamelaista luonnonkäyttöön liittyvää tapaoikeutta ja nautinta-alueiden käyttöä ohjaa saamelainen sosiaalinen järjestelmä ja arvojärjestelmä. Yhteisöllisyys ohjaa tapaoikeutta: vaikka nautinta-alueet ovat sukujen hallinnassa, yhteisö huolehtii, että kaikilla on mahdollisuus saada riittävä ravinto ja pyyntisaalis.¹⁰⁷ Pohjaten perinteiseen tietoon ja alueiden pitkäaikaiseen käyttöön, saamelaiset tuntevat omat nautinta-alueensa ja niiden luonnon kantokyvyn.¹⁰⁸

103 Svensson, T. G., "On Customary Law: Inquiry into an Indigenous Rights Issue", *Acta Borealia* 20 (2), 2003, s. 95–119, 96.

104 Tobin, B., *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights. Why Living Law Matters*, Routledge, London, 2014, 10.

105 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, kesäkuu 2011, s. 9.

106 Helander-Renvall (2011), 6–7, Helander-Renvall & Markkula (2014), s. 26–27; ks. Olsén et al (2017), s. 24.

107 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, kesäkuu 2011 Kansallisen 8 (j), s. 9.

108 Ks. esim. Helander-Renvall & Markkula 2014. Ks. Olsén et al (2017), s. 24.

4.1.3 Oikeudellisia näkökohtia: ohjeiden soveltaminen yhdessä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden sekä biodiversiteettivaikutuksiin liittyvien ohjeiden kanssa

Akwé:Kon -ohjeiden mukaisissa kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyissä tulisi ohjeiden mukaan viitata muuhun asiaankuuluvaan kansalliseen lainsäädäntöön, asetuksiin ja ohjeisiin sekä kyseisen valtion ratifioimiin kansainvälisiin ja monenvälisiin ympäristösopimuksiin ja pöytäkirjoihin, jotka ovat tulleet voimaan. Tässä yhteydessä valtioiden tulisi huomioida, ettei minkään näissä ohjeissa tulisi vaikuttaa haitallisesti biologiseen monimuotoisuuteen ja että ohjeet tulisi panna täytäntöön kansainvälisen oikeuden ja muiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa yhdenmukaisella tavalla.¹⁰⁹ Ohjeet kehottavat myös hallitusten, valtion viranomaisten ja hankkeesta vastaavien kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti arviointimenettelyissä ottamaan huomioon alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen oikeudet niiden perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin maa- ja vesialueisiin sekä niihin liittyvään biologiseen monimuotoisuuteen.¹¹⁰

Ohjeiden kansallisessa soveltamisessa tulee huomioida saamelaisten perusoikeudellinen asema alkuperäiskansana. Ohjeita tulee soveltaa yhdessä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen lainsäädännön kanssa. PL 17.3 § turvaa saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, sekä siihen liittyvän oikeuden kulttuuria koskevaan itsehallintoon (PL 121.4 §). Alkuperäiskansojen perinteinen tieto ja tapaoikeudet katsotaan osaksi niiden oikeutta kulttuuriperintöön, mikä puolestaan katsotaan keskeiseksi osaksi kulttuuria, jota Suomen perustuslain 17.3 § saamelaisten osalta suojaa.

Perustuslain säännöksiä tulee lukea yhdessä ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ja ihmisoikeudet asettavat minimisuojan perustuslain tulkinnalle.¹¹¹ PL 17.3 §:n lähimpänä esikuvana pidetään kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan.¹¹² Vaikka KP-sopimuksen artikla 27 koskeekin yksilöiden oikeuksia osana ryhmää, siihen on KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean (IOK) tulkintakäytännössä liitetty

109 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 5., s. 13.

110 Ibid. Kohta 57, s. 39.

111 HE 309/1993 vp, s. 65. Ks. Hallberg, P. "Perusoikeusjärjestelmä", teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet, 2. uud. painos, 2011 (Oikeuden perusteokset), s. 29–59, 35; Rautiainen, P. "Perusoikeuksien heikennyskielto". Oikeus 2013 (42); 3, s. 261–283, 267–268.

112 Scheinin, M. "Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin", teoksessa P., H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori, V.P. Viljanen (toim.). Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Werner Söderström Lakitieto Oy 1999, s. 533–559, 545.

kollektiivisia elementtejä, ja aktiivinen toimenpidevelvoite suojella myös alkuperäiskansan oikeutta ryhmänä ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.¹¹³ Myös saamelaiskäräjälain esitöissä todetaan, viitaten KP-sopimuksen 27 artiklaan, sen nimenomaisesti edellyttävän, samoin kuin PL 17.3 §, valtion aktiivista velvollisuutta tukea sekä kulttuurin ylläpitämistä että sen kehittämistä.¹¹⁴

Alkuperäiskansojen perinteistä tietoa suojataan myös kulttuuriperintösopimuksilla, jotka tulee ottaa niin ikään huomioon Akwé:Kon -ohjeita sovellettaessa. Alkuperäiskansojen perinteinen tieto nähdään aineettoman kulttuuriperinnön yhdeksi keskeisimmäksi osa-alueeksi.¹¹⁵ Kuten kappaleessa 1 tuotiin esille, Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmainsujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä tunnustaa alkuperäiskansojen perinteisen tiedon merkityksen ja myönteisen vaikutuksen kestävään kehitykseen sekä perinteisen tiedon suojelemisen tarpeen.¹¹⁶

Akwé:Kon -ohjeita sovellettaessa tulisi huomioida myös muut kulttuuriperintösopimukset, jotka suojelevat saamelaisten kulttuuriympäristöä ja siihen liittyvää aineellista ja aineetonta kulttuuriperintöä. Yllä mainitun Unescon sopimuksen lisäksi Unescon maailmanperintösopimus sekä aineettoman kulttuuriperinnön sopimus sekä Euroopan neuvoston useat kulttuuriperintösopimukset suojaavat saamelaista kulttuuriperintöä.¹¹⁷

Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisella voidaan osaltaan edistää myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen toimeenpanoa. Julistus tunnustaa, että alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua ympäristöjensä ja perinteisten alueidensa ja luonnonvarojen hallintaan ja suojeluun.¹¹⁸ Alkuperäiskansoilla on myös oikeus perinteiseen tietoonsa,¹¹⁹ sekä tapaoikeuksiinsa.¹²⁰ Valtioiden alkuperäiskansojen kanssa käytävien

113 UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Para 6.2.

114 HE 190/1995 vp. laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta, s. 10.

115 Ks. esim. Johnsson, D. Z., & Tualima, H.-Y., "Cultural heritage, traditional knowledge and intellectual property", teoksessa A. Xanthaki, et al (toim.), 2017, s. 218–228.

116 Johdantokappale.

117 Ks. tarkemmin, Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2021:38, 2021.

118 ILO sopimus 169, Art. 15, art. 4., YK:n alkuperäiskansajulistus Art. 29, 32.

119 YK:n alkuperäiskansajulistus, Art. 11–13.

120 Ibid. Artiklat 25 ja 26.

ennakkosuostumukseen pyrkivien neuvottelujen¹²¹ lisäksi alkuperäiskansoilla tulee olla oikeus hyötyä hankkeista, jotka tapahtuvat niiden perinteisillä alueilla sekä saada kompensatio haitoista, jotka kohdistuvat kulttuurin harjoittamiseen.¹²²

Myös vielä lopullisesti hyväksymätön Pohjoismainen Saamelaisopimus suojelee saamelaisien kulttuuriympäristöä ja siihen liittyvää kulttuuriperintöä mukaan lukien perinteinen tieto. Sopimuksen mukaan valtiot edistävät saamelaisten perinteistä tietoa kunnioittaen saamelaisalueiden luonnon- ja kulttuuriympäristön kestävää käyttöä ja ottaen huomioon luonnon- ja kulttuuriympäristöjen erityisen merkityksen saamelaisten kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän perustana.¹²³ Valtioiden tulee ottaa huomioon saamelaisen kulttuuriperinnön, saamelaiset kulttuuri-ilmaukset ja saamelaisen perinteisen tiedon päätöksenteossa, joka koskee saamelaisia olosuhteita.¹²⁴ Saamelaisopimus niin ikään suojaa saamelaisten tapaoikeuksia.¹²⁵ Saamelaisopimus edellyttää myös saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia.¹²⁶

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi

Yllä olevassa kappaleessa mainitulle KP-sopimukselle on Suomessa annettu kansallisen lain asema ja sitä sovelletaan viranomaisissa ja julkisen vallan käyttämisessä suhteessa saamelaisten oikeuksiin. Akwé:Kon -ohjeiden mukaisessa vaikutusten arvioinnissa on huomioitava KP-sopimuksen velvoitteet ja sitä koskeva oikeuskäytäntö. Lainsäätäjä on kiteyttänyt sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulkinnan ”kolmeen päähuomioon, jotka koskevat neuvotteluvollisuutta, kokonaisvaltaista harkintaa ja vaikutusten arviointia. Valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimuksiin. [...] Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa *kumulatiivisesti* huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.”¹²⁷

121 Ibid. Artiklat 19 ja 32.

122 ILO sopimus 169, Art. 15., YK:n alkuperäiskansajulistu, Art. 32.

123 Pohjoismainen Saamelaisopimus Artikla 33. <https://www.regjeringen.no/contentassets/eac999412c5a4fd083fa35f6e6c7380b/nordisk-samekonvensjon-finsk.docx.pdf> (tarkistettu 12.4.2023).

124 Ibid. Artikla 22.

125 Ibid. Artikla 9.

126 Ibid. Artikla 30.

127 HE 132/2015; HE 167/2014; Ks. myös MMM, työryhmämuistio 2014:2. (Kursivointi oma korostus).

IOK:n käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huomattavaa haittaa” alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena ja taloudellisesti kannattavana säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.¹²⁸ Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina ja taloudellisesti kannattavina myös tulevaisuudessa.¹²⁹ Vaikutusten arvioinnissa on siis otettava huomioon myös taloudelliset vaikutukset suhteessa perinteisten elinkeinojen kannattavina säilymiseen. ”Huomattavan haitan” kynnyksen on punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti muut *aiemmat, nykyiset* sekä *suunnitellut* alueella tapahtuvat toimenpiteet, joiden kumulatiiviset vaikutukset viranomaisen tulee arvioida yhteistyössä saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa.¹³⁰

Kansallisessa lainsäädännössämme saamelaiskulttuuria ja saamelaisten alkuperäiskansoja koskevat vaikutukset arvioi viranomaisen lisäksi, ja joissakin tapauksissa jopa ensisijaisesti toiminnanharjoittaja. Viranomaisten on tällöin varmistettava saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan velvollisuus suojella ihmis- ja perusoikeuksia tarkoittaa, että viranomaisten on huolehdittava siitä, etteivät ihmis- ja perusoikeudet heikkene myöskään yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa. Tästä syystä asianomaisten viranomaisten tulee varmistaa, että saamelaiskulttuuria koskevat vaikutukset arvioidaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien edellyttämällä tavalla ja että saamelaiskäräjät ja muut keskeiset saamelaistahot voivat halutessaan osallistua ”tehokkaasti” ja ”merkityksellisesti” vaikutusten arviointiin. Heikentämiskiellon kynnyksen ylittymisen arviointi jää lopulta viranomaisten ja lupaa edellyttävien toimintojen yhteydessä lupaviranomaisten velvoitteeksi osana sen varmistamista, ettei KP-sopimuksen mukaista heikentämiskieltoa rikota.

Perinteinen tieto pitää sisällään usein hyvin tarkat tiedot alueiden käytöstä. Sen avulla saadaan tietoa siitä, mitä juuri kyseisellä alueella tapahtuu ja milloin, ja mitä vaikutuksia milläkin toiminnolla mahdollisesti on tai on ollut aiemmin. Perinteisen tiedon haltijat osaavat kuvata paikkasidonnaisesti, minkälaiset toimet haittaavat ja minkälaiset turvaavat heidän kulttuuriaan. Tästä syystä saamelaisten perinteinen tieto on keskeistä määrittäessä, missä kulkee toimenpiteiden aiheuttamien vähäisen ja huomattavan/olennaisen

128 Mm. *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009; *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990).

129 Ks. esim. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023).

130 Ks. *Jouni Länsman and Eino Länsman v. Finland*, Communication No. 1023/2001, UN. doc. CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005.

haittavaikutuksen raja.¹³¹ Esimerkiksi maankäytöllisesti pieneltä vaikuttava toiminto voi saamelaisten elinkeinojen ja kulttuurin kannalta olla vaikutuksiltaan yhtä vakava kuin maankäytöllisesti suuri alue, jos paikka on keskeinen laidun- tai kalastusalue tai luonteeltaan pyhä.¹³²

Akwé:Kon -ohjeissa ei suoranaisesti todeta, että vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon aikaisemmat ja suunnitellut muut toimenpiteet. Ohjeissa kuitenkin todetaan, että niitä tulisi soveltaa yhdessä biologisen monimuotoisuuden huomioon ottavaa vaikutustenarviointia koskevien vapaaehtoisten ohjeiden kanssa, jonka biodiversiteettisopimuksen osapuolet hyväksyivät Haagissa 2002 (päätos VI/7-A)¹³³, ja joita on sittemmin täydennetty vuonna 2006 (päätos VIII/28). Myös täydennetyissä ohjeissa viitataan siihen, että Akwé:Kon -ohjeita tulisi käyttää yhdessä näiden ohjeiden kanssa.¹³⁴

Biodiversiteettivaikutusten arviointia koskevissa ohjeissa ohjeistetaan ottamaan huomioon kumulatiiviset uhat ja vaikutukset, jotka johtuvat joko samantyyppisten tai erilaisien hankkeiden toistuvista vaikutuksista tilassa ja ajassa ja/tai ehdotetuista suunnitelmista, ohjelmista tai politiikoista.¹³⁵ Ohjeissa myös tunnustetaan, että biologiseen monimuotoisuuteen vaikuttavat kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset ja biofysiset tekijät ja korostetaan, että yhteistyö ryhmän eri asiantuntijoiden välillä on olennaisen tärkeää.¹³⁶ Yksi biodiversiteettivaikutusten arvioinnin periaatteista ohjeissa on, että paikallista, perinteistä ja alkuperäiskansojen tietämystä käytetään vaikutusten arvioinnissa, jotta saadaan kattava ja luotettava yleiskuva biologiseen monimuotoisuuteen liittyvistä kysymyksistä.¹³⁷

Akwé:Kon -ohjeissa todetaan, että vaikutusarviointien toteutuksen tulisi täyttää biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen artikloissa 14 ja 8(j) asetetut vaatimukset.¹³⁸ 14 artikla edellyttää sopimusvaltiota ottamaan käyttöön asianmukaiset menettelytavat, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia sellaisten esitettyjen hankkeiden osalta, joilla todennäköisesti olisi huomattava haitallinen vaikutus biologiseen monimuotoisuuteen, jotta näiltä vaikutuksilta voitaisiin välttyä tai jotta ne voitaisiin minimoida, ja

131 Olsen et al. (2017), s. 35.

132 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 336.

133 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 2, s. 12.

134 Ibid., Kohta 1., s. 12.

135 UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/28 15 June 2006, COP 8 Decision VIII/28, Voluntary Guidelines on biodiversity-inclusive environmental impact assessment (2006), kohta 31 f. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042>

136 Ibid., Kohta 31 g.

137 Ibid, Kohdat 5, 35, Kohta 3.5. s. 32

138 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 23, s. 28.

tarvittaessa järjestää kansalaisille mahdollisuus osallistua mainittuun menettelyyn.¹³⁹ Saamelaiskäräjien mukaan tämä edellyttää, että biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien vaikutusten arvioinnissa arvioidaan myös vaikutukset saamelaisten luontoperustaan ja kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, perinteinen elämäntapa ja luonnonkäyttömenetelmät, kuten perinteiset elinkeinot.¹⁴⁰

Akwé:Kon -ohjeiden mukaan kulttuuristen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen haltijoihin sekä tietämykseen itseensä. Arvioinnissa olisi huomioitava perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen omistajuutta, saantia, hallitsemista, käyttöä ja levittämistä sääntelevä tapaoikeus.¹⁴¹

Kansallisessa lainsäädännössä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista on erikseen säädelty kaivos-, ympäristönsuojelu- ja vesilaissa. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida myös maankäyttö- ja rakennuslain sekä YVA-lain mukaisissa sekä YVA-lakiin liittyvissä lupalaeissa ja metsähallituslain mukaisessa toiminnassa. Akwé:Kon -ohjeiden soveltamismahdollisuuksia näiden lakien mukaisiin menettelyihin sivutaan vielä erikseen kappaleessa 4.3.

Alkuperäiskansojen vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus

Akwé:Kon -ohjeissa edistetään kaikin puolin alkuperäiskansojen mielekästä osallistumista vaikutustenarviointimenettelyihin. Ohjeissa viitataan myös nk. vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumusperiaatteeseen (FPIC), joista ohjeissa käytetään termiä ”prior informed consent” (tietoon perustuva ennakkosuostumus). Ohjeissa todetaan, että jos kansallinen oikeusjärjestelmä edellyttää alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen ennalta antamaa tietoon perustuvaa suostumusta, arviointimenettelyn yhteydessä on tutkittava, onko suostumus saatu. Ennakkosuostumus koskee Akwé:Kon -ohjeiden mukaan alkuperäiskansojen (ja paikallisyhteisöjen) oikeuksia sekä perinteistä tietoa, keksintöjä ja käytäntöjä ja menettely edellyttää sopivan kielen ja menettelyiden käytön, riittävän pitkän ajan varaamista sekä täsmällisen, tosiasiallisen ja juridisesti moitteettoman tiedon tarjoamisen. Muutosten tekeminen alkuperäiseen suunnitelmaan edellyttää uutta ennakkosuostumusta.¹⁴²

139 Ks. Artikla 14.

140 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarviointista, 25.11.2010, Dnro: 524/D.a.2/2010.

141 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 29, s. 29.

142 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 53, s. 38. Ks. englanninkieliset ohjeet, Akwé:Kon Guidelines, 2004, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 53., s. 21. <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>

Vaikka ohjeissa kehoitetaan noudattamaan ennakkosuostumusperiaatetta kansallisen lainsäädännön puitteissa, ohjeiden mukaan salaisen tai pyhän tietämyksen paljastamisen suhteen on syytä noudattaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen menettelytapasääntöjä myös julkisten kuulemisten ja oikeuskäsittelyiden yhteydessä. Ohjeiden mukaan salaisen ja/tai pyhän tietämyksen paljastamiseen on varmistettava etukäteen pyydetty tietoon perustuva suostumus ja asianmukaiset suojaustoimenpiteet.¹⁴³

Akwé:Kon -ohjeissa niin ikään tuodaan esille, että alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen tapaoikeutta sekä perinteistä tietoa, innovaatioita ja käytäntöä koskevia immateriaalioikeuksia on kunnioitettava ehdotetun hankkeen yhteydessä kaikissa olosuhteissa. Sellaista perinteistä tietoa, johon voi liittyä immateriaalioikeuksia, tulee käyttää vain oikeuksien omistajan ennalta antaman tietoon perustuvan suostumuksen nojalla.¹⁴⁴ Tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei tietoa itsessään suojata immateriaalioikeuksien, mutta perinteiseen tietoon perustuvia innovaatioita voidaan suojata esimerkiksi patenteilla tai tavaramerkeillä. Saamelainen perinteinen tieto sellaisenaankin saa kuitenkin suojaa silloin, kun se liittyy suomalaisiin geenivaroihin, joita aiotaan käyttää tutkimus- ja kehityskäytössä.¹⁴⁵ Nagoyan pöytäkirja edellyttää, kansallinen lainsäädäntö huomioiden, että geenivaroihin liittyvän alkuperäiskansojen perinteisen tiedon tutkimus- ja kehityskäyttöön on saatava alkuperäiskansojen (saamelaisten) ennakkosuostumus.¹⁴⁶ Alkuperäiskansojen aineettoman omaisuuden suojaa ja siihen liittyviä immateriaalioikeuksia pyritään koko ajan edistämään kansainvälisesti mm. Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n toimesta.

Akwé:Kon -ohjeissa suositellaan, että alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen oikeuksien turvaamiseksi yhteisöjen pitäisi laatia tai niitä pitäisi auttaa laatimaan kansallisen lainsäädännön kanssa sopusuunnassa olevia menettelytapasääntöjä, joissa määritellään perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saantia ja käyttöä kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa. Yhteisöille tulisi antaa pyydettyä tukea menettelytapasääntöjen laatimiseen.¹⁴⁷

143 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 29, s. 29.

144 Akwé:Kon -ohjeet, s. 40, kohta 60.

145 Mattila, T., Jaakonaho, P., Meidän pohjoisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuria koskevat aineettomat oikeudet, Saamelaisalueen koulutuskeskus, 2022, s. 27.

146 Nagoya Protocol, artikla 7, <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf> (tarkistettu 1.4.2023).

147 Akwé:Kon -ohjeet Kohta 60, s. 40.

Suomessa kansallinen lainsäädäntö ei sanamuodollisesti edellytä ennakkosuostumusperiaatteen noudattamista. Saamelaiskärjälain 9 §:ää koskevaa neuvotteluelvoitetta tulee kuitenkin lukea yhdessä ihmisoikeusveloitteiden kanssa. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen, joka tunnustaa ennakkosuostumusperiaatteen, oikeudellisesti sitovia ihmisoikeuksia valvovat komiteat ovat alkaneet tulkita konsultaatio/neuvotteluelvoitetta niin, että se edellyttää aitoa vuorovaikutusta ja pyrkimystä saavuttaa yhteisymmärrys ja saada alkuperäiskansojen edustajilta ennakkosuostumus sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, joilla voi olla huomattavan haitallisia vaikutuksia alkuperäiskansojen kulttuurille ja oikeudelliselle asemalle.¹⁴⁸ YK:n julistuksessa viitataan myös hyvittämismenettelyjen luomiseen alkuperäiskansojen kulttuurisen, henkisen, uskonnollisen ja hengellisen omaisuuden, joka on otettu näiltä kansoilta ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta, yhteydessä.¹⁴⁹

Ennakkosuostumusperiaate ei kuitenkaan ihmisoikeuksia koskevissa instrumenteissa tarkoita alkuperäiskansojen yksipuolista veto-oikeutta kuin poikkeustapauksissa.¹⁵⁰ Kuitenkin sitovia ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat todenneet, että mikäli toimenpiteet ovat laaja-alaisia ja niillä todetaan olevan huomattavaa haittaa alkuperäiskansalle, niitä ei voida toteuttaa – ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta. Toisaalta esimerkiksi Suomessa katsotaan, etteivät viranomaiset saa ryhtyä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimenpiteisiin edes saamelaisten suostumuksella.¹⁵¹

Esimerkiksi Tapauksessa *Poma Poma v. Peru* YK:n ihmisoikeuskomitea totesi vastaajavaltion rikkoneen KP-sopimuksen 27 artiklaa, kun alkuperäiskansayhteisöä ei oltu konsultoitu eikä heiltä oltu saatu vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta valtion vastuulla oleville toimenpiteille (vesihankkeelle), jotka aiheuttivat huomattavaa haittaa

148 Ks. esim. Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, *Lakimies* 1/2021 (2021), s. 3–35.

149 Artikla 11.

150 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, 10 artikla: Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta; 29.2 artikla: Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Ks. Barelli, M. "Free, Prior and Informed Consent in the UNDRIP: Articles 10, 19, (29 (2) and 32 (2))", s. 247–269 teoksessa J. Hohmann, M. Weller. *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford 2018, s. 247–269.

151 Saamelaiskärjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018, s. 119.

alkuperäiskansan perinteiselle elinkeinolle. Komitea painotti päätöksessään myös sopimusrikkomuksen johtuvan siitä, ettei valtio ollut teettänyt *riippumattomien asian-tuntijoiden toimesta* hankkeen vaikutusten arviointia alkuperäiskansan perinteiseen elinkeinoon.¹⁵²

YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) käytännön¹⁵³ lisäksi myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (TSS-sopimus)¹⁵⁴ valvova komitea sekä kaikkinaista rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (CERD-sopimus) valvova komitea ovat kehottaneet Suomea vahvistamaan saamelaisten oikeuksia ja noudattamaan saamelaisia koskevissa kysymyksissä heidän vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumustaan.¹⁵⁵

Ennakkosuostumusperiaate liittyy myös suoraan kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi CERD-sopimusta valvova komitea on kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Valtion olisi myös varmistettava, että suunniteltavien toimenpiteiden kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioidaan ennen päätöksentekoa asianmukaisesti yhteistyössä niiden yhteisöjen kanssa, joihin kulloinkin toimenpide vaikuttaa.¹⁵⁶

Vaikka Akwé:Kon -ohjeissa yhtäältä kehoitetaan noudattamaan ennakkosuostumusperiaatetta kansallisen lainsäädännön puitteissa, toisaalta erityisesti sensitiivisen ja pyhän tiedon käyttämiseen ohjeistetaan hakemaan tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Saamelaiskulttuurin ja siihen liittyvän perinteisen tiedon tosiasiallisen suojelun voitaisiin katsoa edellyttävän, että perinteisen tiedon hyödyntämiseen erityisesti kaupallisesti tai tutkimuksellisesti sekä sensitiiviseen tietoon tulisi saada saamelaisten ennakkosuostumus,

152 *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009. Ks. analyysi, Göcke, K. "The Case of Ángela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous Peoples' Rights." 14 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2010, s. 337–370, 353. (Kursivointi kirjoittajan oma korostus).

153 Ks. esim. IOK:n Suomea koskevat johtopäätelmät CCPR/C/FIN/CO/7, para 42 ja 43; CCPR/C/FIN/CO/6. 22.8.2013, para 16-17.

154 Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 6/1976.

155 Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 37/1970.

156 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23, 8. June 2017, paras 16-17.

vaikkei kansallinen lainsäädäntö sitä suoraan edellytäkään. Asiasta keskustellaan vielä lisää tämän katsauksen Tkarihwaiéri -eettisiä toimintaohjeita sekä Mo'otz Kuxtal -ohjeita koskevien kappaleiden 5 ja 6 yhteydessä.

Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa, jota olisi hyvä käyttää myös Akwé:Kon -menettelyjen tukena, saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta¹⁵⁷ ohjeistetaan soveltamaan ennakkosuostumusperiaatetta mukaillen, mikä edellyttää neuvotteluilta seuraavanlaisia laatukriteereitä:

1. Oikea-aikaisuutta;¹⁵⁸ neuvottelut ja osallistumisen mahdollistaminen tulee aloittaa heti suunnittelun alussa ja osallistumismahdollisuus tulee turvata aina lopulliseen päätöksentekoon saakka.
2. Aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen;¹⁵⁹ neuvotteluissa on pyrittävä yhteisymmärrykseen sekä alkuperäiskansan edustajilta saatavaan ennakkosuostumukseen. Neuvotteluja on käytävä siten, että asioita on mahdollista todellisuudessa muuttaa neuvottelujen pohjalta.
3. Riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista;¹⁶⁰ esimerkiksi suunnitellun hankkeen tarkka kuvaus sekä arviointi siitä, miten hanke voi vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, perinteiseen tietoon ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin, jotta saamelaiset voivat muodostaa kantansa ja omalta osaltaan arvioida toimenpiteen vaikutuksia.
4. Riittävästi aikaa perehtyä ja muodostaa virallinen kanta asiaan;¹⁶¹ Riittävän ajan suhteen täytyy ottaa huomioon saamelaistoimijoiden resurssit asiaan perehtymisen suhteen sekä kysyä heidän näkemyksiään siitä, miten paljon he tarvitsevat aikaa perehtyä asiaan.
5. Vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista ja painostuksesta;¹⁶² Saamelaisia ei saa painostaa tai antaa vähätteleviä näkemyksiä esimerkiksi toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin.
6. Yhteisesti laadittua pöytäkirjaa.¹⁶³ Pöytäkirjaan olisi hyvä kirjata, mistä asioista on päästy yhteisymmärrykseen ja mistä asioista ei.

157 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

158 Ibid.

159 Ibid

160 Ibid.

161 Ibid.

162 Ibid.

163 Ibid.

Muistio koskee saamelaiskäräjien kanssa käytäviä neuvotteluja, mutta siinä esitetyt hyvät käytänteet voivat ovat relevantteja laadukkaiden neuvottelujen ja yhteistyön varmistamiseksi muissakin menettelyissä, jotka voivat tapahtua myös muiden kuin viranomaisten ja saamelaiskäräjien tai muiden saamelaistoimijoiden välillä. Tässä katsauksessa käsitellyjä vapaaehtoisia ohjeita voidaan soveltaa myös muuhun kuin viranomastoimintaan. Jos Akwé:Kon -ohjeita sovellettaisiin esimerkiksi sektorilainsäädännön mukaisten vaikutusten arviointien täydentäjänä (tai mallina vaikutusten arviointiin), muistion tarjoamien hyvien käytänteiden neuvotteluja voitaisiin käydä sekä toiminnanharjoittajan ja saamelaisten että viranomaisten ja saamelaisten välillä.

Haitallisten vaikutusten kompensatio ja hyötyjen jakaminen

Ohjeiden mukaan oikeudellisia vastuita on tarpeen selventää erityisesti kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mahdollisesti esiin tulevien seikkojen osalta, mukaan lukien määräysten toimeenpanon valvonta, korvausvastuut ja vahinkojen korjaaminen.¹⁶⁴ Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa saamelaisille poronhoitajille on maksettu korvauksia haitoista YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa.¹⁶⁵ Akwé:Kon -ohjeiden mukaan suunniteltaessa hankkeita, jotka koskevat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen pyhiä paikkoja ja niiden perinteisesti asuttamia tai käyttämiä maita tai vesiä, olisi varmistettava, että yhteisöt saavat hankkeesta konkreettisia hyötyjä.¹⁶⁶

ILO sopimus 169:n 15 artikla edellyttää, että luonnonvarojen hyödyntämisessä alkuperäiskansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan aiheuttamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” on luettava yhdessä yleissopimuksen 6 ja 7 neuvottelua koskevien artiklojen kanssa,¹⁶⁷ jotka edellyttävät alkuperäiskansojen kanssa käytäviä neuvotteluita yhteisymmärrykseen pääsemiseksi sekä sitä, että alkuperäiskansoilla on oikeus asettaa prioriteetteja koskien niiden perinteisesti käyttämiensä maiden kehitystä sekä hallita, niin pitkälle kuin mahdollista, omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään.

Vaikka saamelaisessa perinteisessä maiden ja vesien käytössä ei kyseessä useimmiten katsoakaan olevan maanomistusoikeudesta kiinteistöoikeudellisessa mielessä, myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa siihen, että saamelaisten kalastus kulttuurisena

164 Ibid. Kohta 58, s. 39.

165 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. kappaleet 11.3. ja 11.4.

166 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 46, s. 35.

167 ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention 169 (1996), s. 18.

elinkeino-oikeutena tulee ainakin lähelle omistusoikeutta.¹⁶⁸ Hallituksen esityksessä ILO sopimus 169:n ratifiointia koskien (264/2014) todetaan, että osallisuutta hyödyntämistoi-
mien tuottoon voidaan arvioida tapauskohtaisesti ja kompensatiot voidaan toteuttaa
eri muodoissa. Sen vuoksi asiasta ei ole lainsäädäntöä.¹⁶⁹ Perus- ja ihmisoikeusmyöntein-
nen laintulkinta puoltaa sitä, että saamelaisille perinteisten elinkeinojen harjoittajille tulee
maksaa kompensatio toiminnan aiheuttamasta haitasta, ja että niistä koituvat hyödyt jae-
taan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Kompensatio ja hyötyjen jako voitaisiin tämän
lisäksi kohdistaa esimerkiksi saamelaiskäräjille kulttuuria edistävien toimien resursointiin.
Saamelaiskulttuuriin liittyviä korvauskysymyksiä ja hyötyjen jakamiseen liittyviä meka-
nismeja tulisi kehittää Suomessa. Tätä kysymystä sivutaan vielä erikseen Mo'otz Kuxtal
-ohjeita koskevassa kappaleessa 6.6. saamelaisten perinteiseen tietoon liittyen.

4.2 Akwé:Kon -ohjeiden nykyinen soveltaminen ja siihen liittyviä kokemuksia Suomessa

Suomessa ympäristöministeriö asetti 18.6.2009 biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansojen perinteistä tietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli koordinoida Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2006–2016 tarkoittamia alkuperäiskansojen perinteistä tietoa koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen 8 (j) artiklaan liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaisten kannalta. Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpide-ehdotuksen, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa sovelletaan biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon -ohjeistusta kansallisen lainsäädännön puitteissa.¹⁷⁰

168 Esim. PeVL 7/ 1978 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 243 (1976 vp) Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi ja ed. Mäki-Hakolan lakialoitteesta n:o 129 (1976 vp.) , joka sisältää ehdotukset laiksi vesialueiden rajankäynnistä Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa ja laiksi kalastamisesta pohjoisella vesialueella.

169 HE 264/2014, Ilo sopimus 169:n 15 artiklaa käsittelevä kohta.

170 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinteistä tietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö.

Suomessa Akwé:Kon -ohjeiden soveltaminen aloitettiin pilottikokeiluna Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa.¹⁷¹ Tämän jälkeen Akwé:Kon -ohjeita on sovellettu jo vuosien ajan Metsähallituksen erämaa- ja luonnonpuistoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin.¹⁷² Metsätalous Oy on käyttänyt Akwé:Kon -menettelyä Juutua-Tuulispää erityisalueen suunnittelussa.¹⁷³ Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien vuonna 2019 sopiman toimintamallin mukaan Akwé:Kon -ohjeiden mukaista vaikutusten arviointiprosessia laajennettiin sovellettavaksi myös osaksi saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmien laatimista.¹⁷⁴ Ohjeiden soveltamista on valmisteltu myös Lapin ELY-keskuksen toiminnassa.¹⁷⁵

Akwé:Kon -ohjeiden vahvuutena voidaan pitää sitä, että niiden mukaisesti alkuperäiskansojen edustajilla tulee olla mahdollisuus osallistua maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden kaikkiin vaiheisiin, suunnittelusta toteutukseen ja seurantaan.¹⁷⁶ Tämä vastaa myös kansainvälisen oikeuden mukaista alkuperäiskansojen osallistumisoikeutta, jossa osallistuminen tulee turvata toimenpiteiden kaikissa vaiheissa ihan alkusuunnittelusta asti.

Alkuperäiskansojen edustajien osallistumista maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden kaikkiin vaiheisiin voidaan pitää ohjeiden soveltamisen mukanaan tuomista parannuksista merkittävimpänä. Aiemmin saamelaiskäräjät on arvioinut maankäytön ja hallinnan

171 Stolt, E. ja Juntunen, S., Akwé:Kon – ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa, Loppuraportti, Suvi Juntunen ja Elina Stolt, Metsähallitus 2013.

172 Akwé:Kon -menettelyä on sovellettu toimintamallin laatimisen jälkeen laadituissa tai päivitettyissä erämaa-alueiden (Hammastunturi, Käsivarsi, Pulju, Vätsäri), kansalliset (UK-puisto) ja luonnonpuistojen (Kevo, Malla, Sompio) hoito- ja käyttösuunnitelmissa. Ks. Toimintamalli Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä: Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, s. 2.

173 Toimintamalli Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä: Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, s. 2. <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvak-syi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisessa-yhteistyossa/> (7.4.2020).

174 Ibid., s. 2–3.

175 Ks., <https://www.luonnontila.fi/toimintaohjelma/toimenpiteet/poikkileikkaavat/kaavoitus-maankaytto/akwe-kon-ohjeet> (tarkistettu 12.4.2023).

176 Ks. Akwé:Kon – ohjeet; ks. Juntunen ja Stolt (2013); Ks. Metsähallitus, Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu C 124, 2016, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c142.pdf>. (tarkistettu 12.4.2023).

suunnitelmien vaikutukset pääosin vasta suunnitelmien valmistuttua.¹⁷⁷ Akwé:Kon -ohjeita sovellettaessa saamelaisedustajat osallistuvat alusta lähtien maankäytön suunnittelun prosessiin ja vaikutusten arviointi on jatkuvaa.¹⁷⁸

Akwé:Kon -ohjeiden hyviin puoliin kuuluu myös se, että suunnitelmaan osallistuu ja saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset arvioi kyseisen alueen paikallisista saamelaisista perinteisen tiedon haltijoista koostuva Akwé:Kon ryhmä, johon saamelaiskäräjät nimittää henkilöt. Koltta-alueella saamelaisia edustaa saamelaiskäräjien lisäksi kolttien kyläkokous. Ohjeiden mukaan ryhmään nimettyjen henkilöiden tulisi edustaa eri ikäisiä ja eri kieliryhmiin kuuluvia sekä eri sukupuolta olevia saamelaisia. Työryhmä tekee esityksiä luonnon monimuotoisuuden sekä saamelaisten perinteisen tiedon ja luonnonkäytön turvaamiseksi sekä esittää oman näkemyksensä siitä, miten alueiden hoitoa ja käyttöä tulisi kehittää.¹⁷⁹

Työryhmä laatii saamelaiskulttuurin, perinteisen tiedon ja perinteisen luonnonkäytön osalta alueen nykytilakuvauksen sekä tältä osin arvioi suunnitelman vaikutukset. Työryhmä osallistuu vuorovaikutteisesti arviointiin suunnitelman vaikutuksista saamelaiskulttuurin harjoittamiseen edellytyksiin koko prosessin ajan.¹⁸⁰ Valtio on rahoittanut työryhmien työtä saamelaiskäräjille ja Metsähallitukselle myönnettävien resurssien kautta. Akwé:Kon -työryhmät ovat välittäneet Metsähallituksen hoito- ja käyttösuunnitelmiin tietoa muun muassa alueen nykytilasta, saamelaisten kulttuurista, perinteisistä elinkeinoista ja kulttuuriperinnöstä sekä niitä koskevista uhista; alueelle suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista saamelaisten kulttuuriin, perinteisiin elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön, sekä haitallisia vaikutuksia lieventävistä ja ehkäisevistä toimenpiteistä ja niiden toteutumisen seurannasta.¹⁸¹

Akwé:Kon -ohjeiden mukainen arviointiprosessi on esimerkki alkuperäiskansatietoon perustuvasta arvioinnista, jonka tavoitteena on parantaa sekä alkuperäiskansojen osallistumista että perinteisen tiedon huomioimista ja sisällyttämistä osaksi

177 Ks. esim. Juntunen ja Stolt (2013).

178 Markkula, I., Turunen, M., Tuulentie, S. & Nikula, A., ”Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa – esimerkkinä Enontekiö”. *Alue ja ympäristö* 2020, 49: 145–161, s. 147.

179 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 320.

180 Metsähallitus. Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä, Metsähallitus (2020), s. 9–12.

181 Olsén et al. (2017), s. 87–97; Markkula, I, Turunen, M. & Kantola, S. ”Traditional and local knowledge in land use planning: Insights into the use of the Akwé: Kon Guidelines in Eanodat, Finnish Sápmi”. *Ecology and Society* 2019, 24 (1):20. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 318–321.

arviointiprosesseja.¹⁸² Alkuperäiskansojen kulttuurien suojan vahvistamiseksi Akwé:Kon -ohjeet painottavat perinteisen tiedon ja tapaoikeuksien huomioon ottamista. Tästä syystä niiden soveltaminen voidaan nähdä uutena työkaluna, joka hienojakoisemmin kuin perinteiset ihmisoikeussopimukset, ottaa huomioon alkuperäiskansojen kulttuuriin liittyvät erityispiirteet.¹⁸³

Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisesta on viime vuosina tehty jo muutamia tutkimuksia.¹⁸⁴ Tutkimusten mukaan Akwé:Kon -menettelytavan soveltamisen myötä Metsähallituksen hoito- ja käyttösuunnitelmien tietopohja ja tiedonkeruuprosessi ovat parantuneet, niissä huomioidaan eri näkökulmia aiempaa monipuolisemmin ja ne ovat moniarvoisempia ympäristöarvojen suhteen ja painottavat aiempaa enemmän saamelaisia kulttuurisia arvoja.¹⁸⁵ Tutkimuksessa on myös tuotu esille, että Akwé:Kon -ohjeiden soveltaminen on johtanut aiempaa parempaan biokulttuurisen monimuotoisuuden, sekä alkuperäiskansojen oikeuksien, elinkeinojen ja kulttuuristen arvojen tunnustamiseen maankäytön ja resurssien hallinnan suunnittelussa.¹⁸⁶

Olsénin ym. mukaan Akwé:Kon -ryhmien haasteena on kuitenkin ollut taloudellisten ja ajallisten resurssien puute, mistä johtuen niiden ei ole ollut mahdollista tehdä riittävän kattavia arvioiteja perinteistä tietoa ja tapaoikeuksia koskien.¹⁸⁷ Saamelaiskäräjät on myös huomauttanut, ettei Akwé:Kon -ryhmien kannanottoja aina oteta riittävässä määrin huomioon hoito- ja käyttösuunnitelmissa.¹⁸⁸

182 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 319; Ympäristöministeriö (2011), Akwé:Kon -ohjeet.

183 Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 56.

184 Meriläinen, M. Akwé: Kon -ohjeiden vaikutus saamelaisnäkökulman huomioimiseen Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa. Pro gradu- tutkielma, Helsingin yliopisto 2015; Sormunen, J. Yhteishallintaa Hammastunturilla? Akwé: Kon -ohjeiden vaikutus Hammastunturin erämaa-alueen hallintaan. Pro gradu- tutkielma, Turun yliopisto 2017; Olsén et al. (2017); Markkula et al. (2019); ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023).

185 Meriläinen (2015), s. 82–90; Markkula et al. (2019).

186 Sarkki, S., H.I. Heikkinen, V-P. Herva & Saarinen, J. "Myths on local use of natural resources and social equity of land use governance: Reindeer herding in Finland". Land Use Policy 2018, 77: 322–331.

187 Olsén et al. (2017), s. 93–96.

188 Saamelaiskäräjien taustamuistio pääministeri Sipilälle 12.8.2016.

4.3 Akwé:Kon -ohjeiden toimeenpanon laajentamismahdollisuudet Suomessa

Suomessa Akwé:Kon -ohjeita voidaan soveltaa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien hankkeiden kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyissä. Kansallinen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmä on katsonut niiden koskevan erityisesti saamelaisten kotiseutualueen valtion hallinnassa olevien alueiden maankäytön suunnittelua, maankäyttö- ja rakennuslain ja ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) annetun lain soveltamista.¹⁸⁹ Saamelaiskäräjät on ehdottanut ohjeiden soveltamista maankäytön suunnittelun lisäksi myös muihin edellä mainittuihin menettelyihin.¹⁹⁰

Saamelaisten kotiseutualueella ei ole vielä toteutunut loppuun saakka vietyä YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien tilaamassa selvityksessä (Heinämäki, Markkula & Saijets, 2023)¹⁹¹ suositellaan Akwé:Kon -ohjeiden käyttämistä mallina YVA-lain mukaisessa menettelyssä erityisesti sen osalta, kuinka perinteistä tietoa ja saamelaisia arvoja voitaisiin sisällyttää YVA-menettelyyn.¹⁹²

Ohjeiden soveltamisella voitaisiin edistää saamelaiskulttuurin huomioimista monipuolisessa alueiden käytön suunnittelussa ja kulttuuriympäristön hoitamisessa ja kulttuuri-perinnön vaalimisessa, missä esimerkiksi Lapin ELY-keskuksella on tärkeä rooli. Tämän lisäksi ohjeita voitaisiin halutessa käyttää tukena ja soveltaa osin myös sellaisissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa, joita suoritetaan kansallisen lainsäädännön puitteissa erityisesti kaivoslain ja ympäristönsuojelu- sekä vesilain mukaisissa menettelyissä.

Ohjeita voitaisiin käyttää myös pohjana saamelaisten kulttuurin, perinteisen tiedon sekä tapojen ja tapaoikeuksien paremmaksi tunnistamiseksi ja kunnioittamiseksi myös esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa ja siihen sisältyvissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinneissa. Lainsäädäntö ei tunnista esimerkiksi saamelaista poronhoitomallia, jossa poroja hoidetaan siidoissa tai tokkakunnissa.¹⁹³

189 Akwé:Kon -ohjeet, Klemetti Näkkäläjäarvi, työryhmän puheenjohtaja, 2011, s. 3.

190 Ks. <https://www.samediggi.fi/toiminta/elinkeino-ja-oikeus/artikla-8j/> (tarkistettu 1.1.2023).

191 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten oikeudet ja saamelaiskulttuuria koskeva vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023).

192 Ibid.

193 Ibid.

Akwé:Kon -ohjeiden laajentamismahdollisuuksia lisää se, että niiden pohjalta osapuolet, esimerkiksi viranomaiset tai muut viranomaisasemassa olevat laitokset, hankevastaavat, toiminnanharjoittajat sekä saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat voivat sopia oman räätälöidyn toimintamallin, joka heijastaa ohjeiden keskeisiä periaatteita.

Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopima Akwé:Kon -toimintamalli (2019) on esimerkki tällaisesta räätälöidystä mallista, jossa osapuolet ovat sopineet Akwé:Kon -ohjeiden tarjoamista menetelmistä ja periaatteista sovellettavaksi sellaisia osia, jotka ne ovat neuvottelujen ja yhteisymmärrykseen pääsemisen jälkeen katsoneet keskeiseksi Metsähallituksen saamelaisiin liittyvässä toiminnassa saamelaisten kotiseutualueella. Toimintamallia sovelletaan erämaa- ja luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien sekä luonnonvarasuunnitelmien laadintaan, sekä Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sekä kolttaluonnon alueella kolttien kyläkokouksen erillisellä yhteisellä päätöksellä myös yksittäisiin erityiskohteisiin liittyvässä hankkeissa, joilla on merkittävä vaikutus saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin.¹⁹⁴

Toimintamallissa tuodaan esille, että Metsähallitus, saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous pyrkivät edesauttamaan Akwé:Kon -menettelyn käyttöönottoa muiden toimijoiden vastuulla olevissa valtion maille kohdistuvissa maankäytön suunnittelun prosesseissa.¹⁹⁵ Siitä syystä sitä tarkastellaan tässä kappaleessa myös siinä valossa, miten sitä voitaisiin käyttää pohjana myös ohjeiden laajemmalle käyttöönotolle. Toimintamalliin kuuluu myös se, että sen toimivuutta seurataan ja sitä voidaan tarvittaessa kehittää¹⁹⁶, mitä voidaan itsessään pitää tärkeänä esimerkkinä mallin joustavuudesta.

Toimintamallissa ei viitata siihen, että Akwé:Kon -ohjeita sovelletaan huomioiden saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet, kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö. Toimintamallissa ei myöskään viitata saamelaisten vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen. Toimintamallissa tuodaan kuitenkin esille, että Akwé:Kon -ohjeiden soveltaminen ei poista Metsähallituksen lakisääteistä saamelaiskäräjälain 9 § mukaista neuvotteluelvoitetta merkittävässä ja laajakantoisissa asioissa.¹⁹⁷ Metsähallitus on myös sitoutunut noudattamaan aiemmin mainittua oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien

194 Metsähallitus. Toimintamalli Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä, 2020, s. 2–3., https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Muut/akwekon_toimintamalli.pdf. (tarkistettu 12.4.2023).

195 Ibid., s. 8.

196 Ibid.

197 s. 3.

laatimaa muistiota saamelaiskärjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteesta, jonka tarkoituksena on edesauttaa 9 §:n neuvotteluelvoitteen soveltamista ennakkosuostumusperiaatetta mukailleen.¹⁹⁸

4.3.1 Akwé:Kon -ohjeiden nykyisen soveltamisen tarjoamia hyviä käytäntöjä ja kehittämismahdollisuuksia

Ennakkoneuvottelut ja yhteistoiminta ennakkosuostumusperiaatteen hengessä

Vaikka yllä mainitussa Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopimassa toimintamallissa ei viitatakaan ennakkosuostumusperiaatteen, käytännön tasolla siinä toteutetaan monia ennakkosuostumusperiaatteen liittyviä neuvottelujen laatuksiteereitä, kuten neuvottelujen ja yhteistoiminnan oikea-aikaisuus, riittävän kattava tietopohja ja yhteisymmärrykseen pyrkiminen. Akwé:Kon -ohjeissa viitataan alkuperäiskansojen ennakkosuostumukseen kansallisen lainsäädännön puitteissa. Suomessa ennakkosuostumusperiaate kumpuaa edellä olevassa kappaleessa käsitellyä lakina sitovaa KP-sopimusta koskevasta tulkintakäytännöstä sekä saamelaiskärjälain neuvotteluelvoitteen toteuttamisesta perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, mihin myös oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien yhdessä laatima muistio neuvotteluelvoitteesta ohjeistaa.¹⁹⁹ Vaikka Akwé:Kon -ohjeissa viitataan ennakkosuostumusmenettelyn osalta kansalliseen lainsäädäntöön, ohjeissa kuitenkin korostetaan, että salaisen ja/tai pyhän tietämyksen paljastamiseen on varmistettava etukäteen pyydetty tietoon perustuva suostumus ja asianmukaiset suojaustoimenpiteet.²⁰⁰

Ennakkosuostumusperiaatteen toteuttamisena voidaan katsoa myös toimintamallin sisältämä ennakkoneuvottelu, jossa saamelaiskäräjät, kolttala-alueella lisäksi kolttien kyläkokous ja Metsähallitus sopivat alustavasti toiminnan tavoitteista, Akwé:Kon -prosessin sisällöstä ja sen käynnistämisestä, sekä Akwé:Kon -prosessille varattavista resursseista sekä työlle asetettavasta aikataulusta, joita voidaan tarvittaessa tarkentaa työn edetessä. Ennakkoneuvottelussa sovitaan myös suunnittelun tueksi laadittavista selvityksistä.²⁰¹

198 Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus 2022, s. 9. https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/muut/Saamelaisten_kotiseutualueen_LVS_suomi.pdf (tarkistettu 13.4.2023).

199 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskärjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

200 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 29, s. 29.

201 Metsähallitus (2020), s. 9.

Metsähallitus toimittaa ennakkoneuvottelua varten osallistujille tiedot keskeisistä suunnittelukysymyksistä sekä esitykset resursseista ja aikataulusta. Ennakkoneuvottelusta laaditaan pöytäkirja, josta tulee käydä mm. ilmi, mistä asioista on saavutettu yhteisymmärrys, mistä vielä neuvotellaan ja mistä ei ole mahdollista saavuttaa yhteisymmärrystä.²⁰² Ennakkoneuvottelut mahdollistavat myös reunaehdoista, kuten resursseista tai vaikutusten arvioinnin kattavuudesta sopimisen, mikä vastaa ennakkosuostumusperiaatteen laatukriteereitä.

Saamelaisen perinteisen tiedon käyttäminen suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin

Toimintamalli sisältää monia hyviä elementtejä Akwé:Kon -ohjeista, ja sitä voitaisiin käyttää myös pohjana Akwé:Kon -ohjeiden käyttämiseen muissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa. Saamelaiskäräjät nimeää ja päättää Akwé:Kon -työryhmän jäsenten määrän, jäsenet sekä puheenjohtajan suunnittelualueen saamelaisia kuultuaan. Koltta-alueella kolttien kyläkokous päättää puolet edustajista ja saamelaiskäräjät puolet.²⁰³

Metsähallitus nimeää saamelaiskäräjien esityksestä ryhmälle valmistelijan, joka on samalla työryhmän sihteerin. Metsähallitus resursoi sihteerin työtä sekä työryhmän työtä ansionmenetysten, kokospalkkioiden ja matkakulujen korvaamisen muodossa.²⁰⁴ Metsähallituksen suunnittelijan tehtävänä on tuottaa ja koota materiaalia työryhmän käyttöön työryhmän tarpeiden pohjalta yhdessä Metsähallituksen muiden asiantuntijoiden kanssa.²⁰⁵ Tätä voidaan pitää erittäin keskeisenä onnistuneen prosessin kannalta.

Akwé:Kon -työryhmään valitaan niitä alueen saamelaisia käyttäjiä, joiden etuihin suunnitelma todennäköisesti vaikuttaa, sukupuolet ja eri ikäpolvet huomioiden. Tärkeänä Akwé:Kon -ohjeiden mukaisena periaatteena voidaan pitää sitä, että kaikkien työryhmään valittujen tulee olla alueen saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita, jotta luonnon monimuotoisuuteen ja sen kestävään hyödyntämiseen liittyvä perinteinen tieto, innovaatiot ja käytänteet tulevat huomioon otetuksi suunnittelun kaikissa vaiheissa.²⁰⁶

Sillä, että työryhmä koostuu nimenomaan paikallisista tietyn alueen saamelaisista mahdollisimman monipuolisella kokoonpanolla, on merkityksellistä myös perinteisen tiedon jakamiseen liittyvissä oikeudellisissa ja eettisissä kysymyksissä. Kun pohditaan sitä, kuka

202 Ibid., s. 4.

203 Ibid., s. 4.

204 Ibid., s. 6.

205 Ibid., s. 6.

206 Ibid., s. 4.

on perinteisen tiedon omistaja ja kuka tai mikä on se taho, joka voi päättää, millaista tietoa jaetaan tai ei jaeta, on tällä hetkellä käytännössä mahdotonta löytää kollektiivista koko yhteisöä edustavaa tahoja. Akwé:Kon -työryhmän tulisi voida yhteisönsä jäseniä konsultoiden tehdä linjauksia sen suhteen, mitä perinteistä tietoa tahdotaan jakaa ja mikä on mahdollisesti sellaista salassa pidettävää tietoa, jota ei haluta jakaa ulkopuolisille.

Akwé:Kon -ohjeissa kehoitetaan yhteisöjä laatimaan menettelyjä, joissa määritellään perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saantia ja käyttöä kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa. Yhteisöille tulisi antaa pyydettyä tukea menettelytapasääntöjen laatimiseen.²⁰⁷ Akwé:Kon -ohjeista voitaisiin ammentaa näiltä osin laajemminkin kenties saamelaiskäräjien laatiman ohjeistuksen kehittämiseen perinteisen tiedon käyttämistä ja siihen liittyviä erityiskysymyksiä koskien. Saamelaiskäräjät voisi esimerkiksi nimittää Akwé:Kon -työryhmän kaltaisia paikallisten tiettyjen alueiden eri saamelaisyhteisöistä koostuvia ryhmiä, jotka voisivat ottaa kantaa, oman yhteisönsä jäseniä konsultoiden, siihen, halutaanko ja missä määrin perinteistä tietoa jakaa ja millaisia asioita tulisi pitää salaisina. Tähän liittyvää ohjeistusta voitaisiin kehittää myös osana myöhemmissä kappaleissa esiteltyjen Tkarihwaie:ri -eettisten toimintaohjeiden sekä Mo'otz Kuxtal -ohjeiden sisältämiä käytänteitä.

Ympäristön nykytilan kuvaus ja kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien laatiman toimintamallin mukaisesti Akwé:Kon -työryhmä tekee esityksiä luonnon monimuotoisuuden sekä saamelaisten perinteisen tiedon ja luonnonkäytön turvaamiseksi, sekä esittää oman näkemyksensä siitä, miten alueiden hoitoa ja käyttöä tulisi kehittää. Työryhmä laatii saamelaiskulttuurin, perinteisen tiedon ja perinteisen luonnonkäytön osalta alueen nykytilakuvauksen sekä tältä osin arvioi suunnitelman vaikutukset.²⁰⁸ Metsähallitus tuottaa nykytilan kuvaukset valtion maiden maankäytöstä, luonto- ja kulttuuriperintökohteista ja Metsähallituksen toiminnasta. Akwé:Kon -työryhmä arvioi suunnitelmaa koko prosessin ajan ja tuottaa näkemykset saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksistä suhteessa suunnitelman sisältöön.²⁰⁹

Akwé:Kon -ohjeiden mukaan ympäristön nykytilaa koskevissa selvityksissä tulisi kerätä tietoja muun muassa seuraavista, saamelaiskulttuurivaikutusten kannalta relevanteista, seikoista: 1. yhteisöille tärkeiden lajien inventointi; 2. taloudellisesti erityisesti merkittävien alueiden tunnistaminen: metsästys-, ansastus-, kalastus- ja keräilypaikat sekä laidunmaat, puunkorjuualueet ja muut hyödynnettävät alueet; 3. biologista monimuotoisuutta

207 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 60, s. 40.

208 Metsähallitus (2020), s. 5.

209 Ibid., s. 2–3.

ja ekosysteemejä ylläpitävien erityisen merkittävien maaston piirteiden ja muiden luon-
taisten tekijöiden tunnistaminen; 4. uskonnollista, henkistä tai seremoniallista arvoa sisäl-
tävien paikkojen ja pyhinä pidettyjen paikkojen määrittäminen.²¹⁰ Ohjeiden mukaan
perinteistä tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä tulee pitää tärkeänä ja erottamattomana
perusselvityksen osana. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota sellaisten yhteisöjen tietä-
mykseen, innovaatioihin ja käytäntöihin, joilla on pitkäaikainen yhteys hankkeessa tarkoi-
tettuun alueeseen.²¹¹

Esimerkiksi Kanadassa ja Ruotsissa on tallennettu pidemmällä aikavälillä alkuperäiskan-
sojen perinteistä tietoa kartoille ja tietokantoihin, mitä on voitu myöhemmin hankkeiden
käynnistyessä hyödyntää ympäristövaikutusten arvioinneissa. Kartat ovat osoittautuneet
hyväksi menetelmäksi erityisesti paikkasidonnaisen perinteisen tiedon keräämiseen, tal-
lentamiseen ja tiedon välittämiseen osaksi maankäytön suunnittelua ja vaikutusten arvi-
ointeja. Mennyttä ja nykyistä sekä perinteistä maankäyttöä kuvaavat kartat voivat olla
tärkeä osa myös kumulatiivisten vaikutusten arviointia.²¹²

Vaikka toimintamallissa itsessään ei puhuta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista, met-
sähallituslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan KP-sopimuksen 27 artiklan
tulkintakäytännön sisältämiin veloitteisiin näiltä osin.²¹³ Akwé:Kon -ohjeiden kokonaisval-
taisen näkökulman on katsottu antavan hyvän pohjan niiden laajemmalle käyttöönotolle:
menetelmä voi auttaa saamelaisen kulttuurin ja perinteisen maankäytön kokonaisuu-
den ymmärtämistä sekä edesauttaa ja parantaa kumulatiivisten vaikutusten arvioin-
tia.²¹⁴ Kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa kartoitettaisiin aiempien, nykyisten sekä
suunniteltujen eri toiminnanharjoittajien toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia saamelais-
kulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin, voitaisiin tehdä osana nykytilan
kuvausta. Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin hyödyntää erityisesti perinteisen tiedon käyttämi-
sen osalta. Ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien tilaamassa selvityksessä annetaan
yhtenä hyvänä esimerkkinä kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista Ruotsissa kaivosyhtiö
LKAB:n ja saamelaiskyläyden yhdessä kehittämää mallia²¹⁵, jota voitaisiin soveltaa yhdessä
Akwé:Kon -ohjeiden kanssa. Kirjoittajat katsovat, että koska Akwé:Kon -ohjeiden sovelta-
misesta on jo Suomessa olemassa varsin pitkä kokemus saamelaisten kotiseutualueella,

210 Akwé:Kon -ohjeet, s. 32, Kohta 37

211 Ibid., s. 32, Kohta 38.

212 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023).

213 HE 132/2015.

214 Ks. Olsén et al. (2017).

215 LKAB, Gabna & Laeva. Kumulativa konsekvenser for rennaringen, <https://pre.njalla.com/wp-content/uploads/2021/02/Kumulativa-konsekvenser-for-rennaringen.pdf> (tarkis-
tettu 12.4.2023).

voisivat ne toimia pohjana arviointimallille perinteisen tiedon keruun ja hyödyntämisen osalta. Perinteisen tiedon osalta erityistä huomioita tulisi kiinnittää siihen, että saamelaiset ympäristöön liittyvät arvot saataisiin sisällytettyä vaikutusten arviointiin mahdollisimman hyvin. Tässäkin kehitystyössä Akwé:Kon -ohjeet voisivat toimia pohjana.²¹⁶

LKAB:n ja saamelaiskyläylien yhteinen arviointimalli on kehitetty erityisesti saamelaiseen poronhoitoon kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten selvittämiseksi ja arvioimiseksi, ja sitä olisi edellä mainitun selvityksen kirjoittajien mielestä hyvä laajentaa koskemaan myös muita perinteisiä elinkeinoja, sekä laajemmin vaikutuksia saamelaisten elinoloihin, kulttuuriperintöön, kulttuurin jatkuvuuteen, terveyteen, sekä perus- ja ihmisoikeuksiin.²¹⁷

Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman (2022–2027) sisältämässä Akwé:Kon -työryhmän laatimassa raportissa todetaan, että kokonaisvaikutusten arvioita voi tehdä vain liittämällä vaikutukset asiayhteyteen, jolloin tulee arvioida myös aiemman maankäytön kokonaisvaikutukset yhdessä nykyisten ja tulevien vaikutusten kanssa. Akwé:Kon -työryhmän ja valmistelijan resurssit eivät kuitenkaan riitä kattaviin vaikutusten arvioihin. Raportissa todetaan, että poronhoidon kannalta tulisi olla keskeistä tehdä kattava kartoitus riittävästä, käytettävissä olevista laidunvaroista, jotka paliskunta tai tokkakunta tarvitsee elinvoimaisen ja kestäväen poronhoidon harjoittamiseen. Samalla tulisi selvittää nykyisen maankäytön kumulatiiviset vaikutukset poronhoitoon ja myös arvioida tulevien suunnitelmien vaikutukset poronhoidon elinvoimaisuuteen ja sitä kautta saamelaisen kulttuurin elinvoimaisuuteen alueella. Raportin mukaan tämä olisi vähimmäiskeino, jolla voidaan mitata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista juontuvaa heikentämiskieltoa.²¹⁸

Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin hyödyntää pohjana siihen, että saamelaisten kotiseutualueella suoritettaisiin valtion rahoittamana kokonaisvaltainen maankäytön nykytilan kuvaus, jossa otettaisiin retrospektiivisesti huomioon myös aiempien toimien vaikutuksia saamelaiskulttuurille ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille. Tätä nykytilan kuvausta voitaisiin käyttää pohjana erilaisille vaikutusten arvioinneille, joita tulee toteuttaa muussa lainsäädännössä.

216 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), suositukset osiosta.

217 Ibid.

218 Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualuetta koskeva luonnonvarasuunnitelma, liite 2, Akwé:Kon -työryhmän vaikutusten arvio saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmasta, 29.10.2021, s. 4.

YVA-lain mukaisen vaikutusten arvioinnin ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen lisäksi Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin käyttää pohjana myös kaivos-, ympäristön-suojelu-, ja vesilain mukaisissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa viranomaisten, hankevastaavien, toiminnanharjoittajien, saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien sekä kolttala-alueella kolttien kyläkokouksen välisessä yhteistyössä saamelaiskulttuuriin liittyvien käytäntöjen, perinteisen tiedon, tapaoikeuksien ja saamelaisten arvojen paremmaksi huomioimiseksi ja ymmärtämiseksi. Ohjeet voisivat toimia inspiraationa sille, miten saamelaisten kanssa tulisi ja voidaan toimia yhteistyössä kaikkia paremmin tyydyttävän lopputuloksen saavuttamiseksi.

Ympäristövaikutusten ja kestävän kehityksen seurannan kehittäminen

Akwé:Kon -ohjeiden tarjoamaa mallia voitaisiin myös käyttää saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten seurantaan. Ohjeistuksessa kehoitetaan laatimaan ympäristön käyttö- ja hoito- tai seurantasuunnitelma, joka luo puitteet hankkeen toteuttamiselle. Tässä tulisi hyödyntää yhteisöjen laatimia kehittämissuunnitelmia, mikäli sellaisia on, ja sen tulisi sisältää varautumissuunnitelmat mahdollisille haitallisille kulttuurisille ja sosiaalisille vaikutuksille.²¹⁹ Ohjeiden mukaan alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjä tulisi kannustaa laatimaan oma yhteisön kehittämissuunnitelmansa ja heille olisi varattava niihin tarvittava tuki ja toimintavalmius.²²⁰

Osana Akwé:Kon -toimintamallia saamelaiskäräjät ja Metsähallitus sopivat, että saamelaiskäräjät ja Metsähallitus sekä kolttala-alueella lisäksi kolttien kyläkokous kokoontuvat kahden vuoden välein, tai tarvittaessa useammin, arvioimaan suunnitelmien ja niihin liittyvien hankkeiden toteutumista.²²¹ Myös saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat voivat halutessaan osallistua seurantaprosessiin, mitä voidaan pitää tärkeänä parannuksena. Mikäli hankkeiden tai suunnitelmien toimeenpanon aikana havaitaan saamelaiskulttuuriin negatiivisesti kohdistuvia vaikutuksia, joita ei ole kyetty suunnitelmien laadinnan aikana ottamaan huomioon, em. osapuolet kokoontuvat sopimaan tarvittavista toimenpiteistä.²²²

Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin hyödyntää myös laajemmin ympäristövaikutusten seurannassa liittyen saamelaiskulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin. Monissa ympäristöön liittyvissä sektorilaeissa edellytetään seurantaa, muun muassa YSL:ssä, jossa on asetettu selkeät puitteet seurannan toteuttamiselle. Toiminnanharjoittajat on mahdollista velvoittaa myös

219 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 19, s. 24.

220 Ibid., Kohta 55, s. 39.

221 Metsähallitus (2020), s. 13–14.

222 Ibid., s. 7.

ympäristövaikutustensa yhteistarkkailuun.²²³ Myös esimerkiksi ELY-keskuksella on ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevia valvontaan ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Saamelaiskäräjien ja tarvittaessa alueen keskeisten saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien ja koltta-alueella kolttien kyläkokouksen tulisi voida osallistua ympäristövaikutusten seurantaan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta, ja tätä työtä tulisi resursoida hankevastaavan/toiminnanharjoittajan ja viranomaisten taholta. Tällaiset määräykset puuttuvat kuitenkin lainsäädännöstä eikä saamelaiskäräjillä ole laillista mahdollisuutta osallistua lupalakien mahdollistamien hankkeiden vaikutusten seurantaan, vaikka perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan voidaankin katsoa edellyttävän tätä.²²⁴

Tutkimuksessa on myös ehdotettu, että Akwé:Kon -ohjeiden pohjalta voitaisiin luoda aiempaa kattavampi resurssien hallintaan ja alueiden käyttöön liittyvä yhteishallinnan malli, jossa saamelaisilla olisi keskeisempi rooli myös alueiden hallinnassa ja dialogi saamelaisalueen maankäytön hallinnasta vastaavien tahojen kanssa olisi entistä tiiviimpää.²²⁵ Esimerkiksi tietyissä Unescon hyväksymissä maailmanperintökohteissa, jotka liittyvät jonkun alkuperäiskansan kulttuuriperintöön, on toimeenpantu yhteishallintomalleja, joissa tunnustetaan kyseisen alkuperäiskansan oikeudet, perinteiset arvot ja asema alueen ”suojelijana”. Esimerkkeinä tällaisista maailmanperintökohteista ovat SGang Gwaay maailmanperintökohde Brittiläisessä Kolumbiassa²²⁶, Kanadassa sekä Laponian maailmanperintökohde Ruotsissa.²²⁷

223 Ibid.

224 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023).

225 Ks. Heinämäki et al (2017); Olsén et al (2017).

226 Ks. UNESCO World Heritage List, <https://whc.unesco.org/en/list/157> (1.5.2021). Ks. analyysi, Herrmann, T., Heinämäki, L., & Morin, C. (2017). Protecting sacred sites, maintaining cultural heritage, and sharing power: Co-management of the SGang Gwaay UNESCO World Heritage site in Canada. In L. Elenius, C. Allard, & C. Sandström (Eds.), *Indigenous Rights in Modern Landscapes: Nordic Conservation Regimes in Global Context* (pp. 62–81). Routledge.

227 Ks. UNESCO World Heritage List, <https://whc.unesco.org/en/list/774>. (1.5.2021). Ks. analyysi, Heinämäki, L., Herrmann, T., Green, C., Towards Sámi Self-determination over Their Cultural Heritage: The UNESCO World Heritage Site of Laponia in Northern Sweden, teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, s. 78–103.

Saamelaiskulttuurin ja saamelaisten arvojen parempi ymmärtäminen lainsäädännön kehittämisessä ja lakien perus- ja ihmisoikeusvaikutustenarvioinneissa

Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin hyödyntää myös yleisemmällä tasolla saamelaiskulttuurin ja saamelaisten arvojen paremmaksi ymmärtämiseksi lainsäädäntöhankkeissa sekä niihin liittyvissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinneissa.²²⁸ Tutkimuksessa on tuotu esille, että valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarviointia ja yleistä lakien vaikutusarviointia kehitettäessä ja arvioitaessa tulisi tunnistaa saamelaisten oikeuksiin liittyvät vaikutukset. Esimerkiksi ihmisvaikutusarviomittareita voidaan käyttää hyödyksi vaikutusarvioita suoritettaessa.²²⁹

Virkahenkilöille tulisi turvata myös riittävä koulutus tunnistaa lainvalmisteluvaiheessa relevantit oikeusvaikutukset saamelaisten oikeuksiin.²³⁰ Tämä edellyttää myös jonkinlaista perehtyneisyyttä saamelaisiin arvoihin ja myös perinteiseen tietoon liittyviin kysymyksiin. Akwé:Kon -ohjeiden sisältämiä käsitteitä perinteisestä tiedosta ja tapaoikeuksista, sekä kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän laatimia saamelaista perinteistä tietoa ja tapaoikeuksia sisältämää materiaalia tulisi hyödyntää lainsäädännön kehittämisessä niin, että ne heijastuisivat saamelaisten kannalta keskeiseen, esimerkiksi poronhoitoon ja kalastukseen sekä maankäyttöön sekä ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvään lainsäädäntöön. Tutkimuksessa on tuotu esille, että saamelaiset haastateltavat nimesivät lainsäädännön puutteet suurimmaksi esteeksi sille, ettei heidän perinteistä tietoaan huomioida maankäytön suunnittelussa tai sisällytetä maankäytön suunnitelmiin.²³¹ Käsivarren erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman kommentoissa asian tuo esille myös paikallinen Akwé:Kon -ryhmä todeten, että ”erämaa-alueisiin liittyvässä hallinnossa ei oteta riittävästi huomioon perinteistä siida-järjestelmää ja sukujen/perhekuntien omaa tapaa hallinnoida maata/ tapaoikeutta (poronhoito, marjastus-, polttopuu-, kalastus-, heinäntekopaikat). Tämä uhkaa saamelaisen kulttuurin jatkuvuutta Käsivarressa.”²³²

Akwé:Kon -ohjeista voitaisiin järjestää myös enemmän viranomaiskoulutusta esimerkiksi kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän taholta, sillä vaikka Metsähallitus onkin jo pitkään soveltanut ohjeita, ne eivät varmasti ole vielä kovinkaan tuttuja muissa viranomaisissa ja vastaavissa laitoksissa, joiden alueeseen saamelaiskysymykset kuuluvat.

228 Olsén et al, s. 45.

229 Ibid.

230 Ibid.

231 Markkula et al (2020), s. 151.

232 Metsähallitus (2017). Käsivarren erä maa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Lausunolle lähetetty versio. Metsähallitus 2017, s. 116, ks. Markkula et al (2020), s. 151.

5 Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet alkuperäiskansojen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamiseksi

5.1 Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden tausta ja tarkoitus

Biodiversiteettisopimuksen osapuolten 10. osapuolikokouksessa lokakuussa 2010 hyväksytyt "Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellisen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamiseksi" (The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct on Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity)²³³ on nimetty mohawkinkielisen termin mukaan, joka tarkoittaa "oikeaa tapaa". Tällä nimellä tahdotaan korostaa toimintaohjeiden luonnetta: oikeaa tapaa toimia. Kyseessä on eettiset ohjeet, joiden tarkoituksena on tarjota yhteistyöpuutteet, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen "tehokas osallistuminen ja tietoinen ennakkosuostumus tai osallistuminen ja hyväksyntä" niiden tietämykseen, alueisiin ja niihin liittyviin resursseihin kohdistuvaan toimintaan, mukaan lukien tutkimushankkeet.²³⁴

Vaikka henkinen/aineeton perintö (intellectual heritage) voidaan katsoa osaksi aineetonta kulttuuriperintöä (intangible cultural heritage), perinteinen tieto mukaan lukien, toimintaohjeiden nimessä on tahdottu termeinä eritellä kulttuuri- ja henkinen perintö sen takia, että aiempina vuosina "kulttuuriperintö" -sana on enemmän liitetty aineelliseen kulttuuriperintöön. Esimerkiksi Akwé:Kon -ohjeiden mukainen "kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arviointi" tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen vaikutuksia yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, kuten paikkoihin, rakennelmiin ja

233 UNEP/CBD/COP/DEC/X/42 29 October 2010. Tenth meeting, Nagoya, Japan, 18–29 October 2010; The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct on Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Published by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2011, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/traditional/code/ethicalconduct-brochure-en.pdf>. (13.4.2023).

234 Ibid., s. 2.

jäänteisiin, joilla on arkeologista, arkkitehtonista, historiallista, uskonnollista, henkistä, kulttuurista, ekologista tai esteettistä arvoa tai merkitystä.²³⁵ Kuitenkin aiemmin mainittu vuonna 2018 biodiversiteettisopimuksen 14. osapuolikokouksessa hyväksytty sanakirja liittyen artikla 8 (j):n kannalta relevantteihin termeihin ja käsitteisiin²³⁶ ei erikseen määrittele henkistä perintöä (intellectual heritage), vaan määrittelee kulttuuriperinnön niin, että se sisältää myös henkisen eli aineettoman perinnön, jonka keskeinen osa perinteinen tieto on.²³⁷ Perinteisen tiedon lisäksi aineettomaan kulttuuriperintöön kuuluu mm. kulttuuri-ilmaisuja, kuten taidemuotoja, tarinoita, sekä arvoja, uskomuksia ja maailmankuva.²³⁸

Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa todetaan, että monet laajalti käytetyt tuotteet, kuten kasviperäiset lääkkeet, terveystuotteet ja kosmetiikka, ovat peräisin alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisestä tiedosta. Muita arvokkaita perinteiseen tietoon perustuvia tuotteita ovat muun muassa maataloustuotteet ja muut kuin puusta valmistetut metsäteollisuustuotteet sekä käsityöt.²³⁹ Toimintaohjeiden mukaan joissakin tapauksissa perinteinen tieto voi tarjota tutkijoille ja muille tahoille arvokasta tietoa geenivarojen erityisominaisuuksista ja arvosta sekä niiden mahdollisesta käytöstä uusien tuotteiden, esimerkiksi uusien lääkkeiden tai kosmetiikan kehittämisessä. Tutkimukset liittyen alkuperäiskansojen tietoon tai muihin toimiin, jotka tapahtuvat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla mailla ja vesillä, ovat kuitenkin huolestuttaneet näitä yhteisöjä, koska niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia niiden kulttuuri- ja henkiseen perintöön.²⁴⁰ Toimintaohjeissa muistutetaan, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen mahdollisuus harjoittaa perinteisiä käytäntöjä on tärkeää perinteisen tiedon ja siihen liittyvien kielten säilymisen kannalta.²⁴¹

Toimintaohjeiden sisältämien eettisten periaatteiden tarkoituksena on edistää alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen oikeuksien kunnioittamista, jotta ne voivat nauttia, suojella ja siirtää tuleville sukupolville kulttuuri- ja henkistä perintöään, mukaan lukien perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt, joilla on merkitystä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävästä käytön kannalta.²⁴²

235 Ibid., kohta 6 b.

236 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Glossary of Relevant Key Terms and Concepts within the Context of Article 8(j) and Related Provisions, 9 p. (CBD Guidelines Series), <https://www.cbd.int/doc/guidelines/cbd-8j-GlossaryArticle-en.pdf> (tarkistettu 12.4.2023).

237 Ibid., s. 6.

238 Ibid.

239 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct, s. 1–2.

240 Ibid., s. 2.

241 Ibid., s. 5.

242 Ibid., Section 2, item 5, s. 9.

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet luotiin vastaukseksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen huoleen erilaisten toimenpiteiden kielteisistä kulttuurivaikutuksista. Ottaen huomioon myös YK:n alkuperäiskansojen pysyvän foorumin aihetta koskevat suositukset²⁴³ sopimusosapuolet laativat toimintaohjeet ohjeistukseksi tutkijoille ja muille tahoille, jotka työskentelevät alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa ja/tai niiden mailla ja vesillä. Toimintaohjeet ilmentävät sekä *tasavertaista kumppanuutta* että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ja niiden kanssa työskentelevien *valmiuksien kehittämistä*.²⁴⁴

Tavoitteena on antaa sopimuspuolille, hallituksille ja muille alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa vuorovaikutuksessa oleville tahoille ohjeita menettelyistä ja periaatteista, jotka on otettava huomioon toimittaessa yhteistyössä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa.²⁴⁵ Toimintaohjeissa kehoitetaan erityisesti tutkijoita ottamaan ne huomioon työssään.²⁴⁶ Ohjeissa viitataan erikseen tutkimukseen, joka liittyy alkuperäiskansojen perinteiseen tietoon.²⁴⁷

Sopimuspuolia ja hallituksia kehoitetaan järjestämään koulutusta ja kehittämään viestintästrategioita, joiden avulla asianomaiset ministeriöt, virastot ja valtion laitokset, akateemiset laitokset, yksityisen sektorin toimijat, kehitys- ja/tai tutkimushankkeiden sidosryhmät, kaivosteollisuus, metsätalous ja laajempi yleisö tulisi tietoiseksi eettisten toimintaohjeiden osista, jotta ne voidaan tarvittaessa sisällyttää paikallisiin, kansallisiin sekä rajat ylittäviin toimintalinjoihin ja menettelyihin, joihin liittyy vuorovaikutus alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa.²⁴⁸

Toimintaohjeiden sisältämien elementtien tarkoituksena on antaa ohjeita, joiden avulla voidaan luoda tai parantaa kansallisia puitteita toimintatavoissa suhteessa alkuperäiskansoihin ja paikallisyhteisöihin.²⁴⁹ Tämän lisäksi kehoitetaan, että erilaiset kansainvälisten sopimusten sihteeristöt, viranomaiset ja järjestöt, joiden työ liittyy luonnon

243 Recommendations 1, 8 and 9 of the report of the second session of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues endorsed by the Conference of Parties in decision VII/16, paragraph 5, and decision VIII/5 F.

244 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct s. 2.

245 Ibid., s. 4.

246 Ibid.

247 Ibid., s. 2.

248 Ibid., s. 6.

249 Ibid., Section 1, item 3, s. 8.

monimuotoisuuden sekä kansainväliset kehitys- ja rahoitusinstituutit ja kansalaisjärjestöt, joiden tehtäviin kuuluu alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tukeminen, ottavat eettiset toimintaohjeet työssään huomioon.²⁵⁰

Toimintaohjeiden laatimisen pohjalla oli myös 8 (j) artiklaa koskeva työohjelma, joka painottaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistumismekanismeja sekä hyötyjen tasapuolista jakamista ja näihin liittyviä oikeudellisia näkökohtia.²⁵¹ Toimintaohjeiden soveltamisen katsotaan voivan edistää merkittävästi tasavertaisten kumppanuuksien luomista alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa pyrittäessä toteuttamaan vuosien 2011–2020 strategista suunnitelmaa ja siihen sisältyviä biologista monimuotoisuutta koskevia Aichin tavoitteita.²⁵² Toimintaohjeet on tarkoitettu käytettäväksi muiden oppaiden, periaatteiden ja standardien, kuten Akwé:Kon -ohjeiden täydentäjänä.²⁵³ Niitä tulisi mukauttaa kunkin toimenpiteen olosuhteet huomioiden.²⁵⁴

Toimintaohjeissa listataan erikseen useita kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ja instrumentteja, jotka tulee ottaa huomioon ohjeita sovellettaessa. Näistä ovat biodiversiteettisopimuksen lisäksi universaalit ihmisoikeussopimukset: Kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (1966); Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (1966); Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1969) sekä YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksia koskeva julistus (1948). Alkuperäiskansojen erillisistä ihmisoikeusinstrumenteista mainitaan ILO sopimus 169 (1989) sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus (2007). Tämän lisäksi toimintaohjeiden soveltamisessa on huomioitava aineettomaan kulttuuriperintöön liittyviä sopimuksia ja julistuksia, kuten Unesco:n aineettomaan kulttuuriperintöön liittyvä sopimus (2003)²⁵⁵ sekä kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskeva yleissopimus (2005)²⁵⁶ ja

250 Ibid., s. 6-7.

251 task 16 of the work programme on Article 8(j) and related provisions which adopted by the Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity at its fifth meeting, in May 2000 and revised in Decision X/43 in October 2011.

252 The Tkarihwaí:ri Code of Ethical Conduct, s. 7. Ks. Aichi tavoitteista, <https://www.luonnontila.fi/toimintaohjelma/biodiversiteettisopimus/aichi-tavoitteet#:~:text=Tavoite%2014,ja%20haavoittuvassa%20asemassa%20olevien%20tarpeet>.

253 The Tkarihwaí:ri Code of Ethical Conduct , s. 2–3.

254 Ibid. s. 4.

255 Yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta, hyväksytty 17.10.2003, tuli voimaan 21.5.2013. Valtioneuvoston asetus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansattamisesta 16.5.2013, 47/2013.

256 Laki kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansattamisesta 29.6.2006/600 (SopS 16/2007).

sitä edeltävä kulttuurista moninaisuutta koskeva julistus (2001).²⁵⁷ Tämän lisäksi toimintaohjeissa on viittaus Unesco:n bioetiikan ja ihmisoikeuksien julistukseen (2005) sekä biodiversiteettisopimuksen alaisiin Nagoyan geenivarapöytäkirjaa edeltäviin Bonnin ohjeisiin geenivarojen saatavuudesta ja hyötyjen jakamisesta (2002).

Toimintaohjeissa tuodaan esille niiden vapaaehtoisuus sekä se, että ne eivät muuta tai tulkitse biodiversiteettisopimuksen tai minkään muun kansainvälisen sopimuksen tai asiakirjan velvoitteita. Niitä ei tule tulkita siten, että ne muuttaisivat jo olemassa olevia kansallisia lakeja, sopimuksia tai muita rakenteellisia järjestelyjä.²⁵⁸

Toimintaohjeiden yhtenä peruslähtökohtana on se, että perinteisen tiedon kunnioittaminen edellyttää sitä, että sitä arvostetaan tasa-arvoisena tietomuotona tieteellisen tiedon rinnalla sekä sen täydentäjänä. Tämä peruslähtökohta turvaa sen, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuurisen ja henkisen perinnön, joka on merkityksellistä biodiversiteetin suojelun ja kestäväen käytön kannalta, suojelua voidaan tosiasiallisesti edistää.²⁵⁹ Tätä lähtökohtaa voidaan pitää merkittävänä avauksena siihen suuntaan, että toimintaohjeita sovellettaessa alkuperäiskansojen perinteinen tieto voidaan tosiasiallisesti ottaa huomioon ja aktiiviseen käyttöön myös muiden kuin alkuperäiskansojen harjoittamissa luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevissa toimenpiteissä.

5.2 Tkarihwaié:ri -toimintaohjeiden sisältämät eettiset periaatteet

A. Yleiset eettiset periaatteet

Toimintaohjeiden osa 2 sisältää erillisen osion yleisistä eettisistä periaatteista, joita ovat:

1. *Olemassa olevan asutuksen kunnioittaminen*; Tässä periaatteessa tunnustetaan monissa maissa käytössä olevien keskinäisesti sovittujen kansallisen tason ratkaisujen tai sopimusten merkitys ja se, että tällaisia järjestelyjä olisi aina kunnioitettava.
2. *Aineeton/henkisen omaisuus*; Yhteisön ja yksilöiden huolenaiheet ja vaatteet, jotka liittyvät biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen

257 Kulttuurista moninaisuutta koskeva yleismaailmallinen julistus (Universal Declaration on Cultural Diversity) hyväksyttiin marraskuun 2. päivänä vuonna 2001.

258 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct, Section 1, rationale, item 1., s. 8.

259 Ibid., s. 4–5.

käytön kanalta relevanttiin kulttuuriseen ja henkiseen omaisuuteen koskien perinteistä tietoa, innovaatioita ja käytäntöjä, olisi tunnustettava ja käsiteltävä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa käytävissä neuvotteluissa ennen toiminnan tai vuorovaikutuksen aloittamista.

3. *Syrjimättömyys*; Kaikkien toimien ja vuorovaikutuksen eettisten periaatteiden ja suuntaviivojen tulisi olla syrjimättömiä, ottaen huomioon positiivinen erityiskohtelu suhteessa sukupuoliin tai heikommassa asemassa oleviin ryhmiin.
4. *Avoimuus/täysimittainen tiedon jakaminen*; Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi saatava etukäteen riittävästi tietoa sellaisten ehdotettujen toimien/vuorovaikutusten luonteesta, laajuudesta ja tarkoituksesta, joita muut toteuttavat ja joihin voi liittyä niiden perinteisen tiedon, innovaatioiden ja biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvien käytäntöjen käyttöä ja jotka toteutetaan pyhillä paikoilla sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä mailla ja vesialueilla tai joihin ne todennäköisesti vaikuttavat. Nämä tiedot olisi annettava tavalla, jossa otetaan aktiivisesti huomioon alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tieto ja kulttuuriset käytännöt.
5. *Tietoon perustuva ennakkosuostumus ja/tai hyväksyntä ja osallistuminen*: Kaikki biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvään perinteiseen tietoon liittyvät toimet/vuorovaikutukset, jotka toteutetaan pyhillä paikoilla ja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä mailla ja vesillä tai jotka saattavat vaikuttaa pyhiin paikkoihin tai jotka vaikuttavat tiettyihin ryhmiin, olisi toteutettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tietoon perustuvalla ennakkosuostumuksella ja/tai -hyväksynnällä ja niiden osallistumisella. Tällaista suostumusta tai hyväksyntää ei saisi painostaa, pakottaa tai manipuloida.
6. *Kulttuurien välinen kunnioitus*; Perinteistä tietoa olisi kunnioitettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuurin, perinteiden ja kokemusten oikeutettuna ilmentymänä ja osana olemassa olevien tietojärjestelmien moninaisuutta. On erittäin toivottavaa, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa vuorovaikutuksessa olevat tahot kunnioittavat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuurien, perinteiden ja suhteiden integriteettiä ja välttävät näille yhteisöille vieraiden käsitteiden, normien ja arvomaailman "tyrkyttämistä" kulttuurien välisessä vuoropuhelussa. Kulttuuriperinnön, seremonia- ja pyhien paikkojen sekä pyhien lajien ja salaisen ja pyhän tiedon kunnioittaminen olisi otettava erityisesti huomioon kaikissa toimissa ja vuorovaikutustilanteissa.

7. *Kollektiivisen tai yksilöllisen omistajuuden turvaaminen*; Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen resurssit ja tietämys voivat olla kollektiivisesti tai yksilöllisesti omistettuja. Niiden, jotka ovat vuorovaikutuksessa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa olisi pyrittävä ymmärtämään kollektiivisten ja yksilöllisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen oikeutta suojella kollektiivisesti tai muulla tavoin aineellista ja aineetonta kulttuuri- ja henkistä perintöään olisi kunnioitettava.
8. *Hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jakaminen*; Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi saatava oikeudenmukaiset ja tasapuoliset edut osallistumisestaan biologiseen monimuotoisuuteen ja siihen liittyvään perinteiseen tietoon liittyviin toimiin/vuorovaikutuksiin, joita ehdotetaan toteutettavaksi pyhillä paikoilla sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla tai käyttämällä mailla ja vesillä tai jotka todennäköisesti vaikuttavat niihin. Hyötyjen jakamista olisi pidettävä keinona vahvistaa alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä ja edistää biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen tavoitteita, ja sen olisi oltava oikeudenmukaista sekä asianomaisten ryhmien sisällä että niiden välillä, ottaen huomioon asiaankuuluvat yhteisötason menettelyt.
9. *Suojeleminen*; Yleissopimuksen toimeksiantoon kuuluvissa ehdotetuissa toimenpiteissä/vuorovaikutuksissa olisi pyrittävä kohtuullisin toimin suojelemaan ja parantamaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen suhteita ympäristöön ja edistämään siten yleissopimuksen tavoitteita.
10. *Varovaisuusperiaatteen mukainen lähestymistapa*; Tämä periaate vahvistaa ympäristöä ja kehitystä koskevan Rion julistuksen periaatetta 15 ja biodiversiteettisopimuksen alkutekstiin sisältyvää ennalta varautumisen periaatetta. Biologiselle monimuotoisuudelle mahdollisesti aiheutuvien haittojen ennustamisessa ja arvioinnissa olisi otettava huomioon paikalliset kriteerit ja indikaattorit, ja asianomaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi osallistuttava täysimääräisesti tähän prosessiin.

B. Erityiset näkökohdat

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sisältävät myös erityisiä näkökohtia koskevan osion²⁶⁰, johon kuuluu seuraavat kohdat:

1. Pyhien paikkojen, kulttuurisesti merkittävien paikkojen sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamien

260 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct, s. 11.

tai käyttämien maiden ja vesien tunnustaminen; Tässä periaatteessa tunnustetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kiinteä yhteys pyhiin paikkoihinsa, kulttuurisesti merkittäviin paikkoihinsa ja perinteisesti asuttamiinsa tai käyttämiinsä maihin ja vesiin sekä niihin liittyvään perinteiseen tietoon, ja että niiden kulttuurit, maat ja vedet liittyvät toisiinsa. Kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti tässä yhteydessä olisi tunnustettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteinen maanomistus, sillä pääsy perinteisille maille ja vesille sekä pyhille paikoille on olennaisen tärkeää perinteisen tiedon ja siihen liittyvän biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta. Harvaan asuttujen maiden ja vesien ei pitäisi olettaa olevan tyhjiä tai asumattomia, vaan ne voivat olla alkuperäiskansojen tai paikallisyhteisöjen hallussa tai käytössä.

2. Perinteisten resurssien saatavuus; Perinteisiä luonnonvaroja koskevat oikeudet ovat luonteeltaan kollektiivisia, mutta niihin voi sisältyä myös muita oikeuksia ja velvoitteita, ja niitä sovelletaan perinteisiin luonnonvaroihin, jotka esiintyvät alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla tai käyttämällä mailla ja vesillä. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen pääsy perinteisiin luonnonvaroihin on ratkaisevan tärkeää biologisen monimuotoisuuden kestäväen käytön ja kulttuurin säilymisen kannalta. Toimet/vuorovaikutukset eivät saisi häiritä perinteisten luonnonvarojen saatavuutta, ellei kyseinen yhteisö ole antanut siihen hyväksyntää. Toimissa/vuorovaikutuksissa olisi noudatettava luonnonvarojen saatavuutta koskevia tapaoikeuksia, jos kyseinen yhteisö sitä vaatii.
3. Ei mielivaltaista poistamista tai siirtämistä; Biologiseen monimuotoisuuteen ja biodiversiteettisopimuksen tavoitteisiin, kuten suojeluun, liittyvät toimet/vuorovaikutus eivät saisi johtaa siihen, että alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä siirretään pois niiden mailta ja vesiltä tai niiden perinteisesti asuttamilta tai käyttämiltä mailta ja vesiltä väkisin tai pakottamalla ja ilman niiden suostumusta. Jos ne suostuvat siirtämiseen, niiden tulisi saada korvaus. Aina kun se on mahdollista, näillä alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olisi oltava oikeus palata perinteisille maille. Tällaiset toimet/vuorovaikutukset eivät saisi johtaa siihen, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen jäseniä, erityisesti vanhuksia, vammaisia ja lapsia, siirretään perheidensä luota väkisin tai pakottamalla.
4. Perinteinen holhous/hoitajuus; Perinteisessä holhouksessa/hoitajuudessa tunnustetaan ihmiskunnan ja ekosysteemien kokonaisvaltainen kytkeytyneisyys toisiinsa sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen velvollisuudet ja vastuu säilyttää ja ylläpitää perinteinen roolinsa näiden ekosysteemien perinteisinä holhoojina ja hoitajina ylläpitämällä kulttuurejaan, hengellisiä uskomuksiaan ja tavanomaisia käytäntöjään. Sen vuoksi kulttuurinen monimuotoisuus, kielellinen monimuotoisuus

mukaan lukien, olisi tunnustettava avaimeksi biologisen monimuotoisuuden säilyttämiselle ja kestäväälle käytölle. Tämän vuoksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi tarvittaessa osallistuttava aktiivisesti niiden perinteisesti asuttamien tai käyttämien maiden ja vesien, myös pyhien paikkojen ja suojelualueiden, hoitoon. Alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt saattavat myös pitää tiettyjä kasvi- ja eläinlajeja pyhinä, ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäjinä niillä on vastuu niiden hyvinvoinnista ja kestävydestä, ja tätä olisi kunnioitettava ja otettava huomioon kaikissa toimissa ja vuorovaikutuksessa.

5. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen sosiaalisten rakenteiden tunnistaminen; laajennetut perheet, yhteisöt ja alkuperäiskansaryhmät; Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kaikki toiminta ja vuorovaikutus tapahtuu sosiaalisessa kontekstissa. Vanhimpien (elders), naisten ja nuorten rooli on ensiarvoisen tärkeä kulttuurin siirtämisprosessissa, joka riippuu tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen siirtämisestä sukupolvelta toiselle. Sen vuoksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen yhteiskunnallista rakennetta olisi kunnioitettava, mukaan lukien oikeus siirtää tietämystään perinteidensä ja tapojensa mukaisesti.
6. Edunpalautus ja/tai korvaus; Olisi pyrittävä kaikin tavoin välttämään haitallisia seurauksia alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille ja niiden perinteisesti asuttamille tai käyttämille maille ja vesille, niiden pyhille paikoille ja pyhille lajeille sekä niiden perinteisille luonnonvaroille kaikista biologiseen monimuotoisuuteen, suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvissä toimissa/vuorovaikutuksissa, jotka vaikuttavat niihin. Jos tällaisia haitallisia seurauksia ilmenee, olisi annettava asianmukainen edunpalautus tai korvaus kansallisen lainsäädännön ja soveltuvin osin asiaa koskevien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ja tällaisia toimia tai vuorovaikutusta harjoittavien tahojen keskinäisesti sopimin ehdoin.
7. Repatriaatio/palauttaminen; Tiedon palauttamista olisi pyrittävä edistämään, jotta biologista monimuotoisuutta koskevan perinteisen tiedon elpyminen helpottuisi.
8. Rauhanomaiset suhteet; Biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai kestäväan käyttöön liittyvistä toimista tai vuorovaikutuksesta johtuvia konflikteja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen sekä paikallisten tai kansallisten hallitusten välillä olisi vältettävä. Jos tämä ei ole mahdollista, on käytettävä kansallisia ja kulttuurisesti sopivia konfliktinratkaisumekanismeja. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa yhteistyötä tekevien tulisi välttää osallistumista alkuperäiskansojen tai paikallisyhteisöjen välisiin kiistoihin.

9. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tutkimusaloitteiden tukeminen; Alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olisi oltava mahdollisuus osallistua aktiivisesti tutkimukseen, joka vaikuttaa niihin tai jossa hyödynnetään niiden perinteistä tietoa yleissopimuksen tavoitteisiin liittyen, ja päättää omista tutkimusaloitteistaan ja painopisteistään, tehdä omaa tutkimusta, mukaan lukien omien tutkimuslaitostensa rakentaminen ja yhteistyön, valmiuksien ja osaamisen kehittämisen edistäminen.²⁶¹

5.3 Tkarihwaié:ri -eettisiin toimintaohjeisiin liittyvät menetelmät

Toimintaohjeiden kolmannessa kappaleessa kuvaillaan seuraavia käytettäviä menetelmiä:

1. *Vilpittömässä mielessä käytävät neuvottelut*; Tämän toimintaohjeen elementtejä käyttäviä tahoja kannustetaan vuorovaikutukseen ja sitoutumaan virallisesti vilpittömässä mielessä käytävään neuvotteluprosessiin.
2. *Läheisyysperiaate ja päätöksenteko*; Kaikki päätökset, jotka koskevat yleissopimuksen tavoitteisiin liittyvää toimintaa tai vuorovaikutusta alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa, olisi kehitettävä ja valmistettava asianmukaisella tasolla alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien ja tehokkaan osallistumisen varmistamiseksi, ottaen huomioon, että tällaisessa toiminnassa tai vuorovaikutuksessa olisi kunnioitettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen päätöksentekorakenteita.
3. *Kumppanuus ja yhteistyö*; Kumppanuuden ja yhteistyön olisi ohjattava kaikkia toimia ja vuorovaikutusta eettisten toimintaohjeiden osatekijöiden toteuttamiseksi, jotta voidaan tukea, ylläpitää ja varmistaa biologisen monimuotoisuuden ja perinteisen tiedon kestävä käyttö.
4. *Sukupuolinäkökohdat*; Menetelmissä olisi otettava huomioon alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen naisten keskeinen rooli biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä ja kestävässä käytössä, ja niissä olisi vahvistettava, että naisten on osallistuttava täysimääräisesti ja tehokkaasti biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevan politiikan laatimisen ja täytäntöönpanon kaikilla tasoilla aina kun se on tarkoituksenmukaista.

261 Ibid., 17–25, s. 11–14.

5. *Täysipainoinen ja tehokas osallistuminen, osallistava lähestymistapa*; Tässä periaatteessa tunnustetaan, että on ratkaisevan tärkeää, että alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt osallistuvat täysimääräisesti ja tehokkaasti biologiseen monimuotoisuuteen ja suojeluun liittyviin toimiin/vuorovaikutuksiin, jotka voivat vaikuttaa niihin, ja että niiden päätöksentekoprosesseja ja päätöksenteon aikataulua kunnioitetaan. Eettisessä toiminnassa olisi tunnustettava, että alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä on joitakin oikeutettuja olosuhteita, joissa ne voivat rajoittaa perinteisen tietonsa saatavuutta.
6. *Luottamuksellisuus*; Tietojen luottamuksellisuutta olisi kunnioitettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen välittämiä tietoja ei saisi käyttää tai luovuttaa muihin kuin niihin tarkoituksiin, joita varten ne on hyväksytty, eikä niitä saisi luovuttaa kolmannelle osapuolelle ilman alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen suostumusta. Luottamuksellisuutta olisi sovellettava erityisesti pyhiin ja/tai salaisiin tietoihin. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa työskentelevien tulisi olla tietoisia siitä, että käsitteet, kuten tekijänoikeusvapaus (public domain), eivät välttämättä kuvasta riittävästi monien alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuurisia parametrejä.
7. *Vastavuoroisuus*; Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa toteutetuista toimista/vuorovaikutuksesta saadut tiedot olisi jaettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa ymmärrettävässä ja kulttuurisesti sopivassa muodossa, jotta voidaan edistää kulttuurien välistä vaihtoa, tiedon ja teknologian siirtoa, synergiaa ja täydentävyyttä.²⁶²

5.4 Näkökohtia Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden soveltamiseen Suomessa

Toimintaohjeet sisältävät lukuisia hyödyllisiä ”alkuperäiskansalähtöisiä” periaatteita, joita soveltamalla voidaan varmistaa ”oikea tapa” eli mohawkinkielinen ”tkarihwaié:ri” toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa. Suomessa toimintaohjeiden voidaan katsoa koskevan saamelaisia samalla tavoin kuin Akwé:Kon -ohjeet.

Toimintaohjeet onkin tarkoitettu sovellettavaksi joko yhdessä Akwé:Kon -ohjeiden kanssa tai niiden tai muiden menettelyjen täydentäjänä. Toimintaohjeita voidaan soveltaa paikalliset ja tilannekohtaiset olosuhteet huomioiden. Niissä kuvailtuja periaatteita

²⁶² Ibid., Kohdat 26–32, s. 14–15.

ja lähtökohtia voitaisiin soveltaa monenlaiseen toimintaan erityisesti saamelaisten kotiseutualueella tai sellaiseen toimintaan, jolla on suoranaisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin tai saamelaisten alkuperäiskansa-asemaan. Näin ollen myös sellaisessa maankäytön suunnittelussa ja maankäyttöä koskevissa päätöksentekomenettelyissä, joissa ei sovelleta Akwé:Kon -menettelyä, vaan kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä menettelyjä, voitaisiin kansallisten menettelyjen täydentäjänä soveltaa Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita saamelaiskulttuuriin kuuluvien käytäntöjen ja perinteisen tiedon ja tapaoikeuksien vahvemmaksi tunnistamiseksi ja huomioon ottamiseksi käytännön toiminnan tasolla.

Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta voisi olla maankäytön suunnittelu maakunta- ja kuntatasolla, kaivos-, ympäristönsuojelu- ja vesilain sekä muidenkin lakien mukaiset ympäristölliset lupa- ja suunnitteluprosessit niiltä osin, kun ne vaikuttavat saamelaiskulttuurin asemaan, sekä YVA-lain²⁶³ mukainen menettely lupalakimenettelyineen.²⁶⁴ Keskeiset saamelaiskysymysten parissa työskentelevät viranomaiset ja viranomaisasemassa olevat laitokset, kuten esimerkiksi Tukes, AVI, ELY-keskus, Metsähallitus, Lapin liitto ja kunnalliset ja alueelliset päätöksentekaelimet voisivat soveltaa ohjeita kanssakäymisessään saamelaiskäräjien ja saamelaisyhteisöjen kanssa.

Toimintaohjeita on tarkoitettu sovellettavaksi myös tutkimukseen, joka erityisesti liittyy saamelaisten perinteiseen tietoon. Vaikka yhtäältä ohjeita koskevassa esipuheessa erikseen viitataan nimenomaan perinteistä tietoa koskevaan tutkimukseen²⁶⁵, siinä myös myöhemmin mainitaan, että ohjeiden tarkoituksena on tarjota raamit yhteistyölle, jolla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tehokas osallistuminen ja tietoinen ennakkosuostumus tai mukana oleminen ja hyväksyntä toimenpiteisiin, mukaan lukien tutkimus, joka koskee perinteistä tietoa, alueita ja luonnonvaroja.²⁶⁶ Ohjeita voitaisiin soveltaa myös saamelaisten kulttuurimaiseman ja kulttuuriperintökohteiden kartoituksessa ja suojelussa sekä soveltuvin osin ja tilanteesta riippuen myös saamelaisten kulttuuriperintöä ja kulttuuriympäristöä koskevaan tutkimukseen erityisesti silloin, kun se edellyttää vuorovaikutusta ja kanssakäymistä saamelaisten kanssa.

Kuten aiemmin on tuotu esille, Metsähallitus on sitoutunut noudattamaan Akwé:Kon -ohjeita luonnonpuistojen ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa sekä luonnonvarasuunnittelussa. Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden tunteminen ja huomioon

263 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017).

264 Esimerkiksi kaivos-, ympäristönsuojelu- ja vesilaki.

265 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct, s. 2.

266 Ibid.

ottaminen voisi osaltaan täydentää saamelaiskäräjien ja Metsähallituksen yhdessä sopimaa Akwé:Kon -toimintamallia. Toimintaohjeissa mainitaan yhtenä soveltamisen kohteena nimenomaan metsätalous, josta Suomessa vastaa Metsätalous oy.

Toimintaohjeissa mainitaan myös, että esimerkiksi alkuperäiskansoja tukevien kansalaisjärjestöjen olisi hyvä tuntee nämä säännöt. Suomessa esimerkiksi erilaiset ihmisoikeus- ja ympäristöjärjestöt, jotka tekevät yhteistyötä saamelaisten kanssa, voisivat tutustua ja hyödyntää toimintaohjeiden sisältämiä periaatteita. Saamelaiskäräjät saamelaisten kulttuuri-itsehallintoelimenä voisi parhaiten linjata sen, mihin toimenpiteisiin se osaltaan toivoisi toimintaohjeiden soveltamista.

Yhteistyön ja kumppanuusajattelun vahvistaminen saamelaisiin vaikuttavassa toiminnassa

Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden tarkoituksena on siis ennen kaikkea tarjota *yhteistyöpuitteet*, joilla varmistetaan saamelaisten ”tehokas” osallistuminen toimenpiteisiin, jotka liittyvät niiden perinteiseen tietoon, perinteisesti käyttämiin alueisiin ja luonnonvaroihin. Ohjeissa viitataan myös erityisesti perinteistä tietoa koskevaan tutkimukseen. ”Tehokkaalla” osallistumisella pyritään saamaan tällaisille toimenpiteille saamelaisten hyväksyntä tai tietoon perustuva ennakkosuostumus. Toimintaohjeiden tarkoituksena on edistää saamelaisten oikeuksien kunnioittamista, jotta he voivat nauttia, suojella ja siirtää tuleville sukupolville kulttuuri- ja henkistä perintöään, mukaan lukien perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt, joilla on merkitystä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävän käytön kannalta. Keskeisenä menettelyä määrittävänä lähtökohtana onkin *kumppanuus ja yhteistyö*, jonka tulisi ohjata kaikkia toimia ja vuorovaikutusta saamelaisten kanssa, jotta voidaan tukea, ylläpitää ja varmistaa biologisen monimuotoisuuden ja perinteisen tiedon kestävä käyttö.

Vaikka tehokas osallistuminen onkin saamelaisten keskeinen perus- ja ihmisoikeus, luonnon ja ympäristön suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvissä oikeudellisissa ja poliittisissa asiakirjoissa ja niihin liittyvissä ohjeissa alkuperäiskansojen osallistumisen ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön nähdään myös suoraan hyödyttävän luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Saamelaisten osallistuminen heidän perinteisesti käyttämiinsä alueisiin liittyviin erilaisiin toimenpiteisiin tulisi mieltää nykyistä enemmän saamelaisten kotiseutualuetta kokonaisuudessaan erityisesti pidemmällä aikavälillä hyödyttävänä asiana eikä nähdä saamelaisten oikeuksien toteutumista uhkana kotiseutualueen kehittämiselle.

Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden sisältämä kumppanuusperiaate olisi hyvä jalkauttaa kaikkiin saamelaiskulttuuria koskettavaan ympäristön- ja luonnonsuojeluun tähtäävään toimintaan ja maankäytön suunnitteluun sekä erityisesti sellaiseen tutkimukseen, joka liittyy saamelaisten perinteiseen tietoon tai soveltuvien osien ja tilanteesta riippuen

kulttuuriperintöön. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa ”Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus (2017)²⁶⁷” suositellaan Suomessakin yhteistyön pohjaksi kumppanuusajattelua erityisesti viranomaisten ja saamen kansaa edustavan saamelaiskäräjien välillä. Kyseisessä tutkimuksessa tuodaan esille, että esimerkiksi Norjassa, Kanadassa ja Uudessa-Seelannissa käytetään aktiivisesti kumppanuusajattelua pohjana alkuperäiskansa-asioiden hoitamisessa. Tutkimuksessa todetaan, että saamelaisten kanssa käytävien neuvottelujen ei tulisi olla ”pakollista kuulemistä”, vaan pyrkimyksenä tulee olla yhteisymmärryksen pääseminen ja molemminpuolinen kompromissihakuisuus. Tutkimuksessa kuitenkin muistutetaan, ettei kompromissiratkaisu saa johtaa saamelaisten jo turvattujen oikeuksien loukkaamiseen tai heikentämiskiellon rikkomiseen.²⁶⁸

Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa edellytetään alkuperäiskansojen pääsyä käyttämään perinteisiä luonnonvarojaan, mitä Suomessa saamelaisten osalta turvataan heikentämiskiellolla ja siihen liittyvällä osallistumisella. Toimintaohjeissa kehoitetaan alkuperäiskansojen maanomistusoikeuksien huomioon ottamiseen kansainvälisten ja kansallisten säännösten puitteissa. Suomessa saamelaisten maa- ja metsäoikeudet eivät vielä täysin toteudu osana heidän kulttuuri-itsehallintoaan eivätkä kansainvälisten instrumenttien, kuten ILO sopimus 169:n ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen edellyttämällä tavalla. Toimintaohjeiden soveltamisella voidaan kuitenkin edistää saamelaiskulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen ja perinteisen tiedon suojaamista kaikissa toimenpiteissä, jotka koskevat tai joilla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella.

Saamelaisten kanssa käytävien neuvottelujen ja yhteistyön laatu- ja ennakkosuostumus

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet painottavat useita neuvottelujen ja yhteistyön laatu- ja ennakkosuostumuskriteereitä: mm. vilpittömyyttä, kulttuurin kunnioittamista, luottamuksellisuutta, vastavuoroisuutta sekä avointa ja kattavaa tietojen jakamista. Toimintaohjeiden mukaan kaikki biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvään perinteiseen tietoon liittyvät toimet/vuorovaikutukset, jotka toteutetaan tai joilla voi olla vaikutuksia alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen pyhiin paikkoihin ja perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin maihin ja vesiin, tai jotka vaikuttavat tiettyihin ryhmiin, olisi toteutettava

267 Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.

268 Ibid., s. 510.

alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tietoon perustuvalla ennakkosuostumuksella ja/ tai -hyväksynnällä ja niiden osallistumisella. Tällaista suostumusta tai hyväksyntää ei saisi painostaa, pakottaa tai manipuloida.

Ohjeet ovat vapaaehtoisia, joten niissä ohjeistetaan, että toimenpiteet tulisi toteuttaa niin, että alkuperäiskansojen ennakkosuostumus tai hyväksyntä saadaan. Tämän pyrkimyksen voidaan katsoa menevän hieman pidemmälle kuin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia koskeva tämän hetkinen tulkintalinja ennakkosuostumusperiaatteen sisällöstä, jossa korostetaan, että neuvottelujen ja yhteistoiminnan pyrkimyksenä tulee olla ennakkosuostumuksen saaminen.²⁶⁹ Oikeudellisesti ei-sitovien erilaisten toimintaa ohjaavien asiakirjojen ideana onkin usein esittää pidemmälle meneviä ratkaisuja alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseksi kuin mitä valtiot olisivat valmiita hyväksymään oikeudellisesti sitovina periaatteina. Ihmisoikeuksien sisältämästä ennakkosuostumusperiaatteesta keskusteltiin lyhyesti Akwé:Kon -ohjeiden yhteydessä. Ennakkosuostumusperiaatteessa ei ainoana asiana ole suostumuksen saaminen tai saamatta jääminen vaan sen katsotaan ennen kaikkea koskevan neuvottelujen laatukriteerejä.²⁷⁰ Voitaisiin kuitenkin katsoa, että Tkarihwaí:ri -eettisten toimintaohjeiden mukaista olisi, että saamelaiskulttuurin suojan varmistamiseksi käytännön tasolla ennakkosuostumuksen tai hyväksynnän saaminen eikä pelkästään siihen pyrkiminen tulisi olla edellytys ainakin silloin, jos saamelaisten perinteistä tietoa on tarkoitus hyödyntää kaupallisesti tai tutkimuksellisesti esimerkiksi jatkokäyttöä varten, tai kyseessä on sensitiivinen tai salainen tieto.

Suomessa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite koskee viranomaisia. Tkarihwaí:ri -eettisistä toimintaohjeista voitaisiin poimia hyviä elementtejä ohjaamaan 9 §:n neuvottelujen menettelyllisiä laatukriteereitä, kuten kumppanuuteen ja tasavertaisuuteen tähtäävää lähestymistapaa. Toimintaohjeet koskevat muutakin kuin viranomaistoimintaa tai julkisen vallan käyttämistä, joten niiden sisältämää ennakkosuostumusperiaatetta neuvotteluja ja yhteistoimintaa ohjaavana menettelyllisenä periaatteena voitaisiin soveltaa myös muuhun kuin viranomaistoimintaan, saamelaista perinteistä tietoa ja kulttuuriperintöä koskeva tutkimus mukaan lukien, aihepiiri ja olosuhteet huomioiden. Toimintaohjeet voisivat myös täydentää oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimaa muistiotä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvottelujen suorittamisesta vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen hengessä.²⁷¹

269 Ks. esim. Heinämäki, L, "Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent", teoksessa T. Koivurova, E.G. Broderstad, D. Cambou, D. Dorough, F. Stammer (eds.). Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic. Routledge 2020, s. 225–351.

270 Ibid.

271 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

Myös seuraavassa kappaleessa 6 esitellyt Mo'otz Kuxtal -ohjeet ohjeistavat alkuperäiskansojen osallistumiseen ja ennakkosuostumukseen, ja koskevat ennen kaikkea perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen ulkopuolista hyödyntämistä, esimerkiksi kaupalliseen tai tutkimukselliseen tarkoitukseen. Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet pyrkivät vahvistamaan ennakkosuostumusperiaatteen käyttöön ottamista myös sellaisissa muissa toimenpiteissä, jotka liittyvät saamelaisten perinteiseen tietoon, ja jotka toteutetaan tai joilla on vaikutuksia alkuperäiskansojen pyhiin paikkoihin tai perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin maihin, vesiin ja luonnonvaroihin. Koska Mo'otz Kuxtal -ohjeissa ennakkosuostumusperiaatteeeseen liittyviä elementtejä käsitellään osin tarkemmin kuin Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa, voitaisiin näitä elementtejä myös hyödyntää toimintaohjeiden soveltamiseen ennakkosuostumuksen osalta. Molempia ohjeita onkin tarkoitettu luettavaksi yhdessä ja toisiaan täydentäen.

On tärkeää ottaa huomioon, että perinteiseen tietoon liittyvä ennakkosuostumusperiaate on biodiversiteettisopimuksen kontekstissa luotu ennen kaikkea suojaamaan alkuperäiskansojen ml. saamelaista perinteistä tietoa väärinkäytöksiltä sekä sen varmistamiseksi, ettei tietoa käytetä vastoin alkuperäiskansojen tahtoa ja ilman heidän osallistumistaan. Ei liene tarkoituksenmukaista, eikä edes alkuperäiskansoja koskevien oikeudellisten periaatteiden mukaista, että kaikkeen perinteisen tiedon käyttöön tulisi saada suostumus koko yhteisöltä ennen kuin saamelaiset voivat osallistua erilaisiin maankäyttöön liittyviin prosesseihin, kuten suunnitteluun tai vaikutusten arviointiin haluten jakaa tietoa esimerkiksi porojen liikkeistä, laitumista ja muusta vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeistä kysymyksistä.

Ennakkosuostumusperiaatteella ei ole tarkoitus vaikeuttaa perinteisen tiedon käyttämistä vaan päinvastoin edistää sitä, samalla kuitenkin varmistaen, ettei sitä käytetä vastoin saamelaisten näkemyksiä. Kuten Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa todetaan, eettisessä toiminnassa olisi tunnustettava, että alkuperäiskansoilla on joitakin oikeutettuja olosuhteita, joissa ne voivat rajoittaa perinteisen tietonsa saatavuutta. Saamelaiskäräjiltä olisikin hyvä ennen toimenpiteen alkamista tiedustella, millaisen tiedon välittämiseen tarvittaisiin mahdollisesti ennakkosuostumus ja mikä on se taho, jolta sitä voidaan pyytää.

Perinteisen tiedon hyödyntämiseen ja käyttöön liittyvät sensitiiviset ja henkiseen omaisuuteen liittyvät kysymykset

Yllä olevassa kappaleessa keskusteltuun ennakkosuostumusperiaatteeeseen liittyen, Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa painotetaan, kuinka ratkaisevan tärkeää on, että alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt osallistuvat täysimääräisesti ja tehokkaasti biologiseen monimuotoisuuteen ja suojeluun liittyviin toimiin/vuorovaikutuksiin, jotka voivat vaikuttaa niihin, ja että niiden päätöksentekoprosesseja ja päätöksenteon aikataulua

kunnioitetaan. Eettisessä toiminnassa olisi tunnustettava, että alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä on joitakin oikeutettuja olosuhteita, joissa ne voivat rajoittaa perinteisen tietonsa saatavuutta.

Osa saamelaisten ja muiden alkuperäiskansojen huolenaiheista liittyy myös keskeisesti perinteisen tiedon mahdolliseen hyväksikäyttöön ulkopuolisten toimesta ilman alkuperäiskansojen osallistumista, myötävaikutusta tai suostumusta. Perinteinen tieto voi koskea myös sellaisia geenivaroja, joita voidaan hyödyntää kaupallisiin tutkimuksellisiin tarkoituksiin. Toimintaohjeissa yhtenä esimerkkinä annetaan kasvit, joita voidaan käyttää lääkinällisesti tai kosmetiikkaan. Myös saamelaiset omaavat perinteistä tietoa esimerkiksi kasvien lääkinällisistä vaikutuksista.

Toisena huolenaiheena alkuperäiskansoilla on sellainen perinteinen tieto, jota halutaan pitää salassa ulkopuolisilta. Se voi liittyä esimerkiksi pyhiin paikkoihin. Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa, kuten myös Akwé:Kon -ohjeissa annetaan erityistä painoarvoa alkuperäiskansojen pyhille paikoille, niitä koskevalle suojelulle ja alkuperäiskansojen pääsulle näille paikoille. Näissä yhteyksissä erityisesti peräänkuulutetaan alkuperäiskansojen vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta omaa kulttuuriperintöään koskien.

Toimintaohjeissa painotetaan kollektiivisen ja yksilöllisen omistajuuden turvaamista suhteessa perinteiseen tietoon. Esimerkiksi pyhiin paikkoihin liittyvä perinteinen tieto voi olla kollektiivista tai yksilöllistä. Saamelaisalueella esimerkiksi tuntureilla, järvillä, lähteillä ja uhrikivillä eli seidoilla on pyhiä merkityksiä. Toiset pyhistä paikoista taas ovat sellaisia, että ne voi tuntea vain paikan pyhydestä tietoinen henkilö.²⁷² Osa saamelaisalueen pyhistä paikoista on yleisesti tiedossa ja niiden sijainnit löytyvät munaisjäännösrekisteristä.²⁷³ Vielä on olemassa myös ei-julkisia pyhiä paikkoja, joiden tuomista julkiseksi ei pidetä suotavana saamelaisten keskuudessa.²⁷⁴

Alkuperäiskansojen perinteisen tiedon käyttöön osana tutkimusta, maankäytön suunnittelua ja ympäristövaikutusten arviointia liittyy kiinteästi kysymys siitä, millä tavalla ja minkälaisiin tarkoituksiin tietoa saa käyttää. Kenellä esimerkiksi on oikeus hallinnoida sukupolvien yli siirtynyttä ja yhteisöissä jaettua perinteistä tietoa? Miten suullisessa muodossa siirtyneen ja kulttuurin mukaisiin käytäntöihin kytketyn perinteisen tiedon siirtäminen kirjalliseen muotoon vaikuttaa sen luonteeseen ja tunnistettavuuteen?

272 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 268.

273 Muinajäännösrekisteri: https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r_default.aspx (tarkistettu 10.3.2023).

274 Metsähallitus (2022), Liite 2: Akwé: Kon työryhmän lausunto, s. 42

Alkuperäiskansojen näkökulmasta perinteisen tiedon tallentamiseen ja käyttöön liittyy kaksi pääasiallista uhkaa: 1. tiedon väärinkäyttö ja 2. tiedon merkityksen ja kontekstin katoaminen.²⁷⁵

Alkuperäiskansat ovat tuoneet eri yhteyksissä ilmi perinteisen tiedon paikka- ja kulttuurisidonnaisuutta, sekä huolta siitä, että tieto voi muuttua merkityksettömäksi, jos sen alkuperäinen asiayhteys kadotetaan.²⁷⁶ Ratkaisuna ongelmaan on alkuperäiskansojen tehokas ja merkityksellinen osallistuminen: silloin kun alkuperäiskansat osallistuvat alueiden käytön suunnitteluun, vaikutusten arviointeihin tai tutkimukseen kumppaneina, myös perinteisen tiedon merkitykset ja kontekstisidonnaisuus säilyvät parhaiten.²⁷⁷

Kysymys siitä, kenellä on oikeus käyttää ja hallinnoida saamelaista perinteistä tietoa, on monimutkainen, ja riippuu paljon tilanteesta ja perinteisen tiedon luonteesta. Saamelaisilla on niin avointa kuin ei-avointa perinteistä tietoa. Perinteinen tieto voi kuulua tietylle perheelle tai suvulle (esimerkiksi keräily- tai metsästyspaikkoja koskeva tieto), siidalle, tokkakunnalle tai muulle yhteisölle (esimerkiksi yhteisön pyhä paikka), tai viimekädessä saamelaisille kansana.²⁷⁸ Perinteinen tieto syntyy vuorovaikutuksessa ja voi sisältää myös yksilöllisiä elementtejä, kuten havaintoja ja tietoja, jotka kuitenkin usein jaetaan yhteisön kesken. Samantyyppistä perinteistä tietoa ja innovaatioita voi myös syntyä eri yhteisöissä toisistaan riippumatta. Luonnon monimuotoisuutta koskevassa perinteisessä tiedossa havainnot luonnosta ja eliöiden välisistä vuorovaikutussuhteista liittyvät historiasta kumpuavaan tietoon siitä, miten asiat ovat aiemmin olleet. Perinteisessä tiedossa siis yhdistyvät yksilöllinen ja yhteisöllinen, paikallinen ja alueellinen, uusi ja vanha tieto, eikä tiedon omistajuuden määrittäminen siksi ole yksiselitteistä.²⁷⁹

Saamelaisilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, jonka osa myös perinteinen tieto on. Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa kehoitetaan huomioimaan yhteisöjen ja yksilöiden huolet ja vaateet biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön kannalta

275 Ks. esim. Nordin Jonsson, Å. "Ethical guidelines for the documentation of árbediehtu, Sami traditional knowledge", teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*. DIEDUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, s. 97–122. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 342.

276 Ks. esim. Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (2005); Helander-Renvall & Markkula (2017).

277 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 343.

278 Ks. Henriksen, J.B. "Árbediehtu: Some legal reflections". Teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*. DIEDUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, s. 77–94. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 343.

279 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 343.

relevanttiin kulttuuriseen ja henkiseen omaisuuteen, ja käsitellä niitä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa neuvotellen ennen toimenpiteiden aloittamista.²⁸⁰ Toimintaohjeet ohjaavat kaikkia saamelaisten kanssa yhteistyötä tekeviä tahoja tunnistamaan, että perinteiseen tietoon saattaa liittyä omistajuuteen liittyviä kysymyksiä ja keskustelemaan niistä saamelaisten kanssa.

Henkiseen/aineettomaan omaisuuteen kohdistuvien immateriaalioikeuksien edistämisen osalta toimintaohjeilla voidaan tukea YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen toimeenpanoa, joka 33 artiklassa peräänkuuluttaa valtioita toteuttamaan toimia, yhdessä alkuperäiskansojen kanssa, niiden immateriaalioikeuksien käyttöön ja suojaan liittyen. Artiklassa tunnustetaan alkuperäiskansojen oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinteistä tietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä tieteensä, teknologiansa ja kulttuuriensa eri ilmenemismuotoja, esimerkiksi inhimilliset ja geneettiset voimavarat, siemenet, lääkkeet sekä tieto eläinten ja kasvien ominaisuuksista. Artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöön, perinteiseen tietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa liittyvää henkistä omaisuutta.²⁸¹

Myös vielä hyväksymättömän Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen 22 artiklassa todetaan valtioiden ottavan huomioon saamelaisen kulttuuriperinnön, saamelaiset kulttuuri-ilmaukset ja saamelaisen perinteisen tiedon päätöksenteossa, joka koskee saamelaisia olosuhteita. Valtiot myös edistävät saamelaisten immateriaalisen kulttuuriperinnön turvaamista.²⁸² Koska saamelaiset ovat yksi alkuperäiskansa neljän valtakunnan alueella, Saamelaissopimuksessa pyritään edistämään myös rajat ylittävää kulttuuriperinnön suojelemista. Artiklassa 26 edellytetään valtioiden edistävän saamelaisen kulttuuriperinnön ja saamelaisten perinteisen tiedon dokumentointiin, suojeluun ja käyttöön liittyvää valtionrajat ylittävää yhteistyötä.

Immateriaalioikeuksilla suojellaan henkistä eli aineetonta omaisuutta. Alkuperäiskansojen aineeton omaisuus voi olla myös kollektiivisia ja sen oikeudellista suojelua on pyritty edistämään kansainvälisesti mm. Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n toimesta. Kuten Akwé:Kon -ohjeita koskevan kappaleen yhteydessä todettiin, immateriaalioikeudet eivät nykykäytännön mukaan suoja alkuperäiskansojen tietoa itsessään, mutta erilaisia innovaatioita tai käytänteitä, joihin sisältyy perinteistä tietoa, voidaan suojella immateriaalioikeuksina esimerkiksi patentteina tai tavaramerkeillä.²⁸³ Saamelaisten perinteinen tieto

280 Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, Kohta 8, sivu 9.

281 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, artikla 33.

282 Artikla 22.

283 Ks. Akwé:Kon -ohjeita koskeva kappale. Ks. Mattila ja Jaakonaho (2022), s. 27.

saa kuitenkin sellaisenaankin suojaa geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon osalta, jolloin saamelaisten geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon käyttämiseen tutkimus- ja kehityskäyttöön tulee Nagoyan pöytäkirjan mukaisesti, kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen, saada alkuperäiskansojen ennakkosuostumus.

Olisi suositeltavaa, että maankäytön suunnittelun, hankkeen tai muun toimenpiteen osapuolet ennen perinteisen tiedon keräämistä sopivat kirjallisesti siitä, miten tietoa kerätään, miten se tallennetaan ja kenelle tieto jää toiminnan päättymisen jälkeen. Osana toimenpiteitä kerätyn perinteisen tiedon tulisi jäädä saamelaisten käyttöön ja heidän säilytettäväkseen, jotta tietoa voidaan myöhemmin käyttää yhteisön hyväksi esimerkiksi osana erilaisia maankäytön suunnittelu- tai vaikutustenarviointiprosesseja.²⁸⁴

Tkarihwaiéri -eettiset toimintaohjeet sisältävät myös ohjeistusta perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyvien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jakamisesta sekä haittojen kompensatiosta alkuperäiskansojen kulttuurille. Ohjeet vastaavat myös ihmisoikeuskontekstissa tunnustettua periaatetta siitä, että alkuperäiskansojen tulisi hyötyä niistä toimista, joissa hyödynnetään niiden perinteistä tietoa. Toimintaohjeissa todetaan, että mikäli toimenpiteet johtavat haitallisiin seurauksiin alkuperäiskansojen kulttuurille, mukaan lukien kulttuuriperintö, tulisi antaa asianmukainen korvaus tai hyvitys kansallisen lainsäädännön ja soveltuvin osin asiaa koskevien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ja tällaisia toimia tai vuorovaikutusta harjoittavien tahojen keskinäisesti sopimin ehdoin.

Kuten Akwé:Kon -ohjeita käsittelevässä kappaleessa mainittiin, Suomessa tulisi edistää mekanismeja ja käytänteitä hyötyjen jakamisesta ja haittojen kompensatiosta toimenpiteissä, joilla on haitallisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, mukaan lukien perinteinen tieto. Seuraavassa Mo'otz Kuxtal -ohjeita koskevassa kappaleessa keskustellaan vielä hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jakamisesta perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyen.

Saamelaisten perinteistä tietoa ja kulttuuriperintöä koskevaan tutkimukseen liittyvä eettinen ohjeistus sekä yhteisölähtöinen toimintatapa saamelaisten kanssa

Saamelaiskäräjät julkaisi vuonna 2016 menettelyohjeen ”Saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tiedustelemiseksi saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevissa tutkimushankkeissa sekä muissa toimenpiteissä, joilla on tai

²⁸⁴ Olsén et al. (2017), s.100. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 345.

voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon”.²⁸⁵ Menettelyn tarkoituksena on ”turvata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevassa tutkimuksessa ja muissa toimenpiteissä, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon; edistää saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon säilymistä; sekä varmistaa saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä ja perinteiseen tietoonsa”. Menettelyä sovelletaan sellaisiin tutkimushankkeisiin ja muihin toimenpiteisiin, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon. Ennakkosuostumusta pyydetään kirjallisesti.²⁸⁶

Kuten aiemmin tuotiin esille, perinteisen tiedon katsotaan olevan usein kollektiivista omaisuutta, jolloin se lähtökohtaisesti se kuuluu saamelaisyhteisölle.²⁸⁷ Aiemmin todettiin myös, kuinka käytännössä voi olla vaikea määrittää, mikä on se yhteisö, jolta ennakkosuostumusta tulisi tiedustella.²⁸⁸ Tuulentie ym. kuvaavat tilannetta, jossa osallistavan karttakyselyn toteuttamiseen liittyvälle tutkimukselle Enontekiöllä haettiin mutta ei saatu ennakkosuostumusta saamelaiskäräjiltä. Perusteluna kielteiselle päätökselle oli muun muassa se, että perinteisen tiedon käytöstä olisi pitänyt keskustella paikallisen saamelaisyhteisön kanssa ennen ennakkosuostumuksen antamista, mutta sitä, kuka tai ketkä edustavat Enontekiön saamelaista yhteisöä, ei ollut mahdollista määrittää hankkeen kestoajan puitteissa.²⁸⁹

Tällaisten kysymysten ratkaisemista varten tarvittaisiin saamelaiskäräjien johdolla saamelaisyhteisöjen keskuudessa käytävä keskustelu siitä, mitä on sellainen perinteinen tieto, jonka jakaminen edellyttää laajemman yhteisön suostumusta ja keneltä ennakkosuostumusta tarkkaan ottaen voitaisiin hakea missäkin kysymyksessä. Riskinä tällaisen ohjeistuksen puuttumisessa on se, että myös saamelaisyhteisön kannalta tärkeitä hankkeita voi jäädä toteutumatta, jos ei tiedetä, ketkä edustavat niitä yhteisöjä, joiden kanssa neuvottelut tulisi käydä ennakkosuostumuksen saamiseksi. Ohjeistuksen puuttuessa

285 Saamelaiskäräjät 2016: https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/04/Menettelyohje-saamelaisten-kulttuuriperintöä-ja-perinteistä-tietoa-koskevissa-tutkimushankkeissa_24112016-1.pdf

286 Ibid.

287 Esim. Porsanger & Guttorm (2011), s. 97–121.

288 Ks. esim. Markkula et al. 2020, s. 152–153; Tuulentie, S., Lidestav, G., Markkula, I., Zinglarsen, K., Sondergaard, M. & Turunen, M. 2020. Whose knowledge is it anyway? Apprehensions around sharing knowledge of natural resources in the northern peripheries. Teoksessa J. McDonagh & S. Tuulentie, S. (toim.) *Sharing Knowledge for Land Use Management: Decision-making and Expertise in Europe's Northern Periphery*. Edward Elgar Publishing, s. 29–41.

289 Tuulentie et al. (2020), s. 29–41. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 345.

ennakkosuostumusperiaate saattaa kääntyä itseään vastaan esimerkiksi, jos saamelaiset yksilöt tulevat pidättyväiseksi osallistumaan saamelaiskulttuuriin liittyviin tutkimuksiin, jotka kuitenkin saattaisivat hyödyttää heitä. Toisaalta, jos kaikista perinteiseen tietoon liittyvistä asioista tehdään ennakkosuostumuskysymyksiä, on riskinä se, ettei saamelaisen perinteistä tietoa voida käyttää myös sellaisissa toimissa, kuten maankäytön suunnittelussa tai vaikutusten arvioinnissa, jossa saamelaiset nimenomaan ovat toivoneet sitä käytettävän. Tästä kysymyksestä keskustellaan lisää seuraavassa Mo'otz Kuxtal -ohjeita koskevassa kappaleessa. Sekä Tkarihwaié:ri -eettisillä toimintaohjeilla että Mo'otz Kuxtal -ohjeilla voidaan osaltaan tukea saamelaiskäräjien laatimia menettelyohjeita ja niiden soveltamista ennakkosuostumuksen saamiseksi.

Lapin, Oulun ja Helsingin yliopistojen saamen- ja alkuperäiskansatutkimuksesta vastaavista professoreista ja apulaisprofessoreista sekä kolmen keskeisen elimen saamelaiskäräjien, Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Saamelaismuseum Siidan edustajista koostuva työryhmä on viime vuosien ajan valmistellut saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisiä ohjeita Suomessa. Tämänhetkisen työversion mukaan (3/2023) eettisiä ohjeita on tarkoitus soveltaa saamelaisia ja saamelaisyhteisöjä koskevassa kulttuurin, kielten ja yhteiskunnan, sekä biotieteiden, terveyden ja ympäristön sekä luonnontieteiden ja tekniikan alojen tutkimuksessa. Lisäksi ohjeet koskevat maankäyttöä tai saamelaisia elinkeinoja käsitteleviä tutkimuksia saamelaisten kotiseutualueella sekä tutkimusta, jolla on tai voi olla vaikutusta saamelaisiin, saamelaiseen yhteiskuntaan tai saamelaisiin elinkeinoihin. Ohjeiden soveltaminen tutkimukseen on tieteenala-, menetelmä- ja tapauskohtaista.²⁹⁰

Saamentutkimuksen eettisten ohjeiden työversion mukaan tarve ohjeille juontuu saamelaisten alkuperäiskansa-asemasta sekä siihen liittyvistä historiallisista ja nykypäivään ulottuvista epäsuhtaisista valta-asetelmista, jotka heijastuvat myös tutkimukseen ja tieteen tekemiseen. Eettiset ohjeet ovat askel kohti eettisen vuoropuhelun rakentamista tutkijoiden ja tutkimukseen osallistuvien saamelaisten yhteisistä intresseistä ja eroista. Ohjeissa tuodaan esille, että saamelaisia koskevassa tutkimuksessa on tutkimusaiheesta riippuen huomioitava näiden yksilön oikeuksien lisäksi kollektiiviset oikeudet ja periaatteet. Esimerkiksi vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus tarkoittaa pääsääntöisesti alkuperäiskansayhteisön asianmukaisen hyväksynnän saamista tutkimukselle.²⁹¹

290 Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet Suomessa, Työversio 3/2023. Huom! Ohjeet eivät ole vielä valmistuneet vaan kyseessä on työversio, jota vielä muokataan (15.3.2023).

291 Ibid.

Saamentutkimuksen eettisten ohjeiden työversion mukaan ohjeiden soveltamisala näyttäisi olevan huomattavasti laajempi kuin Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden, koska se ei rajaudu saamelaiden perinteiseen tietoon tai edes perinteisiin alueisiin ja luonnonvaroihin vaan näyttäisi koskettavan myös tutkimusta, jolla ”on tai voi olla vaikutusta saamelaisiin”. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, ettei ole olemassa kansainvälistä oikeudellisesti sitovaa sääntelyä tai edes sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntöä, joka edellyttäisi alkuperäiskansojen ennakkosuostumusta niitä koskevaan tai niihin vaikuttavaan tutkimukseen.

Vapaaehtoisten ohjeistusten tarkoituksena tulee olla ennen kaikkea eettisen vuoropuhelun rakentaminen ja alkuperäiskansoja kunnioittavien käytänteiden soveltaminen sellaisessa tutkimuksessa, joka edellyttää yhteisöjen osallistumista tutkimukseen tiedon tuottajina. Saamelaiden itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintönsä ei tarkoita sitä, että saamelaisilta (tai saamelaiskäräjiltä) tulee saada suostumus kaikkeen sellaiseen tutkimukseen, joka jollakin tavoin koskettaa heitä. Tämä olisi täysin vastoin universaalialkai kille ihmisille kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa oikeutta tietoon ja tieteen vapautta, joista myös saamelaiden itsensä tulee sekä yksilöinä että kansana voida nauttia.

Ennakkosuostumusmenettelyn noudattamista pyrkimyksenä saada yhteisön hyväksyntä tutkimushankkeelle olisi hyvä kuitenkin edistää erityisesti perinteistä tietoa koskevassa tutkimuksessa sekä tilannekohtaisesti muussakin mahdollisesti kulttuurisensitiivisiä kysymyksiä sisältävässä kulttuuriperintöön liittyvässä tutkimuksessa saamelaiden itsemääräämisoikeutta ja immateriaalioikeuksia kulttuuriperintönsä kunnioittaen. Ennakkosuostumusmenettely ei kuitenkaan tutkimuksessa välttämättä tarkoita yhteisöllistä suoraa kirjallista suostumusta vaan sitä voidaan toteuttaa monella tavoin, kuten keskustelemalla yhteisön jäsenten kanssa ehdotetun tutkimuksen merkityksellisyydestä ja vaikutuksista yhteisöön sekä yhteisöä kunnioittavista toteuttamistavoista. On kokonaan toinen asia, jos tutkimus kohdistuu esimerkiksi saamelaiden perinteiseen tietoon koskien geenivaroja. Tällaista tutkimusta tulisi tehdä saamelaiskäräjien ja tarvittaessa saamelaisyhteisöjen ennakkosuostumuksella ja siinä olisi huomioitava myös korvauskysymykset sekä hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jakaminen.

Saamentutkimuksen eettisissä ohjeissa todetaan, että saamelaisyhteisöillä voi olla sellaista kulttuuriperintöä tai yhteisöllisesti tuotettua ja jaettua perinteistä tietoa, jota suojaaa kollektiivinen immateriaalinen omistusoikeus. Esimerkkeinä tästä ovat sukujen tai perheiden metsästys-, kalastus- ja keräilypaikat, laidunalueet sekä pyhät paikat; sukujen ja paikkojen luohit, livđet ja leuddit, eli musiikkiperinne, ja duodji, tyeji, tuâj, eli käsityöperinne sekä saamelainen poromerkkijärjestelmä. Yhteisöllisen kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon tutkimuksessa tutkijan on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteisöllisiin normeihin tiedon

keräämisen ja jakamisen suhteen. Saamelaisyhteisöjä edustavia tahoja ovat esimerkiksi saamelaiset paliskunnat, siidat tai tokkakunnat poronhoidon ja osakaskunnat kalastuksen osalta sekä paikalliset saamelaisyhdistykset paikallisissa kysymyksissä.²⁹²

Samantapaisesti kuin Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet myös saamentutkimusta koskevat eettiset ohjeet sisältävät kattavan joukon alkuperäiskansa- ja saamelaislähtöisiä saamenkielisiä suomeksi käännettyjä periaatteita, kuten vastavuoroinen kommunikointi ja osallistuminen; tutkimuksen hyötyjen ja haittojen pohdinta sekä tutkijan ja tutkimuksen paikantaminen; saamelaisen yhteiskunnan ja saamelaisten tapojen arvostaminen ja kunnioittaminen; sekä velvollisuus tiedon jakamiseen ja palauttamiseen.²⁹³

Tutkimustiedon palauttaminen saamelaisille on tärkeä prosessi, josta ei ole olemassa vielä kattavaa ohjeistusta tai käytänteitä Suomessa. Yllä mainitut saamentutkimuksen eettiset ohjeet tuovat esille tärkeitä tähän liittyviä näkökohtia. Myös Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa todetaan, että tietojen palauttamista olisi pyrittävä edistämään, mutta ei käsittele asiaa laajemmin, joten saamentutkimuksen eettisten ohjeiden voidaan katsoa täydentävän Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita tutkimuksen osalta. Niissä viitataan myös tutkijan vastuuseen ja velvollisuuteen palauttaa ja jakaa tutkimusaineistot ja -tulokset tutkimukseen osallistuneen saamelaisyhteisön kanssa niin, että ne tieteen lisäksi hyödyttävät saamelaisia ja vahvistavat saamelaisyhteiskunnan kompetenssia. Tutkimustiedon ja -aineiston tuottamisessa ja hallinnassa tutkijan tulee myös huomioida ne erityispiirteet, jotka asettavat saamelaiset alkuperäiskansana valtaväestöjä haavoittuvampaan asemaan.²⁹⁴

Saamentutkimuksen eettisissä ohjeissa kehoitetaan tutkijoita suunnittelemaan ja neuvottelemaan etukäteen tutkimukseen osallistuvan saamelaisyhteisön kanssa, mihin tutkimusaineistot tallennetaan ja miten ne ovat yhteisön saatavilla. Aineiston hallinnan ja tallentamisen suunnitteluun ja toteuttamiseen voi osallistua myös saamelaisten muistiorganisaatiot, joita ovat Suomessa Oulun yliopiston Giellagas-instituutin Saamelainen kulttuuriarkisto, Saamelaisarkisto ja Saamelaismuseum Siida. Eettisten tutkimusohjeiden mukaan tutkijan tulisi huomioida, että erilaisilla aineistoilla voi olla erilaisia omistajuuksia ja käyttöoikeuksien rajoituksia ja että erilaiset aineistot edellyttävät erilaisia yhteisöön palauttamis- ja jakamismuotoja. Tutkimushankkeissa tulisi tunnustaa ja kunnioittaa saamelaisten yksilöiden ja yhteisöjen tiedonhaltijuutta ja -omistajuutta sekä huomioida saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon tutkimukseen liittyvät erityiset oikeuskysymykset, kuten tiedon yhteisöllisyyden, kollektiivisen ja/tai yksilöllisen

292 Ibid.

293 Ibid.

294 Ibid.

omistusoikeuden ja immateriaalioikeudet.²⁹⁵ Perinteisen tiedon palauttamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin myöhemmässä kappaleessa 7 Rutzolijirisaxik -ohjeisiin liittyen.

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet pyrkivät tukemaan sitä, että tutkimusta tehdään yhdessä alkuperäiskansojen kanssa sekä edistetään alkuperäiskansojen omaa tutkimusta. Alkuperäiskansatutkimuksessa on yhä enenevässä määrin alettu käyttää nk. yhteisölähtöistä lähestymistapaa, jonka keskeisenä periaatteena on se, että tutkimuksen kohteena olevat henkilöt osallistuvat tutkimuksen tekoon, mikä muuttaa tutkimuksen luonnetta.²⁹⁶ Tavoitteena on, että tutkijat ja tutkimukseen osallistuvat henkilöt tekevät tutkimusta ja tuottavat tietoa yhdessä. Kun alkuperäiskansat ovat mukana tutkimuksen teossa, kuten esimerkiksi tutkimuskysymysten laadinnassa, aineiston analyysissä ja tulkinassa, heillä on mahdollisuus perehtyä ja vaikuttaa tutkimusprosessiin, mutta myös tutkijoilla on mahdollisuus oppia tutkimusaiheeseen liittyviä nyansseja sekä syventää ymmärrystään alkuperäiskansakulttuurista.²⁹⁷ Perinteistä tietoa ei käytetä hyväksi tutkimushankkeissa vaan tutkimus perustuu aitoon kumppanuuteen, jossa alkuperäiskansat tuottavat, käsittelevät ja jakavat tietoa yhteistyössä tutkijoiden kanssa.²⁹⁸ Menetelmän ansiosta tutkimustulokset vastaavat alkuperäiskansojen arvoja ja todellisuutta, ja voimaannuttaa alkuperäiskansayhteisöjä.²⁹⁹

Myös vielä hyväksymättömässä Pohjoismaisen Saamelaisopimuksen 24 artiklassa todetaan, että ”valtiot luovat hyvät edellytykset saamelaisyhteisön kannalta merkittävälle tutkimukselle ja tutkimusyhteistyölle. Tällaista tutkimusta harjoitettaessa on otettava huomioon vakiintuneet tutkimuseettiset säännöt ja kansainväliset periaatteet, joita noudatetaan alkuperäiskansoihin liittyvässä tutkimuksessa.” Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet tukevat tältä osin Saamelaisopimuksen säännöistä.

295 Ibid.

296 Kral, Michael J. & Allen, James (2015), ”Community-Based Participatory Action Research”. Teoksessa Leonard A. Jason & Davis S. Glenwick (toim.) Handbook of Methodological approaches to community-based research, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods. New York: Oxford University Press, 253–262, 254. Ks. Olsén et al (2017), s. 13.

297 Pontes Ferraria, Maria & Gendron, Fidji (2011), ”Community-based participatory research with traditional and indigenous communities of the Americas: History context and future directions”. International Journal of Critical Pedagogy 3:3, 153–168., 157. Ks. Olsén et al (2017), s. 13.

298 Berkes, Fikret (2004). ”Rethinking community-based conservation”. Conservation Biology 18: 621–630. Ks. Olsén et al (2017), s. 13.

299 Olsén et al (2017), s. 13.

Yhteisölähtöistä lähestymistapaa voitaisiin Suomessakin tutkimuksen lisäksi käyttää enemmän myös muissa toimenpiteissä, joilla on vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja asemaan alkuperäiskansana. Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sisältävät useita ohjaavia periaatteita, joilla voidaan tukea yhteisölähtöistä lähestymistapaa.

Saamelaisten mieltäminen perinteisten alueidensa haltijoina ja suojelijoina

Maailmanlaajuisesti alkuperäiskansojen oikeuksiin ja asemaan liittyvän tiedon ja tietoisuuden lisääntyessä on monissa yhteyksissä alettu enenevässä määrin mieltää, että alkuperäiskansojen osallistumisen vahvistaminen esimerkiksi luonnonsuojelualueilla sekä alkuperäiskansojen näkeminen yhteistyöpartnereina eikä taakkana tai suojeluobjekteina johtaa usein parempaan luonnon ja siihen liittyvän kulttuuriperinnön suojelemiseen.³⁰⁰ Tutkimuskirjallisuudesta voi löytää lukuisia esimerkkejä siitä, kuinka perinteisen tiedon sisällyttäminen osaksi maankäytön suunnittelua on parantanut ekosysteemien ja luonnonresurssien hallintaa, biodiversiteetin suojelua ja tuonut uutta ymmärrystä monimutkaisista sosiaalis-ekologisista vuorovaikutuksista.³⁰¹

Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa vahvistetaan tätä näkökulmaa: niissä nimenomaan tunnustetaan ja korostetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tärkeä asema omien pyhien paikkojensa ja muiden maa- ja vesialueiden perinteisinä huoltajina ja suojelijoina, mistä syystä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tulisi voida osallistua näiden alueiden hallintaan ja niihin liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Saamelaisilla tulisi olla enemmän tunnustettua roolia perinteisten alueidensa hallitsijoina ja suojelijoina, joilla on arvokasta tietoa, tietotaitoa ja käytäntöjä luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyen.

300 Larsen, P., B., Reconciling indigenous peoples and protected areas: rights, governance and equitable cost and benefit sharing, IUCN, Gland, February 2006, s. 2. See, generally, Duncan, T., Villarreal-Rosas, J., Carwardine, J. Garnett, S.T. and Robinson, C. J., "Influence of environmental governance regimes on the capacity of Indigenous Peoples to participate in conservation management", *The International Journal on Protected Areas and Conservation*, Issue 24.2, 2018:87-102. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 64.

301 Esim. Heikkilä, L. "The comparison of Indigenous and scientific perceptions of reindeer management", teoksessa B. C. Forbes, M. Bölter, L. Müller-Wille, J. Hukkinen, F. Müller, N. Gunslay, & Y. Konstantinov (toim.). *Reindeer management in northernmost Europe: linking practical and scientific knowledge in social-ecological systems. Ecological Studies 184*, Springer, Berlin, 2006, s. 73–93; Christensen, J. & Granti, M. 2007. "How political change paved the way for Indigenous knowledge: the Mackenzie Valley Resource Management Act". *Arctic* 60:115–123. Folke, C., Jansson, Å., Rockström, P. Olsson, S. Carpenter, R. et al. "Reconnecting to the Biosphere". *Ambio* 2011, 40:719–738; Ks. myös Houde (2007). Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 336–347.

Perinteisen tiedon kunnioittaminen tasa-arvoisena tietomuotona tieteellisen tiedon rinnalla

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet kumpuavat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen huolesta sen suhteen, ettei niillä usein ole riittäviä mahdollisuuksia omien alueidensa ja kulttuuriperintönsä suojelemiseen ja omien prioriteettien asettamiseen alueita koskevan käytön ja kehittämisen suhteen. Toimintaohjeissa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kunnioittaminen nähdään peruslähtökohtana sille, että tosiasiallisesti voidaan edistää niiden kulttuurista ja henkistä perintöä, joka on merkityksellistä biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön kannalta. Toimintaohjeissa lähdetään siitä, että perinteistä tietoa tulee arvostaa tasa-arvoisena tietomuotona tieteellisen tiedon rinnalla sekä sen täydentäjänä.

Luonnontieteen traditioon nojaavaa tietoa pidetään automaattisesti rationaalisena ja objektiivisena, mutta näitä ominaisuuksia ei välttämättä ollenkaan liitetä perinteiseen tietoon.³⁰² Saamelaiset ja muut alkuperäiskansat ovat tuoneet ilmi, että vaikutusten arviointeihin sisällytettävän tiedon keruun tulisi tapahtua yhteistyössä alkuperäiskansojen jäsenten kanssa. Kun alkuperäiskansat tuottavat, käsittelevät ja jakavat tietoa yhteistyössä erilaisten hankkeiden tai muiden toimenpiteiden toimijoiden kanssa, lopputulos vastaa paremmin heidän todellisuuttaan ja arvojaan kuin silloin, jos vaikkapa konsultti kerää ja analysoi kaiken tiedon.³⁰³

Esimerkiksi saamelaiset poronhoitajat ovat tuoneet ilmi, että maankäytön suunnittelusta vastaavilla virkahenkilöillä ja päättäjillä ei ole riittävästi ymmärrystä saamelaisesta kulttuurista ja perinteisestä tiedosta.³⁰⁴ Poronhoitajat kokevat myös lainsäädännöllisen tilanteen vaikeaksi: nykymuodossaan poronhoitolaki³⁰⁵ ei tunnusta saamelaisen poronhoitokulttuurin erityispiirteitä, minkä seurauksena myöskään perinteistä tietoa ei riittävästi huomioida maankäytön suunnittelussa.³⁰⁶ Myöskään kalastuslainsäädäntö ei ota huomioon saamelaisen perinteistä tietoa, mikä kuitenkin voisi olla hyvinkin merkittävää kalakantojen suojelun ja kestävän käytön näkökulmasta.

302 Turi, E. I. & Keskitalo, C.H. "Governing reindeer husbandry in western Finnmark: barriers for incorporating traditional knowledge in local-level policy implementation". *Polar Geography* 2014, 37:234–251.

303 Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), s. 337.

304 Olsén et al. (2017), s. 88–90; Markkula et al. (2019).

305 Poronhoitolaki (848/1990).

306 Markkula et al. 2019; 2020, s. 151.

6 Mo'otz Kuxtal -ohjeet aloitteiden kehittämiseksi alkuperäiskansojen ennakkosuostumuksen saamiseksi perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen hyödyntämiseksi

6.1 Mo'otz Kuxtal ohjeiden tausta, tarkoitus ja lähestymistapa

Mo'otz Kuxtal -vapaaehtoiset ohjeet hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen 13. osapuolikokouksessa vuonna 2016.³⁰⁷ Ohjeiden kokonainen nimi on "Mo'otz Kuxtal -vapaaehtoiset ohjeet sellaisten mekanismien, lainsäädännön tai muiden asianmukaisten aloitteiden kehittämiseksi, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen 'tietoon perustuva ennakkosuostumus', 'vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus' tai 'hyväksyntä ja osallistuminen', kansallisista olosuhteista riippuen, niiden biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta relevantin tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saamiseksi käyttöön, niiden tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi jakamiseksi sekä perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseksi ja sen estämiseksi."

(Ohjeiden englanninkielinen nimi on: "Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines for the development of mechanisms, legislation or other appropriate initiatives to ensure the "prior and informed consent", "free, prior and informed consent" or "approval and involvement", depending on national circumstances, of indigenous peoples and local communities for accessing their knowledge, innovations and practices, for fair and equitable sharing of benefits arising from the use of their knowledge, innovations and practices relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity, and for reporting and preventing unlawful appropriation of traditional knowledge").³⁰⁸

307 CBD/COP/DEC/XIII/18 17 December 2016, Thirteenth meeting Cancun, Mexico, 4-17 December 2016; Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Montreal, 9 p. (CBD Guidelines Series). <https://www.cbd.int/doc/publications/8j-cbd-mootz-kuxtal-en.pdf> (tarkistettu 13.4.2023).

308 Ks. ibid.

Mo'otz Kuxtal tarkoittaa mayakielellä "elämän juuria". Mo'otz Kuxtal -ohjeet tarjoavat puitteet, joiden avulla sopimuspuolet, muut hallitukset, asianomaiset järjestöt sekä alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt voivat rakentaa oikeudenmukaisia kumppanuuksia ja edistää myönteistä sitoutumista perinteisen tiedon mahdollisten käyttäjien ja haltijoiden välillä. Ohjeilla pyrittiin tarjoamaan uusi konkreettinen väline, joka olisi linjassa sen kanssa, että vuoteen 2020 mennessä voitaisiin kehittää vuoden 2020 jälkeinen maailmanlaajuinen biologista monimuotoisuutta koskeva kehys ja saavuttaa nykyisen biologista monimuotoisuutta koskevan strategisen suunnitelman (2011–2020) perinteistä tietoa koskeva tavoite 18.³⁰⁹

Mo'otz Kuxtal -ohjeiden taustalla on hyvin pitkälle samankaltaiset syyt kuin muutaman vuotta aiemmin laadittujen Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden taustalla: alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen huoli tutkimuksesta ja muista toimista, jotka edellyttävät pääsyä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteiseen tietoon, innovaatioihin ja käytäntöihin. Kuten sekä Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa että Mo'otz Kuxtal -ohjeissa tuodaan esille, perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt ovat arvokkaita paitsi niille, jotka ovat niistä riippuvaisia jokapäiväisessä elämässään, myös nykyaikaiselle teollisuudelle, tutkimukselle, maataloudelle ja karjankasvatukselle. Useimmat alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt asuvat alueilla, joilla sijaitsee valtaosa maailman geenivaroista. Perinteinen tieto voi myös tarjota tutkijoille ja muille tahoille arvokasta tietoa geenivarojen erityisominaisuuksista ja arvosta sekä niiden mahdollisesta käytöstä. Tämän lisäksi Mo'otz Kuxtal -ohjeiden laatimisen taustalla oli se, että perinteisen tiedon potentiaaliset käyttäjät ovat ilmaisseet toivovansa varmuutta ja oikeudellista selkeyttä perinteisen tiedon saatavuuden ja käytön osalta.³¹⁰

Ohjeet on tarkoitettu käytettäväksi muiden asiaan liittyvien periaatteiden, käytännöiden ja ohjeistuksen kanssa. Ohjeita koskevan virallisen julkaisun (2019) esipuheessa mainitaan erikseen vuonna 2010 hyväksytyt Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sekä seuraavassa kappaleessa käsiteltävät vuonna 2018 hyväksytyt Rutzolijirisaxik -ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon palauttamisesta.³¹¹ Mo'otz Kuxtal -ohjeita voidaan pitää osin Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden jatko-ohjeistuksena siten, että ne antavat täsmällisempää ohjeistusta ennakkosuostumukseen ja erityisesti hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen liittyen nimenomaan hyödynnettäessä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteistä tietoa, innovaatioita tai käytäntöjä, erityisesti kaupallisiin tai tutkimuksellisiin tarkoituksiin esimerkiksi lääketieteen tai kosmetiikan alueella. Mo'otz Kuxtal -ohjeet on tarkoitettu ohjeistukseksi, jonka avulla

309 Ibid., Esipuhe, s. ii.

310 Ibid., s. i.

311 Ibid.

osapuolet voivat kehittää kuhunkin tilanteeseen sopivia menettelyjä. Ohjeiden tarkoitus on siis tukea menettelyjen kehittämistä – eli niistä voidaan poimia elementtejä kuhunkin kansalliseen kontekstiin liittyen.

Erona Tkarihwaié:ri -eettisiin toimintaohjeisiin on se, että eettiset ohjeet koskevat yhteistyöpuutteita, joilla on tarkoitus varmistaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tehokas osallistuminen ja ennakkosuostumus niiden perinteiseen tietoon kohdistuvaan toimintaan, joka tapahtuu tai jolla on vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin alueisiin ja niihin liittyviin resursseihin, mukaan lukien tutkimushankkeet. Mo'otz Kuxtal -ohjeet on tarkoitettu menettelyjen luomiseen ensisijaisesti suojaksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen suoraan hyödyntämiseen käyttäjien toimesta, esimerkiksi kaupalliseen tai tutkimukselliseen tarkoitukseen.

Ohjeissa mainitaan myös biodiversiteettisopimuksen osapuolten vuonna 2018 hyväksymä Sanasto avaintermeistä ja konsepteista, jotka liittyvät 8 (j) artiklaan ja sitä koskevaan sääntelyyn.³¹² Sanastoon on koottu käsitteitä, joita käytetään muussa 8 (j) artiklaa koskevassa vapaaehtoisessa ohjeistuksessa. Samat käsitteet löytyvät kuitenkin myös itse vapaaehtoisista ohjeista, joten sanastoa voidaan pitää koontina eri vapaaehtoisissa ohjeissa esiintyvistä käsitteistä. Tästä syystä sitä ei käsitellä myöskään erikseen tässä katsauksessa.

Mo'otz Kuxtal -ohjeissa korostetaan niiden olevan vapaaehtoiset eikä niiden tulisi tulkita muuttavan sopimuspuolten yleissopimuksen mukaisia oikeuksia tai velvollisuuksia. Ohjeita tulisi soveltaa tavalla, joka on yhdenmukainen sen maan kansallisen lainsäädännön kanssa, jossa perinteistä tietoa käytetään. Soveltamisessa olisi annettava asianmukainen painoarvo alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tapaoikeuksille, yhteisön pöytäkirjoille ja käytännöille.

Mo'otz Kuxtal -ohjeita ei sovelleta suoraan Nagoyan pöytäkirjan mukaiseen geenivaroihin liittyvään perinteiseen tietoon,³¹³ mutta ohjeita koskevan päätöksen mukaan ohjeita voidaan käyttää Nagoyan pöytäkirjan yhteydessä laadittavien erityisten instrumenttien kehittämistä varten.³¹⁴ Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Mo'otz Kuxtal -ohjeilla ei puututa Nagoyan pöytäkirjan sisältämien velvoitteiden tulkintaan, mutta niitä voidaan tarvittaessa käyttää täydentämään Nagoyan pöytäkirjan kansallista

312 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Glossary of Relevant Key Terms and Concepts within the Context of Article 8(j) and Related Provisions, 9 p. (CBD Guidelines Series).

313 Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines, s. 2.

314 CBD COP Decision XIII/18 paragraph 6, 2016.

toimeenpanoa. Nagoyan pöytäkirjalla, jota käsiteltiin aiemmin kappaleessa 2, tarkoitus on turvata ihmiskunnalle tärkeiden geenivarojen saatavuutta kaupalliseen tarkoitukseen sekä tutkimus- ja kehitystyöhön samalla varmistaen, että geenivaroista saatavat hyödyt jaetaan oikeudenmukaisesti.

6.2 Mo'otz Kuxtal -ohjeiden yleiset periaatteet

A. Perinteisen tiedon saatavuus

Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon saatavuuden edellytyksenä olisi oltava kyseisen tiedon perinteisten haltijoiden "tietoon perustuva ennakkosuostumus", "vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus" tai "hyväksyntä ja osallistuminen" kansallisista olosuhteista riippuen.³¹⁵ Terminologian ei variaatioilla tahdotaan kunnioittaa kansallisia käytänteitä, mahdollista lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta. Aiemmin laadituissa vapaaehtoisissa ohjeissa puhutaan "tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta". Suomessa on yleensä ottaen käytetty ihmisoikeuskontekstissa vakiintunutta käsitettä "free, prior and informed consent" (FPIC) eli suomennettuna vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus. Saamelaiskäräjälain uusimmassa muutosehdotuksessa (HE 274/2022 vp) viranomaisen neuvotteluelvoitteen osalta (9 §) käytetään kuitenkin epäsuorempaa sanamuotoa "pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa."

Mo'otz Kuxtal -ohjeissa ennakkosuostumusperiaatteen terminologiset elementit vastaavat pitkälle ihmisoikeuspuolella vakiintunutta Akwé:Kon -kappaleen yhteydessä käsitellyä FPIC -käsitettä, koskien tosin perinteisen tiedon käyttäjiä, jotka pyrkivät hyödyntämään perinteistä tietoa esimerkiksi kaupallisesti tai tutkimus- ja kehittämistyöhön.

Vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus koostuu seuraavista elementeistä:

- a) Vapaa (free) tarkoittaa sitä, että alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä ei painosteta, pelotella, manipuloida tai vaikuteta aiheettomasti ja että ne antavat suostumuksensa ilman pakkoa.
- b) Etukäteinen (prior) tarkoittaa sitä, että suostumusta tai hyväksyntää haetaan riittävän ajoissa ennen perinteisen tiedon käyttöluvan myöntämistä siten, että kunnioitetaan tavanomaisia päätöksentekoprosesseja kansallisen lainsäädännön sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen aikavaatimusten mukaisesti.

³¹⁵ Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines, s. 2.

- c) Tietoon perustuva (informed) tarkoittaa, että annetaan tietoja, jotka kattavat asiaankuuluvat näkökohdat, kuten: käyttöoikeuden aiottu tarkoitus, kesto ja laajuus, alustava arvio todennäköisistä taloudellisista, sosiaalisista, kulttuurisista ja ympäristövaikutuksista, mukaan lukien mahdolliset riskit, käyttöoikeuden toteuttamiseen todennäköisesti osallistuva henkilöstö, käyttöoikeuteen mahdollisesti liittyvät menettelyt ja hyödynjakojärjestelyt.
- d) Suostumuksella tai hyväksynnällä tarkoitetaan perinteisen tiedon haltijoina olevien alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tai tapauksen mukaan näiden alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen toimivaltaisten päätöksentekoaikojen suostumusta myöntää mahdolliselle käyttäjälle pääsy niiden perinteiseen tietoon, ja siihen sisältyy oikeus olla antamatta suostumusta tai hyväksyntää.
- e) Osallistumisella tarkoitetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen täysipainoista ja tehokasta osallistumista päätöksentekoprosesseihin, jotka liittyvät heidän perinteisen tietonsa saatavuuteen. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen konsultointi sekä täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ovat ratkaisevia osatekijöitä suostumus- tai hyväksymisprosessissa.³¹⁶

Ohjeiden mukaan kansallisista olosuhteista riippuen "tietoon perustuva ennakkosuostumus", "vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus" tai "hyväksyntä ja osallistuminen" olisi pantava täytäntöön alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä täysimääräisesti kunnioittaen. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kunnioittaminen tarkoittaa jatkuvaa prosessia, jossa luodaan molempia osapuolia hyödyttäviä, jatkuvia järjestelyjä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon käyttäjien ja haltijoiden välille luottamuksen, hyvien suhteiden, keskinäisen ymmärryksen, kulttuurien välisten tilojen ja tietämyksen vaihdon rakentamiseksi. Kunnioittaminen tarkoittaa myös jatkuvaa prosessia, jossa luodaan uutta tietoa ja sovintoa, ja johon kuuluu alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen täysimääräinen ja tehokas osallistuminen, ottaen huomioon kansallinen lainsäädäntö ja tapaoikeudet, yhteisön pöytäkirjat ja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen käytännöt, ja jonka olisi oltava perinteisen tiedon käyttäjien ja tarjoajien välisten suhteiden kehittämisen tukena ja olennaisena osana.³¹⁷

316 Ibid., s. 2–3.

317 Ibid., s. 3.

Mo'otz Kuxtal -ohjeissa todetaan, ettei ole käytännöllistä ehdottaa "yhden koon" lähestymistapaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumukseen, hyväksyntään ja osallistumiseen niiden hallussa olevan perinteisen tiedon saatavuuden osalta, ja sen vuoksi näitä ohjeita on tarkoitus käyttää ottaen huomioon kyseisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kansalliset ja paikalliset olosuhteet.³¹⁸

Ohjeissa painotetaan, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tapaoikeuksille, yhteisön pöytäkirjoille, käytännöille ja päätöksentekoprosesseille sekä kansalliselle lainsäädännölle olisi annettava asianmukainen merkitys perinteisen tiedon saatavuutta koskevan suostumusprosessin menettelyllisissä ja aineellisissa näkökohdissa. Ennakkosuostumuksella sallitaan vain perinteisen tiedon tilapäinen käyttö siihen tarkoitukseen, jota varten se on myönnetty, ellei toisin ole yhteisesti sovittu.³¹⁹

B. Hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jakaminen

Ohjeiden mukaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi saatava oikeudenmukaista ja tasapuolista hyötyä yhteisesti sovituin ehdoin hallussaan olevan perinteisen tiedon käytöstä. Hyötyjen jakaminen voisi olla keino tunnustaa ja vahvistaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen panosta biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, myös tukemalla perinteisen tiedon siirtymistä sukupolvelta toiselle. Hyötyjen jakamisen olisi myös oltava oikeudenmukaista ja tasapuolista asianomaisten ryhmien sisällä ja niiden välillä ottaen huomioon asiaankuuluvat yhteisötason menettelyt sekä tarvittaessa sukupuoleen ja ikään/ sukupolvien välisiin suhteisiin liittyvät näkökohdat.³²⁰

C. Laittomasta käytöstä ilmoittaminen ja sen estäminen

Ohjeissa kehoitetaan luomaan välineitä perinteisen tiedon laittoman haltuunoton ja käytön estämiseksi ja siitä raportoimiseksi. Jos välineitä ja toimenpiteitä ei ole käytössä, sopimuspuolten olisi toteutettava asianmukaisia toimia, jotta perinteistä tietoa voidaan käyttää perinteisen tiedon haltijoiden ennakkosuostumuksen tai hyväksynnän ja osallistumisen mukaisesti, kansallisista olosuhteista riippuen, jotta voidaan varmistaa, että molempinpuolisesti sovitut ehdot on vahvistettu.³²¹

318 Ibid.

319 Ibid.

320 Ibid. s. 4. Kohdat 12–14.

321 Ibid., s. 4. Kohdat 15–16.

6.3 Menettelylliset näkökohdat

A. Asianomaiset viranomaiset ja muut osatekijät

Ohjeiden kolmannen osion mukaan suostumusta tai hyväksyntää ja molemminpuolisesti sovittujen ehtojen vahvistamista hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista varten voidaan vaatia eri tasoilla kansallisista olosuhteista ja eri alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen erilaisesta sisäisestä organisaatiosta riippuen, ja niihin voi kuulua:

- a) Toimivaltainen viranomainen kansallisella tai alueellisella tasolla;
- b) Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen toimivaltaiset viranomaiset (elimet);
- c) Tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tai vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tai hyväksynnän ja osallistumisen osatekijät kansallisista olosuhteista riippuen, mukaan lukien:
 - i) Kirjallinen hakemus perinteisen tiedon haltijan ymmärtämällä tavalla ja kielellä;
 - ii) Laillinen ja kulttuurisesti asianmukainen prosessi ja päätöksenteko, mukaan lukien mahdolliset sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset vaikutukset;
 - iii) Eri lähteistä saatavaa riittävää ja monipuolista tietoa, jota on saatavilla alkuperäiskansojen tai paikallisilla kielillä käyttäen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ymmärtämiä termejä ja sisältäen suojatoimia sen varmistamiseksi, että kaikki sopimuksen osapuolet ymmärtävät annetut tiedot ja ehdot samalla tavalla;
 - iv) Kulttuuriin sopiva ajoitus ja määräajat;
 - v) Täytäntöönpano ja seuranta.
- d) Malli, jossa otetaan huomioon perinteisen tiedon mahdollisten käyttäjien vaatimat mahdolliset toimet;
- e) "Tietoon perustuva ennakkosuostumus", "vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus" tai "hyväksyntä ja osallistuminen", kansallisista olosuhteista riippuen, myönnetään/ vahvistetaan yhteisesti sovittujen ehtojen perusteella, joilla varmistetaan hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako;
- f) Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa käytävä konsultaatio/ neuvotteluprosessi;
- g) Otetaan asianmukaisesti huomioon alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tapaoikeudet, yhteisön pöytäkirjat, käytännöt ja tavanomaiset päätöksentekoprosessit;

h) Yhteisesti sovitut menettelyt kansallisen lainsäädännön mukaisesti.³²²

B. Yhteisön pöytäkirjojen ja tapaoikeuksien kunnioittaminen

Ohjeissa tuodaan esille, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen yhteisön pöytäkirjoilla ja tapaoikeudella voi olla merkitystä prosesseissa, jotka koskevat perinteisen tiedon saatavuutta ja tällaisen tiedon käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista. Ne voivat edistää oikeusvarmuutta, avoimuutta ja ennustettavuutta, kun on kyse menettelyistä, joilla saadaan ennakkosuostumus tai hyväksyntä ja osallistuminen.³²³

Yhteisön pöytäkirjat (community protocols) on Mo'otz Kuxtal -ohjeissa käytetty termi, joka kattaa laajan joukon ilmaisuja, artikulaatioita, sääntöjä ja käytäntöjä, joita yhteisöt ovat luoneet määritelläkseen, miten ne odottavat muiden sidosryhmien toimivan niiden kanssa. Niissä voidaan viitata sekä tapaoikeuksiin että kansalliseen tai kansainväliseen lainsäädäntöön ja vahvistaa niiden oikeudet siihen, että niitä lähestytään tiettyjen normien mukaisesti. Tietojen, asiaankuuluvien osatekijöiden ja yksityiskohtien esittäminen tapaoikeuksista ja perinteisistä päätöksentekojärjestelmistä auttaa muita sidosryhmiä ymmärtämään paremmin yhteisön arvoja ja tapaoikeuksia. Yhteisön pöytäkirjat tarjoavat yhteisöille mahdollisuuden keskittyä kehitystavoitteisiin suhteessa niiden oikeuksiin, ja ilmaista itselleen ja käyttäjille, miten ne ymmärtävät biokulttuuriperintönsä ja millä perusteella ne aikovat toimia eri sidosryhmien kanssa. Kun yhteisöt ottavat huomioon maa- ja metsäoikeuksiansa, nykyisen sosioekonomisen tilanteensa, ympäristönäkökohtien, tapaoikeuksien ja perinteisen tiedon keskinäiset yhteydet, ne pystyvät paremmin määrittelemään itse, miten ne neuvottelevat eri toimijoiden kanssa.³²⁴

Yhteisön pöytäkirjat voivat sisältää muun muassa seuraavia tietoja:

a) Yhteisön identiteetti; b) Yhteisön historia; c) Yhteisön alueellisuus; d) Biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytöstä kannalta merkittävien kulttuurisesti tärkeiden käytäntöjen käyttö; sosiaalinen organisaatio ja päätöksentekoprosessit (jotka ovat usein kollektiivisia yhteisön tason päätöksentekomenettelyjä).³²⁵

322 Ibid., s. 4–5. Kohta 17.

323 Ibid., s. 5–6. Kohta 18.

324 Ibid., s. 6. Kohta 19. Katso <http://www.unep.org/communityprotocols/protocol.asp> ja http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Community_Protocols_Guide_Policymakers.pdf. (tarkistettu 12.4.2023).

325 Ibid., s. 6. Kohta 20.

Yhteisön pöytäkirjat voivat auttaa ratkaisemaan mitä tahansa yhteisön ongelmia. Niissä voidaan ilmaista useita biologisen monimuotoisuuden kannalta relevantteja yhteisöille tärkeitä aiheita, kuten: a) Luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen; b) Kasvien ja eläinten biologisten resurssien kestävä käyttö; c) Paikallisen biologisen monimuotoisuuden hoitaminen ja siitä hyötyminen; d) Perinteisen tiedon käyttö, suojelu ja hyödyntäminen; e) Ohjeistus siitä, miten perinteisen tiedon hyödyntämiseen saadaan kansallisista olosuhteista riippuen ”tietoinen ennakkosuostumus”, vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus” tai ”hyväksyntä ja osallistuminen”; f) Sen varmistaminen, että ympäristölainsäädäntö ja muut lait pannaan täytäntöön tapaoikeuksien mukaisesti ja linjassa kansallisen lainsäädännön kanssa; g) Kestävän kehityksen toteuttaminen alkuperäiskansojen tai paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamilla tai käyttämällä mailla.

6.4 Perinteisen tiedon saatavuuteen ja hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen liittyvät näkökohdat

Mo’otz Kuxtal -ohjeiden neljännessä osiossa tuodaan esille, että hyödyt voivat sisältää rahallisia ja muita kuin rahallisia etuja, jotka jaetaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon haltijoiden kanssa. Jotta saavutettaisiin oikeudenmukainen ja tasapuolinen hyötyjen jako, sopimuspuolten, muiden hallitusten ja perinteisen tiedon käyttäjien olisi otettava huomioon seuraavat seikat:

- a) Kumppanuuden ja yhteistyön tulisi ohjata prosessia, jossa laaditaan yhteisesti sovitut ehdot, joilla varmistetaan perinteisen tiedon hyödyntämisestä saatavien hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jakaminen perinteisen tiedon haltijoiden kanssa ja niiden kesken.
- b) Yhteisön pöytäkirjat, jotka voivat antaa yhteisön näkökulmasta ohjeita hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jakamisesta;
- c) Perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen, myös tutkimustulosten, käytöstä saatavat hyödyt olisi mahdollisuuksien mukaan jaettava tarvittaessa ja yhteisesti sovittujen ehtojen mukaisesti perinteisen tiedon asianomaisten haltijoiden kanssa ymmärrettävässä ja kulttuurisesti tarkoituksenmukaisessa muodossa, jotta voidaan rakentaa kestäviä suhteita, edistää kulttuurien välistä vaihtoa, tietämyksen ja teknologian siirtoa, synergiaa, täydentävyyttä ja kunnioitusta.
- d) Kun sopimuspuolet, muut hallitukset ja muut perinteisen tiedon käyttöoikeutta hakevat osapuolet laativat yhteisesti sovittuja ehtoja, niiden olisi varmistettava, että perinteisen tiedon haltijat voivat neuvotella

oikeudenmukaisin ja tasapuolisin perustein ja että heille tiedotetaan kaikista ehdotuksista, mukaan lukien mahdollisuudet ja haasteet, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä.

- e) Kansallisista olosuhteista ja yhteisesti sovituista ehdoista riippuen "tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen", "vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen" tai "hyväksynnän ja osallistumisen" olisi muodostettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen sekä vastaavien sopimuspuolten välinen oikeudellinen sopimus;
- f) Perinteisen tiedon käyttöön pyrkivät tahot voivat keskinäisesti sovittuja ehtoja kehittäessään sitoutua neuvottelemaan uudelleen, jos käyttö poikkeaa merkittävästi alkuperäisestä tarkoituksesta, myös perinteisen tiedon mahdollisesta kaupallistamisesta kansallisen lainsäädännön ja/tai sopimusvaatimusten puitteissa;
- g) Kansallisista olosuhteista ja yhteisesti sovituista ehdoista riippuen "tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen", "vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen" tai "hyväksynnän ja osallistumisen" olisi sisällettävä sovitut valitus- ja muutoksenhakumekanismit, joilla voidaan puuttua määräysten noudattamatta jättämiseen.³²⁶

Mahdolliset mekanismit hyötyjen jakamiseksi

Ohjeiden mukaan hyödynjakomekanismit voivat vaihdella riippuen hyödyn tyypistä, erityisolosuhteista ja kansallisesta lainsäädännöstä siinä maassa, jossa perinteinen tieto on alun perin saatu käyttöön, sekä yhteisesti sovittujen ehtojen sisällöstä ja asianomaisista sidosryhmistä. Hyötyjen jakomekanismin olisi oltava joustava, koska hyötyjen jakamiseen osallistuvien osapuolten olisi määriteltävä se, ja se vaihtelee tapauskohtaisesti.³²⁷

Sopimuspuolet, muut hallitukset ja asiaankuuluvat alueelliset järjestöt voivat harkita alueelliset järjestelyt, mallioikeudet³²⁸, kansainvälinen ja kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen, onko tarpeen perustaa alueellisia rahastoja tai muita rajat ylittävän yhteistyön muotoja tarvittaessa rajat ylittävää perinteistä tietoa varten, kun perinteinen tieto on hallussa useissa maissa tai kun tietämyksen haltijoita ei enää voida tunnistaa.³²⁹

326 Ibid., s. 7–8. Kohdat 22–23.

327 Ibid., s. 8. Kohta 24.

328 Mallioikeus on teollisen muotoilun merkittävin oikeudellinen suojakeino. Muotoilu suojataan rekisteröimällä malli, jolloin mallioikeuden hakija saa vahvistettua itselleen yksinoikeuden muotoilemiinsa tuotteisiin. Ks. <https://www.prh.fi/fi/mallioikeudet.html>. Ks. Mallioikeuslaki 221/1971.

329 Mo'otz Kuxtal -ohjeet, s. 8. Kohta 25.

6.5 Perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittaminen ja sen estäminen

Mo'otzt Kuxtal -ohjeiden viidennessä osiossa ohjeistetaan raportoimaan ja estämään perinteisen tiedon laitton käyttö. Ohjeissa todetaan, että vaikka ne ovat luonteeltaan vapaaehtoisia, sopimuspuolet ja muut hallitukset voivat kuitenkin harkita kannustimia tai muita tapoja edistää ohjeiden käyttöä kehitettäessä mekanismeja, lainsäädäntöä tai muita asianmukaisia aloitteita, joilla kannustetaan perinteisen tiedon käytöstä kiinnostuneita yksityisiä ja julkisia laitoksia hankkimaan perinteistä tietoa hallussaan pitäviltä alkuperäiskansoilta ja paikallisyhteisöiltä kansallisista olosuhteista riippuen "tietoon perustuva ennakkosuostumus", "vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus" tai "hyväksyntä ja osallistuminen" ja laatimaan yhteisesti sovitut ehdot, jotka koskevat hyötyjen jakamista perinteisen tiedon saatavuuden tai käytön osalta.³³⁰

Ohjeiden mukaan vaatimusten noudattamista koskeviin toimenpiteisiin, joilla tuetaan myös alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen "tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen", "vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen" tai "hyväksynnän ja osallistumisen" saamista - kansallisista olosuhteista riippuen - heidän hallussaan olevan perinteisen tiedon saatavuutta varten ja hyötyjen jakamista alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa heidän hallussaan olevan perinteisen tiedon käytöstä, voisivat kuulua seuraavat elementit:

- a) Valmiuksien kehittäminen, tietoisuuden lisääminen ja tiedon jakaminen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen keskuudessa;
- b) Käyttäjien toimintaohjeet ja parhaita käytäntöjä koskevat säännöt;
- c) Molempinpuolisesti sovittujen ehtojen mallisopimuslausekkeet (model contractual clauses) osapuolten neuvotteluasemien tasapuolisuuden edistämiseksi;
- d) Saatavuutta ja hyötyjen jakamista koskevien sopimusten vähimmäisvaatimukset.³³¹

Sopimuspuolet ja muut hallitukset voivat halutessaan harkita seuraavaa:

- a) Perinteisen tiedon monimutkainen luonne ja tapaoikeudellisiin perinteisiin liittyvät todistuskysymykset merkitsevät sitä, että tapaoikeus voi soveltua perinteistä tietoa koskevien riitojen ratkaisemiseen siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa;

³³⁰ Ibid., s. 9. Kohta 26.

³³¹ Ibid., s. 9. Kohta 27.

- b) Kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustetun toimivaltaisen kansallisen viranomaisen olisi otettava perinteisen tiedon käyttäjät ja tarjoajat mukaan jo varhaisessa vaiheessa käyttöoikeusprosessia, ja se voi joutua tarkistamaan hakemuksen hyväksymistä, kun asianomaiset alkuperäiskansat ja paikalliset yhteisöt tekevät valituksen;
- c) Kannustetaan alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä ratkaisemaan erimielisyyksiä sisäisesti tapaoikeuden tai vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen mukaisesti tapauksissa, joissa riidat koskevat niiden perinteisen tiedon saatavuutta ja käyttöä. Lisäksi toimivaltaisella kansallisella viranomaisella voisi olla helpottava rooli vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa.³³²

6.6 Mo'otz Kuxtal -ohjeiden soveltamismahdollisuuksista Suomessa

Kuten Mo'otz Kuxtal -ohjeiden nimestä käy ilmi, kyseessä ovat suuntaviivat tai ohjeet lainsäädännön tai muiden mekanismien ja aloitteiden kehittämiseksi, joilla voitaisiin varmistaa saamelaisten osallistuminen sekä vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyvän perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen ulkopuolisten käyttäjien hyödyntämiseen liittyen. Ohjeistuksessa annetaan suuntaviivoja myös sellaisten mekanismien kehittämiseksi, joiden avulla saamelaisten perinteisen tiedon, innovaatioiden tai käytäntöjen käytöstä saatavat hyödyt voitaisiin jakaa oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti, sekä ohjeistetaan perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseen ja sen estäminen. Kyseessä ovat vapaaehtoiset ohjeet, joiden avulla voidaan täydentää jo olemassa olevia kansallisia menettelyjä tai luoda uusia lainsäädännöllisiä tai vapaaehtoisia mekanismeja perinteisen tiedon mahdollista ulkopuolista käyttöä koskien.

Ohjeet koskevat erityisesti sellaista perinteistä tietoa, innovaatioita tai käytäntöjä, joita ulkopuoliset tahot tahtovat hyödyntää esimerkiksi kaupallisessa tarkoituksessa, mutta myös tutkimuksessa tai muussa kehittämistyössä koskien esimerkiksi perinteistä tietoa geneettisistä resursseista. Ohjeissa viitataan siihen, että perinteinen tieto voi tarjota tutkijoille ja muille arvokasta tietoa geenivarojen erityisominaisuuksista ja arvosta sekä niiden mahdollisesta käytöstä. Tarkoitus on kannustaa luomaan mekanismeja, joilla estetään

³³² Ibid., s. 9. Kohta 28.

alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen hyväksikäyttö tai hyödyntäminen ilman näiden yhteisöjen myötävaikutusta ja hyväksyntää, sekä varmistaa, että myös yhteisöt hyötyvät tällaisesta käytöstä.

Mo'otz Kuxtal -ohjeissa ei siis ole suoraan kyse ohjeistuksesta ennakkosuostumusperiaatteen soveltamiseksi esimerkiksi kaikissa sellaisissa maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, joiden yhteydessä neuvotellaan saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen tai saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kuten poronhoitajien kanssa. Näissä neuvotteluissa sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, jota tulee tulkita perus- ja ihmis-oikeusmyönteisesti ottaen huomioon esimerkiksi KP-sopimusta koskeva tulkintakäytäntö, joka edellyttää neuvottelujen käymistä ennakkosuostumusperiaatteen nojalla. Tähän liittyen ohjeistusta tarjoaa myös oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatima 9 §:n neuvotteluelvoitetta koskeva muistio, joka ohjeistaa viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa ennakkosuostumusperiaatteen hengessä.³³³

Vaikka Mo'otz Kuxtal -ohjeet on luotu suojaksi alkuperäiskansojen perinteisen tiedon mahdollisille ulkopuolisille käyttäjille niiden hyödyntämistarkoituksessa, sen sisältämää ohjeistusta alkuperäiskansojen osallistumiseen ja ennakkosuostumusperiaatteen noudattamiseen voidaan kuitenkin käyttää tukena myös muissa kuin perinteisen tiedon hyödyntämistä koskevissa kysymyksissä. Ohjeita voitaisiin käyttää esimerkiksi kannustimena sellaisten kansallisten menettelyjen täydentämiseen, joihin saamelaiset itse tahtovat tarjota perinteistä tietoaan, kuten maankäytön suunnittelu, luonnonsuojelu tai vaikutusten arvioinnit. Myös tällaisissa kysymyksissä perinteisen tiedon käyttöön saattaa liittyä näkökohtia, joita saamelaiset haluavat suojella. Näistä kysymyksistä keskusteltiin jo edellisessä kappaleessa Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden yhteydessä, jossa tuotiin esille, että ennakkosuostumuksella biodiversiteettisopimuksen kontekstissa pyritään ennen kaikkea suojaamaan alkuperäiskansojen ml. saamelaisten perinteistä tietoa väärinkäytöksiltä sekä varmistamaan, ettei tietoa käytetä vastoin alkuperäiskansojen tahtoa ja ilman heidän osallistumistaan. Tarkoituksena ei ole vaikeuttaa perinteisen tiedon käyttämistä esimerkiksi maankäytön suunnittelussa tai vaikutusten arvioinneissa, saamelaisten toiveiden mukaisesti.

333 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

Saamelaisyhteisöjen pöytäkirjat ohjeena perinteisen tiedon käyttämiseen liittyvissä kysymyksissä

Mo'otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin käyttää esimerkiksi yhteisöjen pöytäkirjojen laatimiseen, joissa saamelaiskäräjät ja saamelaisyhteisöt voisivat tarjota tarkempaa ohjeistusta perinteisen tiedon käyttöön liittyviin sensitiivisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin, joita käsiteltiin edellisessä kappaleessa Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden yhteydessä. Yhteisöjen pöytäkirjoissa saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous tai saamelaisyhteisöt voisivat kuvailla, millaista on sellainen perinteinen tieto, jonka käyttöön tarvittaisiin yhteisöjen ennakkosuostumus, ja määritellä, mikä olisi tällöin se taho, jolta suostumusta haettaisiin. Yhteisöjen pöytäkirjoissa voitaisiin myös koota perinteisen tiedon keräämiseen ja tallentamiseen liittyvää ohjeistusta, niin että perinteinen tieto palautuisi saamelaisten käyttöön ja mahdollisesti heidän säilytykseen, jotta sitä voitaisiin myöhemminkin käyttää yhteisön hyväksi yhteisön katsomalla tavalla.

Yksi keskeinen syy siihen, etteivät erilaiset toiminnanharjoittajat ja viranomaiset välttämättä tunnista ja pysty arvioimaan toiminnan haitallisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin on saamelaiskulttuurin puutteellinen tunteminen. Mo'otz Kuxtal -ohjeiden esittelemiä yhteisön pöytäkirjoja voitaisiin käyttää tukemaan saamelaiskulttuurin parempaa tuntemista ja huomioimista eri toimenpiteiden yhteydessä. Ohjeiden mukaan yhteisön pöytäkirjat kattavat laajan joukon sääntöjä ja käytäntöjä, joita yhteisöt luovat määritelläkseen, miten ne odottavat muiden sidosryhmien tai kolmansien osapuolten toimivan niiden kanssa. Niissä voidaan viitata sekä alkuperäiskansojen omiin tapaoikeuksiin että kansalliseen lainsäädäntöön tai kansainvälisen oikeuden säännöksiin, ja vahvistaa niiden oikeudet siihen, että niitä lähestytään tiettyjen normien mukaisesti.

Yhteisön pöytäkirjan on tarkoitus auttaa kolmansia osapuolia ymmärtämään yhteisön kulttuuria, arvoja, identiteettiä, paikallisia olosuhteita, elämäntapaa, yhteisöille tärkeitä ekosysteemejä ja suojeltavia avainlajeja. Saamelaiskäräjien, mahdollisesti yhteistyössä saamelaisyhteisöjen kanssa (sekä kolttialueella kolttien kyläkokouksen kanssa) laatimalla yhteisön pöytäkirjalla voitaisiin edesauttaa sitä, että kolmannet osapuolet ymmärtäisivät saamelaiskulttuuria holistisesti. Esimerkiksi perinteistä tietoa ei voida irrottaa perinteisten elinkeinojen harjoittamisesta eikä aineetonta kulttuuriperintöä voida irrottaa aineellisesta kulttuuriperinnöstä. Perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat vaikutukset vaikuttavat aina perinteiseen tietoon eikä perinteistä tietoa voida suojella ilman, että suojellaan myös perinteisiä elinkeinoja. Myös saamen kielet ja perinteinen tieto liittyvät kiinteästi yhteen.

Saamelaisyhteisön/yhteisöjen laatimaa yhteisön pöytäkirjaa voitaisiin käyttää Mo'otz Kuxtal -ohjeiden tarkoittaman perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyvän ennakkosuostumusmenettelyn lisäksi myös muissa saamelaiskulttuuriin vaikuttavissa toimenpiteissä, kuten luonnon monimuotoisuuden suojeluun liittyvissä toimenpiteissä, maankäytön suunnittelussa tai ympäristövaikutusten (ml. kulttuurivaikutusten) arviointiprosesseissa.

Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanon tukeminen

Mo'otz Kuxtal -ohjeissa todetaan niiden tukevan Nagoyan pöytäkirjan kansallista täytäntöönpanoa. Kuten mainittu, ohjeilla ei kuitenkaan puututa Nagoyan pöytäkirjaa koskevaan tulkintaan tai kansalliseen täytäntöönpanoon. Ohjeilla voidaan silti täydentää Nagoyan pöytäkirjan suojaamien geenivarojen suojelua.

Kuten aiemmin mainittiin, Nagoyan pöytäkirjan geenivaroihin liittyvää soveltamisaluetta ei ole määritelty Suomessa, mutta saamelaiskäräjät ja ympäristöministeriö ovat aloittaneet neuvottelut perinteisen tiedon hallintaan liittyvien menettelyjen kehittämiseksi. Ympäristöministeriössä on myös tehty geenivaroihin liittyvän saamelaisten perinteisen tiedon tietokantaa koskeva selvitys, jonka loppuraporttia ei kuitenkaan ole vielä tätä katsusta kirjoitettaessa julkaistu.³³⁴ Geenivaroihin liittyvällä saamelaisten perinteisellä tiedolla tarkoitetaan sellaista tietoa, jota saamelaisilla on jonkin eliön, kuten kasvin tai eläimen osan parantavista, hoitavista, lääkitsevista ja tuoksuominaisuuksista sekä niihin liittyvistä muista ominaisuuksista, joita voidaan hyödyntää muun muassa säilönnässä ja raaka-ainesten muokkaamisessa esimerkiksi käsityön tarpeisiin. Saamelaiset käyttävät laajasti eri kasvien ja eläinten osia lääkintään ja hyvinvoinnin ylläpitämiseen, ja nautinta-aineina, vaikka moderni lääketiede ja kaupalliset tuotteet ovat vähentäneet merkittävästi näiden käyttöä.³³⁵

Luonnoksessa Suomen kansalliseksi luonnon monimuotoisuusstrategiaksi 2035 yhdeksi saamelaisia koskevaksi tavoitteeksi on asetettu se, että saamelaiskäräjien hallinnoima geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon tietokanta tulee valmistella ja ottaa käyttöön.³³⁶ Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain eli nk. geenivaralain 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät hallinnoi tietokantaa, johon voidaan tallentaa tutkimus- ja kehittämiskäyttöön tarkoitettua geenivaroihin liittyvää saamelaisten perinteistä tietoa. Saamelaiskäräjien on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle mitä ovat ne geenivarat, joita tietokannan tieto koskee. Lain 7 §:ssä säädetään, että oikeutta saada käyttöön 6 §:ssä tarkoitettun tietokannan tietoa haetaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Tiedon luovuttaminen tietokannasta käyttäjälle edellyttää, että toimivaltainen viranomainen hyväksyy saamelaiskäräjien ja käyttäjän väliset keskinäisesti sovitut ehdot. Saamelaiskäräjät voi edellyttää luovutettavan tiedon käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista saamelaisille siten, että niillä edistetään saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana.

334 Markus Tarasti, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö, sähköpostivastaus 4.5.2023.

335 Mattila, T., Jaakonaho, P., Meidän pohjoisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuria koskevat aineettomat oikeudet, Saamelaisalueen koulutuskeskus, 2022, s. 26. <https://www.sogsakk.fi/loader.aspx?id=22b040b0-a304-4d52-81f7-15fef2b48494>. (tarkistettu 25.4.2023).

336 Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia 2013, luonnos 14.12.2022.

Lain 7 §:ssä edelleen säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa keskinäisesti sovituista ehdoista. Neuvotteluista on voimassa, mitä saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä säädetään neuvotteluelvoitteesta.³³⁷ Mo'otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin tässä yhteydessä hyödyntää neuvotteluelvoitteen käytännön parempaan toteuttamiseen ohjeiden edellyttämän ennakkosuostumusperiaatteen mukaisesti.

Geenivaralain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle.³³⁸ Saamelaiskäräjät ja ympäristöministeriö voisivat halutessaan pohtia, voitaisiinko Mo'otz Kuxtal -ohjeita joiltakin osin soveltaa Nagoyan pöytäkirjan mukaisten velvoitteiden toimeenpanon vahvistamiseksi niin, että saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, perinteinen tieto mukaan lukien, toteutuisi nykyistä paremmin käytännön toimien tasolla. Geenivaralain 8 §:ssä säädetään, ettei 6 §:ssä tarkoitetun tietokannan sisältämän perinteisen tiedon käyttö saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.³³⁹ Ennakkosuostumusperiaatteen sisältämien laatuksiteereiden yhtenä keskeisenä elementtinä voidaan pitää sitä, että alkuperäiskansan omalla käsityksellä siitä, aiheuttaako jokin toimenpide vähäistä suurempaa haittaa, tulee olla merkitystä haitan punninnassa.³⁴⁰

Kuten mainittu, geenivaralaissa säädetään, että saamelaiskäräjät voi edellyttää luovutettavan tiedon käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista saamelaisille siten, että niillä edistetään saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana. Mo'otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin käyttää tukena sen pohtimisessa, mitä geenivaralain säädös hyötyjen jakamisesta voisi käytännössä tarkoittaa ja miten se voitaisiin toteuttaa saamelaisten oikeuksia ja kulttuuria edistävällä tavalla.

337 Nagoyan pöytäkirjaa koskeva täytäntöönpanolaki 7 §.

338 Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain 9 §.

339 Lain 8 §.

340 UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, A/HRC/39/62, 10. August 2018.; Ks. Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021), s. 3–35.

Saamelaiskulttuurin kunnioittaminen ja huomioon ottaminen matkailussa ja muussa kaupallisessa toiminnassa

Saamelaiskulttuuria hyödynnetään elinkeinotoiminnassa monilla tavoin. Hyödyntäminen voi tapahtua suoraan saamelaiskulttuurista lainattuja ilmaisuja käyttämällä tai epäsuorasti mielikuvan saamelaisuudesta herättämällä, vaikka tuotteella tai palvelulla ei olisikaan välttämättä minkäänlaista kytkentää saamelaisuuteen. Olennaisia kysymyksiä tällaisen hyödyntämisen osalta ovat: kenen ansiosta perinteiset ilmaisut ovat pysyneet elinvoimaisina ja kehittyvät edelleen tulevienkin sukupolvien nautittavaksi, kuka niiden taloudellisesta käytöstä hyötyy ja millä tavoin taloudellinen hyödyntäminen edistää niiden kestävästä käyttöä.³⁴¹

Myös matkailussa hyödynnetään ja saatetaan käyttää hyväksi saamelaisten kulttuuriperintöä ja siihen kuuluvia käytäntöjä ja perinteistä tietoa. Mo'otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin osin soveltaa myös saamelaiskulttuuria hyödyntävässä matkailussa tai muussa elinkeinotoiminnassa, jossa saamelaiskulttuuria hyödynnetään. Saamelaiskäräjät on laatinut vuonna 2018 vastuullisen ja eettisesti kestävänsä saamelaismatkailun toimintaperiaatteet.³⁴² Nämä saamelaismatkailun eettiset ohjeet koskevat ensisijaisesti saamelaisyhteisön ulkopuolisten toimijoiden toteuttamaa matkailullista saamelaiskulttuurin tuotteistamista ja/tai esittämistä sekä matkailumarkkinointia ja -viestintää. Päättävöitteena on saamelaisuutta hyväksikäyttävän matkailun lopettaminen sekä saamelaisia koskevan matkailun kautta leviävän väärän tiedon poistaminen. Koko matkailualan tulee lähtökohtaisesti tähdätä siihen, että kaikki saamelaismatkailuun liittyvät toiminnot tukevat saamelaiskulttuurin säilymistä ja kehitystä siten, että se voidaan siirtää elinvoimaisena tuleville sukupolville sellaisessa muodossa, jonka saamelaiset tunnustavat ja tunnistavat omakseen.³⁴³

Saamelaismatkailun eettisissä ohjeissa saamelaismatkailun visiona esitetään, että "saamelaismatkailun kulmakivenä on saamelaiskulttuurin tuotteistamisen ja esittämisen perustuminen vahvaan yhteyteen ja vastuuseen sitä asianomaista saamelaisyhteisöä sekä niitä saamelaissukuja ja/tai siidoja kohtaan, joiden kulttuuria ja/tai perinteisesti asuttamia alueita/nautinta-alueita matkailutuotteessa käytetään ja/tai esitetään. Saamelaisilla ja saamelaiskulttuurilla on aktiivinen, oman arvomaailmansa mukainen rooli matkailussa ja

341 Mattila ja Jaakonaho (2022), s. 44.

342 Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 24.9.2018. Voidaan ladata sivulta <https://www.samediggi.fi/saamelaismatkailun-eettiset-ohjeet/#:~:text=Eettisten%20ohjeiden%20p%C3%A4%C3%A4tavoitteena%20on%20poistaa,ulkopuolisen%20v%C3%A4est%C3%B6n%20kulttuurik%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6t%20ja%20perinteet>. (tarkistettu 10.4.2023)

343 Ibid. s. 5.

saamelaisten, saamelaiskulttuurin ja saamenkielen käyttö passiivisena rekvisiittana, paikallisvärinä tai eksoottisena ja primitiivisenä objektina kulttuurisesta kontekstistaan irrotettuna on loppunut.”³⁴⁴

Saamelaismatkailun eettisissä ohjeissa linjataan, että saamelaisten oman kulttuurinsa omistus- ja hallintaoikeuden piiriin kuuluu kaikki se, miten saamelaisia ja/tai saamelaisten kulttuuriperintöä tuotteistetaan, käytetään ja/tai esitetään erilaisissa matkailutuotteissa mukaan lukien kuvat, logot ja saamenkieli. Saamelaismatkailun eettisten ohjeiden mukaan saamelaiset yhdessä määrittelevät saamelaiskulttuurin ja siihen liittyvät kulttuuri-ilmaukset sekä päättävät kollektiivisesti sen käytöstä ja käytön rajoista. Suomessa yleisistä linjauksista päättää saamelaiskäräjien lisäksi kolttien kyläkokous niissä tapauksissa, joissa asia koskee kolttasaamelaista kulttuuria. Saamelaiskulttuurin matkailullisen hyödyntämisen yksityiskohdista päättävät yhdessä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa ne asianomaiset saamelaisyhteisöt, saamelaissuvut ja/tai siidat, johon kyseisellä saamelaiskulttuurin matkailullisella tuotteistamisella ja/tai esittämisellä on tai voi olla vaikutusta. Tarvittaessa saamelaista kulttuuriperintöä koskevista laajemmista kollektiivisista matkailullisista linjauksista sovitaan Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston kautta.³⁴⁵

Saamelaismatkailun eettisissä ohjeissa tuodaan niin ikään esille, että saamelaiskulttuuriin kuuluu paljon tapoja ja käytäntöjä, joita ei ole tarve avata kulttuurin ulkopuolisille henkilöille. Kaikkia kulttuuri-ilmauksia ei myöskään haluta valjastaa matkailukäyttöön. Nämä päätökset tehdään kollektiivisesti asianomaisen saamelaisyhteisön, suvun ja/tai siidan sisällä, jota koskevat ne kulttuuri-ilmauksen osa-alueet, jotka halutaan jättää vain asianomaisen saamelais- ja/tai sukuyhteisön tietoon tai matkailun ulkopuolelle. Tällöin on otettava huomioon myös saamelaiskäräjien ja/tai kolttien kyläkokouksen yleiset linjaukset sekä Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston linjaukset koskien laajempaa saamelaisen kulttuuriperinnön käyttöä.³⁴⁶

Mo’otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin soveltaa saamelaismatkailun eettisten ohjeiden rinnalla sellaiseen matkailuun, jossa saamelaiskulttuuria hyödynnetään. Mo’otz Kuxtal -ohjeista voitaisiin ammentaa saamelaiskäräjien tai muiden saamelaistoimijoiden valitsemia elementtejä myös, mikäli saamelaismatkailuun liittyviä eettisiä ohjeita tahdotaan päivittää. Vaikka ohjeet ovatkin vapaaehtoisia, ne liittyvät oikeudellisesti sitovan biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoon, mistä syystä ne olisivat omiaan lisäämään saamelaismatkailua koskevien eettisten ohjeiden painoarvoa.

344 Ibid., s. 6–7.

345 Ibid., s. 7.

346 Ibid., s. 8.

Mo'otz Kuxtal -ohjeista voitaisiin poimia elementtejä myös muuhun saamelaiskulttuurin kaupalliseen hyödyntämiseen (esimerkiksi elokuvateollisuus tai saamelaistuotteet jne.) saamelaiskulttuuria kunnioittavalla ja tukevalla tavalla, ennakkosuostumusperiaatetta ja hyötyjen jakamista koskevia säännöksiä noudattaen. Saamelaiskäräjät, yhdessä saamelaisyhteisöjen kanssa sekä koltta-alueella kolttien kyläkokouksen ovat parhaita asiantuntijajärjestöjä, mitkä voisivat olla juuri niitä saamelaiskulttuuriin kuuluvia innovaatioita tai käytäntöjä, joita saatetaan hyödyntää kaupallisesti ja joita voitaisiin suojella Mo'otz Kuxtal -ohjeiden sisältämiä periaatteita noudattaen.

7 Rutzolijirisaxik -ohjeet alkuperäiskansojen perinteisen tiedon palauttamiseksi

7.1 Rutzolijirisaxik -ohjeiden tausta ja tarkoitus

Rutzolijirisaxik -vapaaehtoiset ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon palauttamiseksi hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen 14. osapuolikokouksessa vuonna 2018.³⁴⁷

Taustana tälle päätökselle oli biodiversiteettisopimuksen osapuolten konferenssin päätös V/16 vuodelta 2000³⁴⁸, jolla hyväksyttiin 8 (j) artiklaan liittyviä määräyksiä koskeva työohjelma, mukaan lukien tehtävä 15 koskien alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon palauttamista. Päätöksessä sopimuksen osapuolten konferenssi pyysi 8 artiklan (j) kohtaa ja siihen liittyviä määräyksiä käsittelevää työryhmää laatimaan ohjeet, jotka helpottaisivat tietojen, myös kulttuuriomaisuuden, palauttamista biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jotta helpotettaisiin biologiseen monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon palauttamista.³⁴⁹

Ohjeiden tarkoituksena on myös auttaa globaalin toimintasuunnitelman toimeenpanoa koskien biologisen monimuotoisuuden tavanomaista kestävää käyttöä.³⁵⁰ Globaalin toimintasuunnitelman, joka hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen 12. osapuolikokouksessa vuonna 2014, tarkoituksena on edistää biodiversiteettisopimuksen tavanomaiseen perinteiseen kestävään käyttöön liittyvän 10 (c) artiklan paikallista, kansallista, alueellista ja kansainvälistä toimeenpanoa ja varmistaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen täysi ja tehokas osallistuminen toimeenpanon kaikilla tasoilla.³⁵¹

347 CBD/COP/DEC/14/12 30 November 2018, Fourteenth meeting Sharm El-Sheikh, Egypt, 17–29 November 2018.

348 Ks. <https://www.cbd.int/decisions/cop/5/16> (tarkistettu 11.4.2023)

349 The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines (2019), s. iii.

350 the global Plan of Action on Customary Sustainable Use of Biological Diversity, endorsed by the Conference of the Parties in decision XII/12 B. UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12, B, Annex, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-csu-en.pdf>. (tarkistettu 11.4.2023)

351 Ibid., I.1: Objective.

Guatemalan alkuperäiskansojen edustajat nimesivät Rutzolijirisaxik -ohjeet, sillä yleissopimuksessa on tapana, että alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla laaditut ohjeet nimitään jonkun alueen alkuperäiskansan kielellä. Kaqchikel-mayojen sana ”rutzolijirisaxik” tarkoittaa ”paluuta kotipaikkaan”.³⁵² Englanninkielistä termiä repatriation käytetään myös Suomessakin repatriaatio -terminä. Suomenkielinen käännös tässä yhteydessä on palauttaminen tai kotiuttaminen. Paluu kotipaikkaan kuvastaa ohjeiden keskeisintä ydintä: perinteisen tiedon palauttaminen niille yhteisöille, joille se kuuluu. Repatriaatiolla tarkoitetaan yleisesti ottaen muissa yhteyksissä kulttuuriperinnön tai ihmisjäänteiden palauttamista alkuperäiseen olinpaikkaansa tai alkuperäisille omistajille tai näiden jälkeläisille.³⁵³ Tässä kappaleessa käytetään termejä repatriaatio, palauttaminen ja kotiuttaminen rinnakkain samaa asiaa tarkoittaen.

Ohjeiden englanninkielinen nimi voidaan kokonaisuudessaan suomentaa: ”Rutzolijirisaxik -vapaaehtoiset ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon palauttamiseksi.” (Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity)³⁵⁴ Ohjeiden mukaan ”palauttamisella” tarkoitetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen palauttamista eli kotiuttamista sinne, mistä ne ovat peräisin tai mistä ne on hankittu biologista monimuotoisuutta koskevan tietämyksen palauttamiseksi, elvyttämiseksi ja suojelemiseksi. Ohjeiden tavoitteena on helpottaa biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävän käytön kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon hyödyntämistä.³⁵⁵

352 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Montreal, 14 p. (CBD Guidelines Series), s. i-ii.

353 Peers, Laura L. & Allison K. Brown 2003. Museums and source communities: a Routledge reader. Routledge, London & New York, s. 2. Ks. Kosonen, Sannu, Saamelaisine-kokoelman palautus Suomen kansallismuseosta Saamelaismuseo Siidaan - Repatriaatio museotyöntekijöiden näkökulmasta, pro-gradu -tutkielma, Humanistinen tiedekunta, Turun yliopisto, 2023, s. 12.

354 Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity

355 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Montreal, 14 p. (CBD Guidelines Series), s. ii.

Ohjeet liittyvät myös muihin aiemmin mainittuihin biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjä koskevaan ohjeistukseen; Rutzolijirisaxik -ohjeissa viitataan erityisesti edellisessä kappaleessa käsitelyihin Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin ennakkosuostumukseen liittyen.³⁵⁶ Tämän lisäksi viitataan Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden 23. kohtaan, jossa kannustetaan tietojen palauttamisen helpottamiseen, jotta biologista monimuotoisuutta koskevan perinteisen tiedon palauttaminen helpottuisi. Rutzolijirisaxik -ohjeita sovellettaessa tulisi ohjeiden mukaan ottaa huomioon myös erilaiset kansainväliset elimet, instrumentit, ohjelmat, strategiat, standardit, ohjeet, raportit ja relevantit menettelyt painottaen niiden keskinäistä harmonisointia ja täydentävyyttä sekä tehokasta toimeenpanoa, mukaan lukien YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus sekä YK:n kasvatusta, tiede- ja kulttuurijärjestö Unesco:n kulttuuriperintöön/kulttuuriomaisuuteen liittyvät toimenpiteet ja Maailman henkisen omaisuuden järjestö WIPO:n³⁵⁷ immateriaalioikeuksiin liittyvät toimet.³⁵⁸

Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön suojaa ja erityisesti osallistumisoikeuksia on kehitetty viime vuosikymmeninä Unesco:n toimesta liittyen sekä aineelliseen että aineettomaan kulttuuriperintöön.³⁵⁹ WIPO on niin ikään toiminut jo vuosia aktiivisesti edistääkseen alkuperäiskansojen immateriaalioikeuksia ja on laatimassa siihen liittyvää oikeudellista instrumenttia.³⁶⁰

Kuten Tkarihwaié:ri -eettisiä ohjeita koskevassa kappaleessa mainittiin, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 33 artikla peräänkuuluttaa valtioita toteuttamaan toimia, yhdessä alkuperäiskansojen kanssa, niiden immateriaalioikeuksien käyttöön ja suojaan liittyen. Artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöön, perinteiseen tietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa liittyvää henkistä omaisuuttaan.³⁶¹ Perinteisen tiedon palauttaminen voidaan katsoa keskeiseksi toimeksi alkuperäiskansojen henkisen omaisuuden suojelemiseksi.

YK:n julistuksen 11.2. artiklan mukaan valtiot hyvittävät tehokkaiden, yhdessä alkuperäiskansojen kanssa kehitettyjen järjestelmien avulla alkuperäiskansojen kulttuurisen, henkisen, uskonnollisen ja hengellisen omaisuuden, joka on otettu näiltä kansoilta ilman niiden

356 Ibid., s. iii.

357 World Intellectual Property Organization, <https://www.wipo.int/portal/en/index.html>. (tarkistettu 12.4.2023)

358 The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines (2019), s. iv.

359 Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu, 2021:38, 2021.

360 Ks., https://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_grtkf_ic_46/wipo_grtkf_ic_46_inf_8.pdf (tarkistettu 13.4.2023).

361 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, artikla 33.

vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta tai loukaten niiden lakeja, perinteitä ja tapoja, ja tämä hyvitysmenettely voi sisältää palauttamisen.³⁶² Palauttamisella voidaan tarkoittaa sekä kulttuuriesineiden palauttamista että kulttuuriperinnön hallinnan palauttamista. Perinteinen tieto on osa kulttuuriperintöä. Mitä muuta kuin palauttamista hyvitys voi tarkoittaa, ei ole tarkemmin määritelty. Sillä voidaan viitata myös rahalliseen kompensointiin tai kulttuurisen omaisuuden suojan vahvistamista ja sen arvon tunnustamista nykyisyydessä.³⁶³

Rutzolijirisaxik -ohjeet on tarkoitettu käytännön ohjeiksi sopimuspuolille, hallituksille (myös ministeriöille ja alueellisille päätöksentekelimille), kansainvälisille ja alueellisille järjestöille, museoille, yliopistoille, herbaarioille, kasvitieteellisille ja eläintieteellisille puutarhoille, tietokannoille, rekistereille, geenipankeille, kirjastoille, arkistoille ja tietopalveluille, yksityisille kokoelmille, yksityiselle sektorille ja muille tahoille, joilla on hallussaan, varastossaan tai sijoituspaikkanaan perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tai sitä täydentävää tietoa, sekä alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille perinteisen tiedon kotiuttamiseksi.³⁶⁴

Ohjeet eivät ole määräviä tai lopullisia.³⁶⁵ Niiden tarkoituksena on tarjota hyviä käytäntöjä, joita on tulkittava ottaen huomioon kunkin osapuolen, hallituksen, laitoksen, yhteisön, alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen poliittiset, oikeudelliset, taloudelliset, ympäristölliset ja kulttuuriset eroavaisuudet. Niitä tulee soveltaa kunkin organisaation tehtävät ja kokoelmat huomioiden, sekä asianomaisten yhteisöjen yhteydessä ottaen huomioon yhteisön pöytäkirjat ja muut asiaankuuluvat menettelyt.³⁶⁶

7.2 Palauttamista koskevat pääperiaatteet

Rutzolijirisaxik -ohjeiden neljännessä osiossa kuvaillaan palauttamista koskevia pääperiaatteita, jotka on listattu seuraavasti:

- a) Alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olisi mahdollisuuksien mukaan oltava oikeus perinteisen tiedon palauttamiseen, myös kansainvälisten rajojen yli, jotta niitä voitaisiin auttaa biologisen monimuotoisuuden

362 Artikla 11.2.

363 Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu, 2021:38, 2021.

364 The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines (2019), s. 2. Kohta 4.

365 Ibid., s. 2, kohta 6.

366 Ibid., s. 2, kohta 5.

- suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon palauttamisessa;
- b) Onnistuneiden palauttamispyrkimysten taustalla on 8 (j) artiklaan sisältyvä käsite ”perinteisen tiedon kunnioittaminen”, jossa otetaan huomioon YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus ja tarvittaessa muita instrumentteja;
 - c) Perinteisen tiedon kunnioittaminen edellyttää muun muassa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen arvojen, käytäntöjen, maailmankatsomusten, tapaoikeuksien, yhteisön pöytäkirjojen, oikeuksien ja etujen kunnioittamista kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisten olosuhteiden mukaisesti;
 - d) Palauttaminen edellyttää kestävien suhteiden kehittämistä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa, jotta voidaan rakentaa luottamusta, hyviä suhteita, keskinäistä ymmärrystä, kulttuurien välisiä tiloja, tiedonvaihtoa ja sovintoa. Tällaiset suhteet voivat olla molempia osapuolia hyödyttäviä, ja ne ilmentävät vastavuoroisuuden käsitettä;
 - e) Palauttamispyrkimysten olisi oltava tulevaisuuteen suuntautuneita, niiden olisi edistettävä suhteiden luomista ja kannustettava kulttuurien välisten tilojen luomista ja tiedon jakamista yhdessä;
 - f) Onnistuneen prosessin kannalta on olennaista, että laitokset, joilla on hallussaan, varastossa tai säilytyksessä biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellistä perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tai täydentävää tietoa, ovat valmiita palauttamaan sitä, mukaan lukien valmius tehdä yhteistyötä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa asianmukaisten toimenpiteiden kehittämiseksi;
 - g) Palauttaminen voi edellyttää alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen avustamista, jotta ne voivat valmistautua vastaanottamaan ja säilyttämään turvallisesti palautetun perinteisen tiedon ja siihen liittyvän tiedon kulttuurisesti tarkoituksenmukaisella, alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen määrittelemällä tavalla;
 - h) Osapuolten, palauttavien laitosten ja yhteisöjen olisi tunnustettava, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen määrittelemän salaisen tai pyhän, sukupuolisidonnaisen tai arkaluonteisen perinteisen tiedon (ja siihen liittyvän ja sitä täydentävän tiedon) palauttaminen on ensisijaisen tärkeää alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kannalta;
 - i) Palauttamista voidaan tehostaa kehittämällä palauttamisen parissa työskentelevien henkilöiden, mukaan lukien tietualan ammattilaiset sekä alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt, tietoisuutta ja ammattikäytäntöjä parhaiden eettisten standardien mukaisesti, mukaan lukien Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, joilla varmistetaan biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävän käytön kannalta merkityksellisen

- alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittaminen;
- j) Palauttaminen sisältää tunnustuksen ja tuen yhteisöjen välisille ponnisteluille, joilla pyritään palauttamaan biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellinen perinteinen tieto;
 - k) Palauttamiseen voi sisältyä pyrkimyksiä palauttaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon hallinnointi, ja siihen voi sisältyä ”tietoon perustuva ennakkosuostumus”, ”vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus” tai ”hyväksyntä ja osallistuminen”, tarvittaessa yhteisesti sovitut ehdot ja hyödynjakojärjestelyt, silloin kun se on tarkoituksenmukaista;
 - l) Perinteisen tiedon ja siihen liittyvän tiedon palauttaminen olisi pikemminkin helpotettava tiedonvaihtoa kuin rajoitettava sitä, samalla kun kunnioitetaan tällaisen tietämyksen alkuperäisen haltijan oikeuksia, eikä estetä sellaisen perinteisen tiedon käyttöä, joka on julkisesti saatavilla siinä osapuolella, laitoksessa tai yhteisössä, joka päättää palauttaa sen.³⁶⁷

7.3 Hyvät käytännöt ja toimet, joita on toteutettu eri tasoilla, myös yhteisöjen välisissä tietojen vaihdossa, perinteisen tiedon palauttamiseksi, vastaanottamiseksi ja varastoisiksi

Rutzolijirisaxik -ohjeiden viidennessä osiossa esitellään hyviä käytäntöjä ja toimia perinteisen tiedon palauttamiseen, vastaanottamiseen ja varastoisimiseen tai sijoittamiseen liittyen. Pyrkimyksenä on antaa neuvoja laitoksille ja yhteisöille, joissa perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tietoa voidaan säilyttää, varastoida tai sijoittaa, ja jotka palvelevat alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä. Tällaisia voivat olla muun muassa seuraavat: ministeriöt, kansainväliset järjestöt, yksityinen sektori, museot, herbaariot, kasvitieteelliset ja eläintieteelliset puutarhat, tietokannat, rekisterit, geenipankit, kirjastot, arkistot, yksityiset kokoelmat ja tietopalvelut. Nämä hyvät käytännöt ja toimet kattavat muun muassa hallinnon, hallinnon ja yhteistyön.³⁶⁸

³⁶⁷ Ibid., s. 3–4, kohta 11.

³⁶⁸ Ibid., s. 5, kohta 12.

Kappaleessa mainitaan, että Rutzolijirisaxik -ohjeita käyttävät tahot voivat harkita erikseen kirjattujen alla olevien osatekijöiden käyttämistä parhaaksi katsomallaan tavalla ottaen huomioon kunkin osapuolen, laitoksen tai yksikön erityiset olosuhteet.³⁶⁹

A. Menettelyyn liittyvät näkökohdat

1. *Tiimin perustaminen*

Palauttamisesta vastaavasta toimielimestä riippuen tulee harkita teknistä asiantuntemusta omaavan ryhmän perustamista, jota ohjaa monien sidosryhmien komitea ja jonka tehtävänä on luoda suhteita asianomaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen sekä perinteistä tietoa hallussaan pitävien laitosten ja muiden tahojen välille. Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi osallistuttava tehokkaasti tällaisiin järjestelyihin.³⁷⁰ Alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt, jotka osallistuvat kotiuttamista käsitteleviin sidosryhmäkomiteoihin voivat parhaiten selvittää, onko perinteisen tiedon palauttamista varten olemassa yhteisön pöytäkirjoja ja/tai tavanomaisia prosesseja.³⁷¹

2. *Koulutetaan palauttamisprosessin toimijoita*

Palauttamiseen osallistuvat eri toimijat, mukaan lukien palauttavien laitosten ja yksiköiden henkilöstö, asianomaisten alkuperäiskansojen edustajat tai paikalliset yhteisöt, jotka voivat osallistua palauttamiseen, saattavat tarvita siihen liittyvää koulutusta. Koulutuksella voidaan antaa alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille tiedot ja taidot, joita ne tarvitsevat osallistuakseen tehokkaasti palauttamisprosessiin, ja samalla alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä voi olla rooli myös muiden toimijoiden kouluttamisessa, jotta voidaan varmistaa, että palauttamisprosesseihin liittyvät kulttuuriset erityispiirteet ja vaatimukset otetaan huomioon. Koulutus voi myös auttaa eri toimijoita sopimaan yhteisestä käsityksestä palauttamisprosessissa käytettävistä termeistä.³⁷²

Koulutuksella voidaan myös auttaa palauttavien laitosten ja yksiköiden henkilöstöä olemaan tietoisia esimerkiksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen oikeuksista ja niiden perinteiseen tietoon liittyvistä kysymyksistä sekä auttaa palauttamisprosessia koskevien sopimusten laatimisessa. Palauttavien laitosten tai yksiköiden henkilöstöä olisi kannustettava tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan osallistumaan myös koulutukseen, joka

369 Ibid., s. 5, kohta 13.

370 Ibid., s. 5, kohta 14.

371 Ibid., s. 5, kohta 15.

372 Ibid., s. 5–6, kohta 16.

koskee alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tapoja, maailmankatsomusta ja/tai prioriteetteja, jotka liittyvät heidän laitokseensa tai kokoelmiinsa, ennen palauttamista ja jatkuvalla tavalla kestävien suhteiden luomiseksi.³⁷³

3. *Tunnistetaan kokoelmat, jotka ylläpitävät, varastoivat tai säilyttävät perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tai täydentävää tietoa mahdollista palauttamista varten.*

Jokaisen laitoksen tai yksikön, jolla on hallussaan, varastossaan tai säilytettävänä perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tietoa, tehtävänä on yksilöidä kokoelmissa oleva sisältö mahdollista palauttamista varten ja tehdä palauttamista koskevia päätöksiä. Samalla alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt voivat halutessaan avustaa perinteistä tietoa hallussaan pitäviä tai säilyttäviä laitoksia tai yhteisöjä mahdollisen palautettavan sisällön tunnistamisessa ja esittää pyyntöjä tutkia tietokokoelmia sisällön tunnistamiseksi, mikä voi johtaa palautuspyyntöihin.³⁷⁴

Ohjeissa tuodaan esille, että perinteisen tiedon osien tunnistaminen mahdollista palauttamista varten voi edellyttää alueellista tai kansainvälistä yhteistyötä biodiversiteettisopimuksen tietojenvaihtoa koskevan 17 artiklan mukaisesti.³⁷⁵

Perinteisen tiedon palauttamisen yhteydessä huomioon otettavia asiaan liittyviä tai täydentäviä tietoja voivat olla muun muassa tiedot siitä, milloin, missä, miten ja keneltä kyseinen tieto on ensimmäisen kerran saatu tai kerätty, tiedon saapuminen perinteistä tietoa hallussaan pitäviin laitoksiin ja yhteisöihin (esimerkiksi paikka ja päivämäärä) ja ensimmäiset yhteydet kyseisiin paikkoihin ja/tai kulttuuriesineisiin liittyvä perinteinen tieto. Tällaiset tiedot voivat auttaa alkuperäisen tiedon haltijoiden tunnistamisessa.³⁷⁶ Liittyviin tai täydentäviin tietoihin voisi kuulua myös tietoja, kuten maantieteellisesti viitattuja lajitason tietoja ja niihin liittyviä tietoja, sekä muun tyyppisiä kokoelmissa tai tietokannoissa olevia tietoja, joista voi olla hyötyä täydennettäessä palautettua perinteistä tietoa.³⁷⁷

373 Ibid., s.6, kohta 17.

374 Ibid., s. 7, kohta 20.

375 Ibid., s. 7, kohta 21.

376 Ibid., s. 7, kohta 22.

377 Ibid., s. 7, kohta 23.

4. *Perinteisen tiedon alkuperän ja siihen liittyvien tai täydentävien tietojen tunnistaminen mahdollista palauttamista varten.*

Kyseisen perinteisen tietämyksen alkuperän tunnistaminen voi riippua siitä, onko saatavilla ”asiaan liittyvää tai täydentävää tietoa”, esimerkiksi kun kyseessä on missä, miten, keneltä ja missä muodossa kyseinen perinteinen tieto on hankittu, sekä maantieteelliset lajitason tiedot ja niihin liittyvät tiedot sekä muunlaiset kokoelmissa tai tietokannoissa olevat tiedot, joista voi olla hyötyä täydennettäessä palautettua biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta relevanttia perinteistä tietoa.³⁷⁸

Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tulisi voida osallistua tehokkaasti kyseisen perinteisen tiedon alkuperän selvittämiseen, ja joissakin tapauksissa ne voivat käyttää apunaan suullisia tarinoita ja muita tietomuotoja.³⁷⁹ Sopimuspuolten ja hallitusten olisi harkittava ennakoivia järjestelyjä, joilla helpotetaan perinteisen tiedon alkuperän ja alkuperäisen tiedon haltijoiden tunnistamista. Tällaisiin järjestelyihin voisi kuulua kansallisessa lainsäädännössä säädetty vaatimus, jonka mukaan tekijöiden on ilmoitettava perinteisen tiedon alkuperä kaikissa julkaisuissa, käyttötavoissa, kehitystyössä ja muussa levittämisessä.³⁸⁰

5. *Perinteisen tiedon alkuperäisten haltijoiden tunnistaminen*

Kuten ohjeissa todetaan, perinteisen tiedon onnistuneen palauttamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää tunnistaa alkuperäiset perinteisen tiedon haltijat. Haltijoiden tunnistamiseksi tulisi selvittää perinteisen tiedon alkuperä, mukaan lukien se, milloin, missä, miten, keneltä ja missä muodossa se on hankittu.³⁸¹ Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen prosessit perinteisen tiedon palauttamiseksi voivat sisältää niiden suullisen historian ja perinteiden hyödyntämisen, jotta voidaan selvittää, missä perinteistä tietoa mahdollisesti säilytetään, varastoidaan tai sijoitetaan, milloin, missä ja keneltä kyseinen tietämys kerättiin ja missä muodossa, sekä tiedot tietämyksen saapumisesta kyseisiin paikkoihin, mukaan lukien päivämäärät ja alkuperäiset henkilökontaktihenkilöstön yhteydenotot kyseisiin perinteistä tietämystä säilyttäviin tai käyttäviin paikkoihin.³⁸²

Suulliset kertomukset ja laitosten pyrkimykset saattaa kokoelmansa julkisesti saataville voivat auttaa tunnistamaan alkuperäiset haltijat mahdollista kotiuttamista varten. Perinteistä tietoa hallussaan pitävien tai varastoivien ministeriöiden, laitosten ja yhteisöjen olisi

378 Ibid., s. 7–8, kohta 24.

379 Ibid., s. 8, kohta 25.

380 Ibid., s. 8, kohta 26.

381 Ibid., s. 8, kohdat 27–28.

382 Ibid., s. 8, kohta 29.

tehtävä yhteistyötä asianomaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa ja varmistettava niiden täysimääräinen ja tehokas osallistuminen perinteisen tiedon alkuperäisten haltijoiden tunnistamiseen.³⁸³

6. *Palauttamista koskevat sopimukset*

Palauttamisprosessin selkeyttämiseksi alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt voivat haluta määritellä tavanomaiset menettelyt tai laatia yhteisön pöytäkirjat, joissa käsitellään perinteisen tiedon palauttamista.³⁸⁴ Yleisesti ottaen palauttamista koskevissa sopimuksissa olisi tunnustettava kaikki alkuperäisen perinteisen tiedon haltijoiden mahdolliset oikeudet, mukaan lukien oikeus ennakkosuostumukseen tai hyväksyntään ja osallistumiseen kyseisen perinteisen tiedon palauttamisprosessiin, ja niissä olisi pyrittävä kehittämään yhteisesti sovitut ehdot palauttamista varten.³⁸⁵

Ohjeissa ehdotetaan myös, että perinteisen tiedon palauttamisesta kiinnostuneet laitokset ja yhteisöt voivat mukauttaa tavanomaisia puitesopimuksia, kuten yhteisymmärrys- tai yhteistyöpöytäkirjoja siten, että ne kattavat myös perinteisen tiedon palauttamisen.³⁸⁶ Sopimukseen voidaan tarvittaessa sisällyttää määräyksiä riitojenratkaisumenettelyjen käytöstä kotiuttamista koskevissa riitatapauksissa.³⁸⁷

7. *Valmius vastaanottaa*

Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen näkökulmasta "vastaanottovalmiuteen" sisältyy asianomaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kyky vastaanottaa, säilyttää ja palauttaa perinteistä tietoa sekä paikallisten mekanismien kehittäminen perinteisen tiedon suojelemiseksi ja edistämiseksi (sukupolvien välinen siirto mukaan luettuna) ja suojelestrategia.³⁸⁸ Tämä voi edellyttää tarvittaessa asianmukaista infrastruktuuria palaute- tun perinteisen tiedon säilyttämistä ja turvaamista varten.³⁸⁹

383 Ibid., s. 8, kohdat 30–31.

384 Ibid, s. 9, kohta 32.

385 Ibid., s. 9, kohta 33.

386 Ibid., s. 9, kohta 34.

387 Ibid., s. 9, kohta 37.

388 Ibid., s. 9, kohta 38.

389 Ibid., s. 10, kohta 39.

Niitä sopimuspuolia, hallituksia, laitoksia ja yhteisöjä, jotka ovat kiinnostuneita palauttamisesta tai osallistuvat siihen, kannustetaan tukemaan alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä, jotta ne voivat valmistautua ja antaa apua, tarvittaessa myös teknologian siirron avulla, valmiuksiensa kehittämiseksi, jotta ne voivat vastaanottaa palautettua perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tai täydentävää tietoa.³⁹⁰

8. *Perinteisen tiedon tallentaminen, dokumentointi ja digitalisoiminen; palauttamismuotojen harkinta*

Ohjeissa korostetaan, että vaikka digitalisointi voi olla hyödyllistä, perinteisen tiedon dokumentointiin liittyy myös haasteita. Tästä syystä laitosten ja yhteisöjen, jotka harkitsevat kokoelmien digitalisointia palauttamisen tukena, tulisi tehdä se alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen avulla ja olla täysin tietoisia sekä perinteisen tiedon dokumentoinnin haasteista että hyödyistä, mukaan lukien digitalisointi ja sen saattaminen julkisesti saataville.³⁹¹ Hyviin palauttamiskäytäntöihin voi myös kuulua kokoelmien ja tietojen saattaminen vapaasti saataville verkossa sekä sellaisten kokoelmien saatavuuden helpottaminen, jotka eivät ole digitaalisessa muodossa.³⁹²

Tietojen vapaaseen verkkokäyttöön saattaminen tulee tehdä yhteistyössä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa, ennakkosuostumusperiaatteen tai hyväksynnän ja osallistumisen mukaisesti sekä tarvittaessa yhteisesti sovituin ehdoin, joissa otetaan huomioon perinteisen tiedon vapaaseen käyttöön asettamisen haasteet ja hyödyt.³⁹³ Tässä yhteydessä viitataan myös Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) julkaisuun "Documenting Traditional Knowledge - A Toolkit",³⁹⁴ jossa tarjotaan alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille olennaista tietoa, mukaan lukien mahdolliset hyödyt ja haasteet, joita ne voivat ottaa huomioon päättäessään, haluavatko ne edistää tietämyksensä dokumentointia vai eivät.³⁹⁵

Perinteisen tiedon tallentamisen, dokumentoinnin, digitalisoinnin ja palauttamisen kannalta sekä suhteiden luomisen ja vastavuoroisuuden periaatteiden edistämiseksi perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tietoa, joka on saatu alkuperäiskansojen ja

390 Ibid., s. 10, kohta 40.

391 Ibid., s. 10, kohta 41.

392 Ibid., s. 10, kohta 42.

393 Ibid., s. 10, kohta 44.

394 World Intellectual Property Organization (WIPO) (2017) Documenting Traditional Knowledge – A Toolkit. WIPO: Geneva., https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1049.pdf (tarkistettu 13.4.2023).

395 The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines (2019), s. 10–11, kohta 43.

paikallisyhteisöjen kanssa toteutetuista toimista/vuorovaikutuksesta, olisi mahdollisuuksien mukaan jaettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kielillä ja ymmärrettävissä ja kulttuurisesti sopivissa muodoissa kulttuurienvälisen vaihdon, tietämyksen ja teknologian siirron, synergioiden ja täydentävyyden edistämiseksi.³⁹⁶

B. Erityiset näkökohdat

1. *Julkisesti saatavilla oleva perinteinen tieto ja sen jatkuva käyttö sekä hyötyjen jakaminen*

Jos perinteistä tietoa käytetään jatkuvasti, käyttäjän olisi tarvittaessa harkittava erityistoimenpiteitä hyötyjen jakamiseksi. Näihin toimenpiteisiin voivat kuulua: a) korvaus tai oikeudenmukainen ja tasapuolinen hyötyjen jako jatkuvasta käytöstä; b) jatkuvien käyttäjien kannustaminen hakemaan ennakkosuostumusta tai hyväksyntää ja osallistumista sekä sopimaan yhteisesti sovituista ehdoista hyötyjen tasapuoliseksi jakamiseksi; c) oikeuksien palauttaminen alkuperäisille tiedon haltijoille, jos se on mahdollista ja sovellettavien lakien mukaisesti; tai d) mekanismien kehittäminen oikeudenmukaista ja tasapuolista hyötyjen jakamista varten, kun perinteistä tietoa kerättiin ja käytettiin tietynä ajanjaksona tietynä ajanjaksona tai jatkuvana aikana. Tällaisissa tapauksissa hyötyjen olisi mahdollisimman suuressa määrin oltava asianmukaisia asianomaisen alkuperäiskansan ja paikallisyhteisön kulttuurisen ja sosiaalisen ympäristön sekä tarpeiden ja toiveiden kannalta. Oikeudenmukaista ja tasapuolista hyötyjen jakamista olisi myös kannustettava aina, kun perinteistä tietoa on saatu käyttöön ja sitä käytetään joko kaupallisiin tai ei-kaupallisiin tarkoituksiin, ellei siitä luovuta yhteisesti sovituin ehdoin.³⁹⁷

Hyötyjen jakamista koskevan kysymyksen osalta viitataan edellisessä kappaleessa käsiteltyihin Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin, jotka sisältävät hyötyjen jakamista koskevia neuvoja, joita voidaan soveltaa myös perinteisen tiedon palauttamisen ja jatkuvan käytön yhteydessä. Niin ikään julkisesti saatavilla olevan perinteisen tiedon ja saatavuuden ja käytön osalta Mo'otz Kuxtal -ohjeet sisältävät neuvoja perinteisen tiedon palauttamiseen liittyvään ennakkosuostumukseen, hyväksyntään ja osallistumiseen koskevaan menettelyyn.³⁹⁸

396 Ibid., s. 11, kohta 45.

397 Ibid., s. 11–12, kohta 46.

398 Ibid., s. 12, kohta 47–48.

2. *Salainen, pyhä tai sukupuolisidonnainen tieto*

Sekä palauttavien laitosten ja yhteisöjen että vastaanottavien yhteisöjen on kiinnitettävä erityistä huomiota salaiseen tai pyhään tai sukupuolisidonnaiseen tietoon, sillä jotkin salaiset tai pyhät tiedot voivat olla vain tiettyjen henkilöiden nähtävillä tai käytettävissä. Sen vuoksi on tärkeää, että alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt osallistuvat täysimääräisesti ja tehokkaasti tämän tiedon alkuperäisten haltijoiden tunnistamiseen. Esimerkiksi jotkin kirjastojen, arkistojen ja tietopalvelujen aineistot ovat luottamuksellisia tai arkaluonteisia, mikä voi edellyttää tiettyjä rajoituksia niiden saatavuudelle lainsäädännöllisistä, kaupallisista, säilyttämis-, turvallisuus- tai yhteisösyistä. Sopivat hallintakäytännöt riippuvat sekä aineistosta että yhteisöistä, joita organisaatiot palvelevat. Sukupuolisidonnainen perinteiseen tietoon liittyvä materiaali tulisi olla kulttuurisesti asianmukaisten henkilöiden saatavilla, vastaanottavien yhteisöjen ohjeistuksen mukaisesti.³⁹⁹

C. Mekanismit, jotka voivat auttaa perinteisen tiedon palauttamisessa

1. *Yhteisöjen väliset tiedonvaihdot*

Ohjeiden mukaan yhteisöjen välisessä tiedonvaihdossa yhteisöt, jotka ovat säilyttäneet perinteisen tietonsa, voivat yleensä jakaa tietämystään muille yhteisöille, jotka ovat menettäneet oman perinteisen tietonsa, ja tehdä sen kulttuurisesti sopivalla tavalla. Tiedon palauttamiseen tähtäävä yhteisöjen keskinäinen tiedonvaihto on yhä suositumpaa ja menestyksekkäämpää, ja se voi kattaa esimerkiksi seuraavat aiheet: metsäpalojen hallinta, vesivarojen hallinta, yhteisön suojelualueet, in situ -suojelu (perinteisen ruokavalion, ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta), yhteisön resurssien kartoitus ja seuranta, biologisen monimuotoisuuden kestävä hallintajärjestelmät, mukaan luettuina kestävä metsästys- ja keräilyjärjestelmät, kulttuuriperintöön liittyvät toimet, lajien ja luontotyyppien terveydentilan seuranta, sääntöjen noudattamista valvovat partiot ja koulutus sekä maa- ja merialueiden hallinnoijien neuvominen strategioissa, joiden avulla voidaan tehostaa suojelualueiden suojelua ja hallinnointia.⁴⁰⁰

Yhteisöjen välisessä vaihdossa yhteisöjä, joiden perinteinen tieto on tallella, kannustetaan jakamaan ja auttamaan muita yhteisöjä perinteisen tiedon palauttamisessa, myös rajat ylittävissä tilanteissa, ja tekemään se kulttuurisesti sopivalla tavalla. Tässä yhteydessä olisi tuettava yhteisöjen välistä tietojen vaihtoa ja oppimista perinteisen tiedon palauttamiseksi.⁴⁰¹ Yhteisöjen välistä tiedonvaihtoa voidaan täydentää perinteisillä käyttösopi-

399 Ibid., s. 12–13, kohta 50.

400 Ibid., s. 13, kohdat 51 ja 52.

401 Ibid., s. 13, kohta 54.

muksilla, joita sellaiset yhteisöt, jotka jakavat yhteisiä luonnonvaroja tai ekosysteemejä, voivat tehdä keskenään. Perinteistä käyttöä koskevat sopimukset voivat auttaa varmistamaan, että eri ryhmät, jotka asuvat yhteisellä alueella tai ekosysteemissä ja/tai jakavat yhteisiä luonnonvaroja tai biologisia resursseja, ymmärtävät tapaoikeuksien ja siihen liittyvän perinteisen tiedon, oikeudet ja velvollisuudet yhteisesti, ja siten auttaa palauttamaan perinteistä tietoa. Näissä sopimuksissa kuvataan, miten kukin ryhmä hallinnoi luonnonvarojaan ja mitkä ovat ryhmien tehtävät sääntöjen noudattamisessa ja ympäristöolojen seurannassa.⁴⁰²

2. *Tiedonjakoalustat*

Osapuolet, instituutiot ja yhteisöt, jotka ovat kiinnostuneita alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon palauttamisesta, voivat harkita kansallisten tai paikallisten tiedonvaihtofoorumien perustamista asiaankuuluvilla tasoilla ja mittakaavoilla ottaen huomioon tapaoikeudet, mukaan lukien yhteisölähtöiset havainnointiohjelmat, joilla pyritään parantamaan luonnonvarojen kestävä hoitoa. Perinteinen tieto yhdessä yhteisön havaintojen kanssa voi olla pohjana hoitotoimille, kuten tiettyjen lajien metsästys- ja kalastuskausien muutoksille, kasvien ja eläinten pyyntikiintiöiden muutoksille kestävä käytön varmistamiseksi sekä paikallisiin lakeihin ja asetuksiin tehtäville muutoksille, kuten kalastusmenetelmiä ja sallittuja välineitä koskeville rajoituksille.⁴⁰³

Ohjeiden mukaan myös kansainväliset tiedonjakofoorumit voivat edistää perinteisen tiedon, innovaatioiden, käytäntöjen ja havaintojen jakamista, jolloin yhteisöt, jotka ovat saattaneet menettää asiaa koskevan tietämyksen, voivat palauttaa ja ottaa sen käyttöön, mikä edistää biologisten luonnonvarojen tehokasta hoitoa ja kestävä käyttöä. Tietämyksen jakamisen foorumit, jotka on kehitetty asiaankuuluvissa mittakaavoissa ja jotka on kehitetty alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tehokkaalla osallistumisella, voivat auttaa yhteisöjä vaihtamaan tietoa, jonka tarkoituksena on palauttaa perinteinen tieto yhteisissä jaetuissa ekosysteemeissä biologisten resurssien suojelua ja kestävä käyttöä varten.⁴⁰⁴

402 Ibid., s. 13–14, kohta 55.

403 Ibid., s. 14, kohdat 56–57.

404 Ibid., s. 14, kohdat 58–59.

7.4 Huomioita liittyen Rutzolijirisaxik -ohjeiden kansalliseen toimeenpanoon Suomessa

Huomattava osa saamelaisesta kulttuuriperinnöstä sijaitsee yhä tänä päivänä museoissa, yliopistoissa ja muissa tutkimuslaitoksissa ympäri Pohjoismaita ja Eurooppaa.⁴⁰⁵ Erityisesti 2000-luvulla alkuperäiskansojen, myös saamelaisten, keskuudessa on alettu enenevässä määrin käymään keskustelua siitä, että kulttuuriperintöä tulisi palauttaa yhteisöjen omille kotiseuduilleen.⁴⁰⁶

Suomessa erityisesti saamelaistoimijoiden ja saamelaisasioiden parissa työskentelevien henkilöiden keskuudessa on käyty aktiivista keskustelua saamelaiskulttuurin repatriaatio- eli palautus- tai kotiuttamisprosessista, jota on myös edistetty erityisesti saamelaiskulttuuriin kuuluvien esineiden palauttamisena Saamelaismuseum Siidaan. Laajamittaisin saamelaisesineistön palauttaminen tehtiin vuonna 2021, kun Kansallismuseo palautti noin 2200 esinettä Siidalle.

Eeva-Kristiina Nylanderilta on vuoden 2023 alussa valmistunut väitöskirja tähän aiheeseen liittyen (From repatriation to rematriation: dismantling the attitudes and potentials behind the repatriation of Sámi heritage, 2023).⁴⁰⁷ Hänen keskeinen väitteensä on, että repatriaatio ei ole riittävä käsite, kun kulttuuriperinnön palautuksen merkitystä tarkastellaan saamelaisesta näkökulmasta. Hän kutsuu palauttamisprosessin toista vaihetta ”rematriaatioksi”, joka korostaa palauttamisen merkitystä ja sen mahdollisia vaikutuksia saamelaiseen yhteiskuntaan. Nylanderin mukaan rematriaatio on repatriaatioprosessin jatko saamelaisten yhteiskuntien sisällä. Se tuo perinteisen tiedon ja -taidon takaisin esineisiin ja uudelleen sosiaalista ne osaksi elävää yhteiskuntaa. Keskeisiä elementtejä Nylanderin tutkimuksessa olivat museokokoelmissa sijaitsevat duodjit ja arkistomateriaalit, jotka kuvaavat museoesineiden käyttöä, historiaa ja niiden merkitystä tulevaisuudessa.⁴⁰⁸

405 Harlin, E.-K., Recalling Ancestral Voices, Interreg III A -projektin loppuraportti, Saamelaismuseum Siida, Ajtte, Várjjat Sámi Musea, 2008, s. 2.

406 Ibid.; Mulk, I-M. 2002: Samiska museer och förvaltningsorgan – identitet och kulturarv. Teoksessa: Vem äger kulturarvet? Anföranden vid konferens om återföringsfrågor vid Ajtte, Svenskt Fjäll- och Samemuseum 6–8 juni 2000. Duoddaris 20 Rapportserie. Svenskt Fjäll –och Samemuseum, Duottar- ja Sámemusea 2002. Jokkmokk, 20.

407 Eeva-Kristiina Nylander, From repatriation to rematriation: dismantling the attitudes and potentials behind the repatriation of Sámi heritage, akateeminen väitöskirja, Giellagas instituutti, Oulun yliopisto, 2023.

408 Ibid. Ks. tutkimusta koskeva esipuhe, <https://www oulu.fi/fi/vaitokset/repatriaatiosta-rematriaatioon-saamelaisen-kulttuuriperinnon-palautuspolitiikan-haasteet-ja>

Kulttuuriesineiden mukana kotiutuu myös saamelaisten perinteistä tietoa, joten perinteisen tiedon palauttaminen kytkeytyy myös aineellisen kulttuuriperinnön palauttamiseen. Palauttamisprosessissa voi olla kyse esineiden omistajan tai paikan vaihdosta, mutta myös tiedon palauttamisesta, museokokoelmien käyttämisestä kulttuurin elvyttämiseksi tai yhteisön päätösvallan lisäämistä sen suhteen, miten heidän kulttuuriaan esitetään museoissa.⁴⁰⁹

Nylanderin rematriaatio -käsite sopii hyvin yhteen Rutzolijirisaxik -ohjeiden sisältämän peruslähtökohdan kanssa siitä, että perinteinen tieto tulisi palauttaa ja saattaa osaksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen käytännön elämää. Myös Veli-Pekka Lehtola jakaa palautusprosessin kahteen osaan, jossa ensimmäisessä osassa kulttuuriesine palautetaan lähdeyhteisölle ja toisessa osassa yhteisö ottaa esineen omakseen. Toisen osan tarkoituksena on tehdä esine saavutettavaksi ja korostaa sen merkitystä saamelaisille.⁴¹⁰ Tässä prosessissa myös esineeseen liittyvä perinteinen tieto voi olla hyvin keskeisessä asemassa esineen omaksi ottamisessa.

Rutzolijirisaxik -ohjeet koskevat nimenomaisesti perinteistä tietoa, joka on relevanttia biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön kannalta. Näin ollen se koskee erityisesti luonnon monimuotoisuutta tukevia ja luonnon kestävään käyttämiseen liittyvien käytäntöjen sisältämää perinteistä tietoa. Ei ole yksiselitteistä tehdä rajanvetoa sen suhteen, mitä kaikkea voi olla Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoittama sellainen saamelainen perinteinen tieto, joka nimenomaan hyödyttää biodiversiteetin suojelua ja kestävää käyttöä.

Saamelaisten perinteinen tieto voi koskea hyvin monentyyppisiä kulttuuri-ilmaisuja saamelaistaiteesta tai kerrontaperinteestä kirjallisuuteen, joilla ei välttämättä voida nähdä suoraa yhtymäkohtaa luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen. Saamelaiskulttuurissa, niin kuin muissakin alkuperäiskansakulttuureissa, aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö kietoutuvat kuitenkin yhteen erottamattomalla tavalla. Esimerkiksi saamelaisessa duodji-käsityössä raaka-aineet tulevat pääosin luonnosta ja käsityöt ilmentävät kuvioiden, symbolien, mallien, muotojen ja tekotapojen kautta saamelaista aineetonta kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa. Samalla kuitenkin saamelaiskulttuurin muut osa-alueet, kuten

409 Harlin, Eeva-Kristiina, Recording Sámi Heritage in European Museums. Creating a Database for the People. Teoksessa *Debate Larissa Förster, Iris Edenheiser, Sarah Fründt, Heike Hartmann (toim.) Provenienzforschung zu ethnografischen Sammlungen der Kolonialzeit. Positionen in der aktuellen Debatte*, Museum der Deutschen Gesellschaft für Sozial- und Kulturanthropologie, 2017, s. 69–70. <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/19808/06-Harlin.pdf?sequence=1>

410 Lehtola, V.-P., *Entiset elävät meissä. Saamelaisten tarinat ja Suomi*. Gaudeamus, Helsinki (2022), s. 280. Ks. Kosonen, S., *Saamelaiskokoelman palautus Suomen Kansallismuseosta Saamelaismuseo Siidaan – repatriaatio museotyöntekijöiden näkökulmasta*, pro-gradu tutkielma, Humanistinen tiedekunta, Turun yliopisto (2023), s. 12.

porotalous ja luontoympäristön monimuotoisuus vaikuttavat suoraan siihen, minkälaisia materiaaleja ja missä määrin on saatavilla perinteisten käsitöiden tekemiseen.⁴¹¹ Luonnon antimien valikoima on vaikuttanut myös siihen, minkä tyyppistä käsityöperinnettä eri alueilla on kehittänyt.⁴¹² Historiallisesti käsityöesineet ovat olleet käyttöesineitä, joihin on liitetty myös koristeellisia elementtejä.⁴¹³ Ne saattavat liittyä suoraan myös esimerkiksi poronhoitoon sisältäen poron nahkaa tai luuta. Käsityöt linkittyvät suoraan muuhun saamelaiseen kulttuuriperintöön ja käytäntöihin, joilla on välitön yhteys luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen.

Näin ollen saamelaista perinteisen käsityön tai muiden käyttöesineiden voidaan katsoa sisältävän biodiversiteettiä ja biokulttuurista diversiteettiä vahvistavia elementtejä, joiden palauttamisprosessin voidaan katsoa tukevan sekä saamelaiskulttuuria että luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Duodji-käsityöhön liittyy myös immateriaalioikeuksia tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta, mikä tulisi pystyä tunnistamaan myös palauttamisprosessin yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tilannut duodji-käsityön henkisen omaisuuden suojaan liittyen vuonna 2018 valmistuneen selvitystyön.⁴¹⁴ Tämän lisäksi edellä mainitun ministeriön koordinoimana on laajapohjaisen ohjausryhmän tuella Saamelaisalueen koulutuskeskuksen tuella valmistettu monikielinen koulutusmateriaali saamelaisten perinteisen tiedon ja perinteisten kulttuuri-ilmausten suojasta nykyisen aineettomien oikeuksien järjestelmässä.⁴¹⁵

Kansallismuseon kokoelman palauttamisesta pro-gradu -tutkielman tehneen Sannu Kososen mukaan hänen tutkimusaineistostaan piirtyi kuva repatriaatiosta laaja-alaisena ilmiönä, joka ei ole tyypistettävissä pelkkään omistajatahon tai esineiden säilytyspaikan muutokseen. Saamelaiskokoelman palauttamiseen kuului näiden lisäksi muun muassa Kotiinpaluu-näyttelyn tekeminen aiheesta, menetetyt tiedon ja taidon palauttaminen ja keskustelut Suomen valtion saamelaisia kohtaan harjoittamasta kolonialismista. Osana Kotiinpaluu-näyttelyä järjestettiin Museoviraston ja Kansallismuseon työntekijöille

411 Mattila, T., Saamelaisten tarpeet henkisen omaisuuden suojaan tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta -erityisesti duodji-käsityön ja saamenpuvun osalta, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:39, s. 12–13.

412 Ibid., s. 23; Kulonen, Ulla-Maija; Seurujärvi, Kari; Pulkkinen, Risto: The Saami – A Cultural Encyclopaedia, Suomalaisen Kirjallisuuden seura, 2005, s. 74.

413 Mattila (2018), s. 23.

414 Mattila (2018).

415 Mattila, T., Jaakonaho, P., Meidän pohjoisen alueen alkuperäiskansojen kulttuuria koskevat aineettomat oikeudet, Saamelaisalueen koulutuskeskus, 2022, s. 26. <https://www.sogsakk.fi/loader.aspx?id=22b040b0-a304-4d52-81f7-15fef2b48494>. (tarkistettu 25.4.2023).

koulutuksia, joissa he oppivat lisää saamelaisista ja repatriaatiosta.⁴¹⁶ Saamelaismuseo Siidan vs. amanuenssi Marjo-Riitta Rantamäki tuo esille, että Kansallismuseon palautuksen yhteydessä tehtiin myös kokoelmien tietokantojen siirrot ja myös kaikki esineiden verifikaatit palautuivat. Hänen mukaansa jokaisen repatriaation yhteydessä ollaan tiiviissä vuorovaikutuksessa yhteisön kanssa mm. lahjoituksen esittelyn, yhteisöllisten teemailtojen ja työpajojen muodossa.⁴¹⁷

Kosonen tuo myös esille, kuinka Saamelaismuseo Siidalle repatriaatio oli mahdollisuus uusien kokoelmatilojen saantiin, Siida-rakennuksen uudistukseen ja uuteen perusnäyttelyyn, jossa palautetuilla esineillä on keskeinen rooli. Palautus lujitti Siidan asemaa museokentällä Suomen ainoana saamelaiskulttuuriin erikoistuneena museona, sillä museon esinekokoelmat kasvoivat 35 prosentilla ja erityisesti vanhimmat palautetut esineet täydentävät aiempaa kokoelmaa. Palautuksella katsottiin olevan tärkeä rooli Siidan museotoiminnan kehittämisessä.⁴¹⁸

Saamelaismuseo Siidassa on toteutettu tai käynnissä useita hankkeita saamelaisen kulttuuriperinnön palauttamiseen ja tallentamiseen liittyen. Esimerkkinä kadonneen käsityötekniikan palauttamisesta, yhteisön kanssa yhdessä toimimisesta sekä työvaiheiden tarkasta dokumentoinnista ja filmimateriaalin tuottamisesta on vuonna 2014 aloitettu Saamelaismuseo Siidan ja Saamelaisalueen koulutuskeskuksen yhteistyöhanke perinteisen koltasaamelaisen juuriommellun veneen valmistamisesta.⁴¹⁹ Myös tämä hanke heijastaa Rutzolijirisaxik -ohjeiden sisältämiä periaatteita perinteisen tiedon dokumentointiin liittyen, joka tulee tehdä kiinteässä yhteistyössä yhteisöjen jäsenten kanssa.

Toinen melko tuore esimerkki perinteisen tiedon palauttamisesta ja tallentamisesta on Museoviraston rahoittama, Saamelaismuseo Siidassa vuonna 2016 toteutettu ”Saamelaiset sukupolvet ja yhteinen tarina” -hanke, jonka tarkoituksena oli tallentaa saamelaisen perinnettä yhteisön tarpeista lähtien. Hankkeessa työskennellyt Maiju Saijets antaa lehtiartikkelissa perinteisestä tiedosta esimerkin kenkäheinien tekemisestä; kuinka kenkäheiniä valmistetaan, mistä niitä löytää ja niin edelleen. Tällaisia tietoja voidaan tallentaa esimerkiksi videoksi, digikirjaksi, ääninauhaksi tai valokuvaksi.⁴²⁰

416 Kosonen (2023), s. 3 kuvailulehti.

417 Marjo-Riitta Rantamäki, vs. amanuenssi, Saamelaismuseo Siida, sähköpostivastaus 29.3.2023.

418 Kosonen (2023), s. 3 kuvailulehti.

419 Projektista vastasivat Saamelaisalueen koulutuskeskuksen venekurssin opettaja Mika Alava ja Saamelaismuseo Siidan kokoelmamestari Marjo-Riitta Rantamäki. Ks. Alava ja Rantamäki, Juuriommelvene, Sámi museum, Saamelaismuseosäätiö, Inari 2016, s. 3.

420 <https://yle.fi/a/3-8794407>; <https://siida.fi/saamelaismuseo/hankkeet-ja-tutkimus/paatyneet-hankkeet/> (tarkistettu 12.4.2023).

Vuonna 2020–2022 toteutetussa hankkeessa ”Muittut, mitalusat – the story of the Sámi by the Sámi” –hankkeessa oli mukana kolme saamelaismuseota; hankkeen vetäjä Saamelaismuseo Siida Inarista, Ruotsin tunturi- ja saamelaismuseo Ájtte Jokkmokista ja Eteläsaamelaismuseo ja -kulttuurikeskus Saemien Sijte Snåsasta sekä Lapin yliopisto että Luleån teknillinen yliopisto. Hankkeen yhtenä aiheena oli repatriaatio, ja hankkeen tarkoituksena oli luoda uutta saamelaista museokieltä, jonka avulla saamelaiskulttuuri esitetään museoissa ja näyttelyissä sen omista lähtökohdista saamelaisidentiteettiä vahvistaen.⁴²¹

Saamelaisten perinteisen tiedon palauttamiseen liittyy myös käynnissä oleva Saamelaismuseo Siidan ja Oulun yliopiston Giellagas-instituutin yhteishanke ”Muitát – repatriaatiosta revitalisaatioon saamelaisilla museokäytännöillä” (2020–2023). Hankkeessa tutkitaan kahta teemaa: saamelaisalueen ulkopuolelta saatavan, saamelaisilta jo osin unohtuneen aineiston yhteisöllistämistä ja saamelaisalueen oma kulttuuriympäristöön tai maisemaan liittyvää muistamista, joka on julkisuudessa jäänyt usein näkymättömäksi.⁴²²

Rantamäki kuvailee, kuinka Siida tekee organisaatiossa yhteistyötä oppilaitosten kanssa perinteisen tiedon palauttamiseksi esim. Giellagas-instituutin, Lapin yliopiston, Saamelaisarkiston ja Saamelaisalueen koulutuskeskuksen kanssa. Myös uudistettu perusnäyttely on esimerkki saamelaisyhteisöjen kanssa toimimisesta ja perinteisen tiedon palauttamisesta. Näyttelyihin liittyen Siidassa tehdään laajaa taustatutkimusta perinteisen tiedon palauttamiseksi.⁴²³

Saamelaismuseo Siidan käytäntö koulutukseen ja tiedon vaihtoon liittyen on hyvin linjassa Rutzolijirisaxik -ohjeiden kanssa: niissähän nimenomaan ohjeistetaan palauttavia laitoksia tai yksiköiden henkilöstöä osallistumaan koulutukseen, joka koskee alkuperäiskasojen tapoja, maailmankatsomusta ja/tai prioriteetteja, jotka liittyvät perinteistä tietoa sisältäviin kokoelmiin. Siidan näyttelyihin liittyvät käytännöt ovat esimerkkejä Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoittamasta kiinteästä yhteistyöstä alkuperäiskansayhteisöjen kanssa niiden tapoja ja maailmankatsomusta kunnioittaen ja yhteisöjen identiteettiä vahvistaen.

Rantamäki näkee Siidan näkökulmasta kaikkein tärkeimpänä perinteisen tiedon tallentamisen eri muodot, koska tärkeää perinteistä tietoa menetetään koko ajan vanhempien sukupolvien mukana. Hänen mukaansa on valitettavaa, että kulttuurialan rahoitus ei

421 Ks., <https://siida.fi/saamelaismuseo/hankkeet-ja-tutkimus/paattyneet-hankkeet/> (tarkistettu 11.4.2023)

422 Ibid.

423 Marjo-Riitta Rantamäki, vs. amanuessi, Saamelaismuseo Siida, sähköpostivastaus 29.3.2023.

yksistään mahdollista niin suuria resursseja, että Siidassa voitaisiin turvata tiedon tallentaminen. Perinteisen tiedon palauttamiseksi ja tallentamiseksi tarvittaisiinkin tiivistä yhteistyötä ja enemmän resursseja.⁴²⁴

Saamelaismuseumo Siidalla on keskeinen rooli saamelaisten kulttuuriperinnön, myös perinteisen tiedon palauttamisessa saamelaisyhteisölle. Saamelaismuseumo Siida on valtakunnallinen vastuumuseumo, joka on erikoistunut saamelaiskulttuuriin. Se on myös alueellinen vastuumuseumo kulttuuriympäristötehtävissä saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaismuseumo Siidan toimintaa ylläpitää Saamelaismuseumosäätiö, joka myös omistaa museon esine-, valokuva-, käsikirjasto- ja taidekokoelmat, kaksi ulkomuseota ja arkiston.⁴²⁵ Vaikka Saamelaisten kotiseutualueen kulttuuriympäristöön liittyviä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä on siirretty Museovirastolta Saamelaismuseumo Siidan kulttuuriympäristöyksikölle, jotta saamelaiskulttuurin näkökulma huomioitaisiin tehtäviä hoidettaessa, Siida ei ole kuitenkaan virallinen saamelaisorganisaatio. Tästä syystä voi olla tarpeen kehittää käytäntöjä, joiden avulla Siida voisi palauttaa saamelaisten perinteistä tietoa edelleen esimerkiksi saamelaiskäräjille (tai kolttalaueella kolttien kyläkokoukselle) tai saamelaisyhteisöille, joille se kuuluu. Kuten tämän katsauksen aiemmissa osissa on tuotu esille, perinteinen tieto voi kuulua yhteisöille, suvuille, perheille tai saamelaisille kansana.

Kuten aiemmissa yhteyksissä on mainittu, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen lisäksi saamelaista perinteistä tietoa suojellaan myös vielä lopullisesti hyväksymättömällä Pohjoismaisella Saamelais sopimuksella. Sopimuksen 22 artiklassa määrätään, että saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Valtion tai muun julkisen laitoksen hallussa olevan saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi kuuluu saamelaiskäräjille taikka museoille tai laitoksille yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Valtioiden tulee myös edistää saamelaisen kulttuuriomaisuuden palauttamista ja hallinnointia, yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa.⁴²⁶

Saamelaiskäräjät on saamelaista kulttuuri-itsehallintoa edustava virallinen elin, joka toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Kulttuuriperintöä koskevaa Saamelais sopimuksen artiklaa 22 on luettava yhdessä itsemääräämisoikeutta koskevan artiklan 4 kanssa, huomioiden myös sopimuksen 12 artikla, jonka mukaan saamelaiskäräjillä tulee olla sellaiset vastualueet ja sellaisia tehtäviä, että ne voivat tehokkaasti huolehtia saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta.

424 Ibid.

425 Kosonen (2023), s. 10.

426 Ibid.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden kansallisella tuntemisella ja toimeenpanolla voitaisiin edesauttaa myös Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen toimeenpanoa kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon kotiuttamisen, säilyttämisen ja tallentamisen osalta. Ohjeita voitaisiin hyödyntää myös saamelaiskäräjien ja Saamelaismuseumo Siidan välisen yhteistyön vahvistamiseen ja roolien selkiyttämiseen saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon esittämisen, tallentamisen ja palauttamisen osalta.

Myös esimerkiksi Museovirasto tekee aktiivista yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi. Museoviraston avustuksilla on tuettu viime vuosina useita saamelaisten kulttuuriperinnön hankkeita, kuten Sámi Duodji ry:n digitointihanke sekä Sámi Árvvut ry:n joikuhanke.⁴²⁷ Museovirastolla voidaan nähdä olevan tärkeä rooli saamelaisten perinteisen tiedon palauttamisessa ja Rutzolijirisaxik -ohjeiden toimeenpanossa ja sen tukemisessa.

Rutzolijirisaxik -ohjeet on tarkoitettu käytännön ohjeiksi hyvin monenlaisille instituutioille, joilla on hallussaan, varastossaan tai sijoituspaikkanaan perinteistä tietoa ja sitä täydentävää tietoa. Suomessa ainakin museoilla, yliopistoilla, tutkimuslaitoksilla, tietokannoissa, kirjastoissa ja arkistoissa voi olla saamelaisten perinteistä tietoa. Ohjeet on tarkoitettu myös alkuperäiskansoille itselleen perinteisen tiedon kotiuttamiseksi. Olennaista on, että alkuperäiskansoja edustavilla tahoilla, tässä yhteydessä erityisesti saamelaiskäräjillä, on mahdollisuus osallistua perinteisen tiedon palauttamista koskevaan keskusteluun ja palauttamisprosessiin. Rutzolijirisaxik -ohjeissa esitetään, että palauttamisprosessin selkeyttämiseksi alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt voivat haluta määritellä tavanomaiset menettelyt tai laatia yhteisön pöytäkirjat, joissa käsitellään perinteisen tiedon palauttamista. Tällaisiin yhteisöjen pöytäkirjoihin voidaan soveltaa myös Mo'otz Kuxtal -ohjeita pöytäkirjojen laatimiseen ja sisältöön liittyen.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden kansallista toimeenpanoa varten tarvittaisiin valtion rahoittama selvitys siitä, missä kaikkialla sellaista Suomen puolen saamelaisten perinteistä tietoa voi olla säilytettävänä tai tallennettuna, jota palautus voisi koskea. Saamelaiskäräjillä tulisi olla keskeinen rooli sen arvioimisessa, miltä osin Rutzolijirisaxik -ohjeita voitaisiin käyttää tukemaan perinteisen tiedon palauttamista. Rutzolijirisaxik -ohjeissa on sellaisia menettelyyn liittyviä näkökohtia, joita voitaisiin hyödyntää edellä mainitun selvityksen tekemisessä. Ks. ohjeissa kannustetaan sellaisen tiimin perustamista, jota ohjaa monien sidosryhmien komitea ja jonka tehtävänä on luoda suhteita alkuperäiskansayhteisöjen ja perinteistä tietoa hallussaan pitävien laitosten välille. Rutzolijirisaxik -ohjeiden hyviin käytäntöihin

427 Mattila ja Jaakonaho (2022), s. 56.

kuuluu myös ohjeistusta niiden kokoelmien tunnistamiseksi, joissa säilytetään perinteistä tietoa mahdollista palauttamista varten. Hyviin käytäntöihin kuuluu myös ohjeistusta alkuperäisen perinteisen tiedon haltijoiden tunnistamiseksi.

Selvitystä tarvittaisiin myös perinteisen tiedon palauttamiseen liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä hyötyjen jakamiseen liittyen. Hyötyjen jakamista koskevan kysymyksen osalta Rutzolijirisaxik -ohjeissa viitataan edellisessä kappaleessa käsitelyihin Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin, jotka sisältävät hyötyjen jakamista koskevia neuvoja, joita voidaan soveltaa myös perinteisen tiedon palauttamisen ja jatkuvan käytön yhteydessä. Selvitettäviin kysymyksiin kuuluvat myös perinteisen tiedon dokumentointiin ja tallentamiseen liittyvät oikeudelliset ja käytännön kysymykset.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden keskeisimpänä sanomana on alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kunnioittaminen sekä luottamuksellisten suhteiden luominen perinteisen tiedon omistajien/ alkuperäisten haltijoiden sekä niiden tahojen välillä, joilla on perinteistä tietoa tallennettuna tai säilytyksessä. Ohjeiden mukaan perinteisen tiedon kunnioittaminen edellyttää muun muassa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen arvojen, käytäntöjen, maailmankatsomusten, tapaoikeuksien, yhteisön pöytäkirjojen, oikeuksien ja etujen kunnioittamista kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisten olosuhteiden mukaisesti. Rutzolijirisaxik -ohjeissa viitataan julkisesti saatavilla olevan perinteisen tiedon ja saatavuuden ja käytön sekä tiedon palauttamiseen liittyvän ennakkosuostumusperiaatteen osalta Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin.

Suomessa tärkeänä osana ohjeiden kansallista toimeenpanoa olisi ylipäättään tiedon lisääminen saamelaisten perinteisen tiedon oikeudelliseen suojaan ja palauttamiseen liittyen. Rutzolijirisaxik -ohjeissa painotetaan koulutusta, joka koskee alkuperäiskansojen tapoja, maailmankatsomusta ja prioriteetteja. Tiedon lisääminen itse Rutzolijirisaxik -ohjeista olisi ensimmäinen askel saamelaisten perinteisen tiedon tunnistamiseen, ymmärtämiseen, kunnioittamiseen ja palauttamiseen liittyen. Tällainen koulutus voisi olla osa biodiversiteettisopimusta koskevan kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän toimenkuvaa.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoituksena on tarjota hyviä käytäntöjä, joita sovelletaan joustavasti eri tilanteisiin olosuhteista riippuen. Mielenkiintoinen hyvien käytäntöjen esimerkki, jota Suomessakin voitaisiin edistää, on ohjeissa mainitut tiedonjakoalustat. Ideana tällaisten tiedonjakoalustojen perustamisessa on se, että sellaiset instituutiot ja yhteisöt, jotka ovat kiinnostuneita alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kotiuttamisesta, perustavat tiedonvaihtofoorumeita, ottaen huomioon tapaoikeudet, mukaan lukien yhteisölähtöiset havainnointiohjelmat, joilla pyritään parantamaan luonnonvarojen kestävä hoitoa. Saamelaisilla on perinteistä tietoa mm. luonnon geenivaroihin liittyen, kuten Mo'otz Kuxtal -ohjeiden yhteydessä keskusteltiin. Tällaisissa tiedonjakoalustoissa saamelaisten perinteinen tieto toimisi pohjana hoitotoimille, sekä sitä

voitaisiin hyödyntää mahdollisesti myös lainsäädäntöön liittyvissä asetuksissa, kuten esimerkiksi Rutzolijirisaxik -ohjeissa mainitut kalastuskausien ja pyyntikiintiöiden tai kalastusmenetelmien rajoitukset kestävän käytön varmistamiseksi.

Tällaisissa tiedonjakoalustoissa Suomen kontekstissa ideana olisi Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoittama luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö, joka olisi linjassa saamelaiskulttuurin suojan kanssa. Perinteisen tiedon palauttamisen osalta kyse olisi myös Nylanderin käyttämästä rematriaatiosta, jossa perinteisen tiedon tallentaminen palvelisi yhteisöjen käytännön elämää ja identiteetin vahvistamista.

Tällaiset tiedonjakoalustat voisivat käsittää laajemminkin saamelaisten kotiseutualuetta koskevaa luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävästä käyttöä. Rutzolijirisaxik -ohjeet voisivat tältä osin täydentää muita vapaaehtoisia biodiversiteettisopimukseen liittyviä ohjeita, kuten Akwé:Kon -ohjeita, joita koskevassa käytännössä Metsähallitus ja saamelaiskäräjät jo nyt keräävät ja tallentavat saamelaisten perinteistä tietoa osana erämaa-alueiden ja luonnonpuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä saamelaisten kotiseutalueen luonnonvarasuunnittelua. Tiedonjakoalustat voisivat edesauttaa Mo'otz Kuxtal -ohjeiden päämäärissä viitatus globaalin toimintasuunnitelman (2014) toimeenpanoa, jonka tarkoituksena on edistää biodiversiteettisopimuksen tavanomaiseen perinteiseen kestävästä käyttöön liittyvän 10 (c) artiklan toimeenpanoa ja varmistaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tehokas osallistuminen toimeenpanon kaikilla tasoilla.

8 Katsauksen yhteenveto ja johtopäätelmät

Biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklan kansallisen toimeenpanon edistämistä varten laaditut tässä katsauksessa käsitellyt vapaaehtoiset ohjeet on hyväksytty biodiversiteettisopimuksen osapuolten toimesta vuosina 2004–2018, ja ne on tarkoitettu toisiaan täydentäviksi käytännösäännöiksi. Niiden sisältämät tavoitteet ja periaatteet ovat osin päällekkäisiä, mutta kukin niistä keskittyy omaan erityiseen osa-alueeseensa. Koska ohjeet Suomessa koskevat saamelaisia, tässä yhteenvedossa käytetään vain alkuperäiskansa -termiä jättäen paikallisyhteisö -termi pois, vaikka ohjeet koskevat alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä, kuten katsauksessa on tuotu esille. Ohjeita tulee lukea yhdessä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden säännösten kanssa. Niillä ei voida korvata tai sivuuttaa saamelaisille kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien tai sektorilainsäädännön turvaamaa suojaa. Ohjeita kuitenkin voidaan ja olisi hyvä käyttää saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen lainsäädännön toimeenpanon tukemiseen, erityisesti käytännön toimien tasolla. Ohjeet antavat eväitä käytännön tason saamelaiskulttuurin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen sekä erityisesti perinteisen tiedon suojaan. Niiden soveltamisella voidaan katsoa olevan positiivisia vaikutuksia viranomaisien, muiden toimijoiden ja saamelaisten välisiin suhteisiin.

Kuten tässä katsauksessa tuodaan esille, oikeus kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, kuuluu PL 17.3 ja 121.4 §:ien mukaiseen saamelaiskulttuurin suojaan. Useat kansainväliset sopimukset ja muut instrumentit suojelevat saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa. Tässä katsauksessa käsiteltyjen vapaaehtoisten ohjeiden toimeenpanolla voidaan osaltaan edistää myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen sekä vielä lopullisesti hyväksymättömän Pohjoismaisen Saamelaisopimuksen kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevien säästöjen toimeenpanoa.

Vuonna 2004 hyväksytyt Akwé:Kon -ohjeet on tarkoitettu eri toimenpiteiden alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin, huomioiden alkuperäiskansojen perinteinen tieto, tavat ja tapaoikeudet. Suomessa Akwé:Kon -ohjeiden soveltamista voitaisiin laajentaa nykyisen Metsähallituksen toiminnan lisäksi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien tai sinne vaikutuksensa ulottavien hankkeiden saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointimenettelyihin (kansallisia lakien mukaisia menettelyjä täydentäen) sekä maankäytön suunnitteluun. Ohjeiden

soveltamisella voitaisiin edistää saamelaiskulttuurin huomioimista monipuolisessa alueiden käytön suunnittelussa ja kulttuuriympäristön hoitamisessa ja kulttuuriperinnön vaalimisessa.

Akwé:Kon -ohjeet sisältävät hyviä periaatteita ja käytäntöjä esimerkiksi saamelaisten perinteisen tiedon käyttämiseen liittyviin kysymyksiin osana vaikutusten arviointeja. Niitä voitaisiin käyttää apuna vaikutusten arvioinneissa ympäristön nykytilan kuvaukseen ja kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen suhteessa saamelaiskulttuuriin. Ohjeita voitaisiin hyödyntää myös ympäristön ja luonnon suojelua ja kestäväää käyttöä koskevan seurannan kehittämisessä niin, että saamelaiset voisivat osallistua seurantaan. Tämän lisäksi ohjeet voisivat toimia pohjana saamelaiskulttuurin ja saamelaisten arvojen paremmaksi ymmärtämiseksi lainsäädännön kehittämisessä ja siihen sisältyvissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusarvioinneissa. Akwé:Kon -ohjeita tulisi tehdä tutuksi kaikilla hallinnon alueilla, jotka koskevat saamelaiskulttuuria ja saamelaisten asemaa alkuperäiskansana.

Akwé:Kon -ohjeiden laajentamismahdollisuuksia lisää se, että niiden pohjalta osapuolet, esimerkiksi viranomaiset tai laitokset, hankevastaavat, toiminnanharjoittajat, saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat tai kolttaluonnot voivat sopia oman räätälöidyn toimintamallin, joka heijastaa ohjeiden keskeisiä periaatteita ja käytäntöjä. Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopima Akwé:Kon -toimintamalli (2019) on esimerkki tällaisesta räätälöidystä mallista, josta kokemukset ovat pääosin olleet positiivisia.

Vuonna 2010 hyväksytyt Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet alkuperäiskansojen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamiseksi on tarkoitettu sovellettavaksi joko yhdessä Akwé:Kon -ohjeiden kanssa tai muiden menettelyjen, esimerkiksi kansallisten menettelyjen täydentäjänä. Niitä ei ole tarkoitettu pelkästään ohjeistukseksi koskien perinteisen tiedon tai käytäntöjen hyödyntämistä, vaan niillä on tarkoitus suojella alkuperäiskansojen perinteistä tietoa tai käytäntöjä (kuten perinteisiä elinkeinoja) sellaisen toiminnan yhteydessä, joka tapahtuu tai jolla on suoria vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin maihin, vesiin ja luonnonvaroihin.

Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita voidaan soveltaa paikalliset ja tilannekohtaiset olosuhteet huomioiden. Niissä kuvailtuja periaatteita ja lähtökohtia voitaisiin soveltaa monenlaiseen toimintaan erityisesti saamelaisten kotiseutualueella tai sellaiseen toimintaan, jolla on suoranaisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin tai saamelaisten alkuperäiskansasa-semaan. Niitä voitaisiin soveltaa itsenäisesti tai yhdessä Akwé:Kon -ohjeiden kanssa samoihin edellä mainittuihin menettelyihin kuin Akwé:Kon -ohjeitakin voidaan soveltaa. Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita voitaisiin soveltaa myös saamelaisten kulttuurimaiseman ja kulttuuriperintökohteiden kartoituksessa ja suojelussa. Keskeiset viranomaiset saamelaisten kotiseutualueella, kuten ELY-keskus, Tukes, AVI, Metsähallitus, Lapin liitto ja

kunnat voisivat noudattaa toimintaohjeiden sisältämiä hyviä käytäntöjä, kuten kumppanuusajattelua, kulttuurin kunnioittamista, luottamuksellisuutta, vastavuoroisuutta sekä avointa ja kattavaa tietojen jakamista.

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sisältävät Akwé:Kon -ohjeita täsmällisempää ohjeistusta perinteisen tiedon kunnioittamiseen ja siihen, millä edellytyksillä ja miten perinteistä tietoa voidaan hyödyntää. Toimintaohjeissa lähdetään siitä, että perinteistä tietoa tulee arvostaa tasa-arvoisena tietomuotona tieteellisen tiedon rinnalla sekä sen täydentäjänä. Esimerkiksi saamelaiset poronhoitajat ovat tuoneet ilmi, että maankäytön suunnittelusta vastaavilla virkahenkilöillä ja päättäjillä ei ole riittävästi ymmärrystä saamelaisesta kulttuurista ja perinteisestä tiedosta. Nykyinen poronhoitolaki ei tunnista saamelaisen poronhoitokulttuurin erityispiirteitä, minkä seurauksena saamelaisten perinteistä tietoa ei riittävästi huomioida maankäytön suunnittelussa. Myöskään kalastuslainsäädäntö ei ota huomioon saamelaisten perinteistä tietoa, mikä olisi merkityksellistä kalakantojen suojelun ja kestäväen käytön sekä niitä koskevien suojelutoimenpiteiden ja niihin liittyvien oikeudellisten asetusten näkökulmasta.

Osa saamelaisten huolenaiheista liittyy myös perinteisen tiedon mahdolliseen hyväksikäyttöön ulkopuolisten toimesta ilman saamelaisten osallistumista, myötävaikutusta tai suostumusta. Perinteinen tieto voi esimerkiksi koskea sellaisia geenivarjoja, joita koskevaa tietoa voidaan hyödyntää tutkimuksellisiin tai kehittämistarkoituksiin. Toisena huolenaiheena saamelaisilla voi olla sellainen perinteinen tieto, jota halutaan pitää salassa ulkopuolisilta. Se voi liittyä esimerkiksi pyhiin paikkoihin.

Saamelaisilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, jonka osa myös perinteinen tieto on. Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa pyritään edistämään sitä, että perinteiseen tietoon ja kulttuuriperintöön voi liittyä myös henkistä/aineetonta omaisuutta, jota tulee suojella. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että alkuperäiskansojen perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen suojaaminen immateriaalioikeuksina on vasta kehittyvä oikeudenala, josta tarvitaan lisää säännöstelyä sekä hyviä käytänteitä. Tarve oikeudelliselle säännöstelylle kumpuaa huolesta, että alkuperäisansojen perinteistä tietoa, innovaatioita ja käytäntöjä käytetään hyväksi erityisesti kaupallisesti. Tietoa ei itsessään nykykäytännön mukaan suojata immateriaalioikeuksin, mutta perinteiseen tietoon perustuvia innovaatioita voidaan suojata esimerkiksi patenteilla tai tavaramerkeillä.⁴²⁸ Kuitenkin, kuten Mattila ja Jaakonaho toteavat, saamelaisten perinteinen tieto sellaisenaan saa Nagoyan pöytäkirjan kautta suojaa silloin kun se liittyy suomalaisiin geenivaroihin ja jota aiotaan käyttää kehitys- ja tutkimustyössä.⁴²⁹

428 Ks. Mattila ja Jaakonaho (2022), s. 27.

429 Ibid.

Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa kannustetaan valtioita ja muita toimijoita toteuttamaan erilaiset perinteiseen tietoon liittyvät toimenpiteet ja vuorovaikutukset alkuperäiskansojen mailla siten, että niihin saadaan alkuperäiskansojen ennakkosuostumus tai hyväksyntä ja osallistuminen. Toimintaohjeissa todetaan, että alkuperäiskansoilla voi olla oikeutettuja olosuhteita perinteisen tiedon ulkopuolisen käytön rajoittamiseksi. Mikäli kyseessä on perinteisen tiedon osa-alue, jonka jakamiseen katsotaan tarvittavan laajemman yhteisön hyväksyntä tai ennakkosuostumus, käytännössä voi olla vaikea määrittää, mikä on se yhteisö, jonka puoleen tulisi kääntyä ennakkosuostumuksen tiedustelemiseksi. Tällaisten kysymysten ratkaisemista varten tarvittaisiin saamelaiskäräjien johdolla saamelaisyhteisöjen keskuudessa käytävä keskustelu ja ohjeistuksen laatiminen perinteisen tiedon käyttämiseen, hyödyntämiseen ja siihen liittyviin oikeudellisiin ja muihin erityiskysymyksiin liittyen. Tässä katsauksessa esitetyt vapaaehtoiset ohjeet kannustavat tukemaan alkuperäiskansoja kehittämään omia menettelyohjeita ja yhteisön pöytäkirjoja mm. tällaisten kysymysten selkiyttämiseksi. Tästä keskustellaan vielä alla Mo'otz Kuxtal -ohjeiden yhteydessä, jotka antavat ohjeita yhteisön pöytäkirjojen laatimisesta.

Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita voidaan käyttää myös ohjeistukseksi tutkimukseen, joka liittyy erityisesti saamelaisten perinteiseen tietoon, sekä soveltuvin osin ja tapauskohtaisesti, kulttuuriperintöä koskevaan tutkimukseen. Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden laajemmalla käyttönotolla voitaisiin tukea myös saamelaiskäräjien vuonna 2016 laatimaa menettelyohjetta saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tiedustelemiseksi saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevissa tutkimushankkeissa sekä muissa toimenpiteissä, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon.⁴³⁰

Tutkimuslaitokset, kuten yliopistot, voisivat käyttää Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita ja sen sisältämiä periaatteita soveltuvin osin ohjaamaan alkuperäiskansoihin liittyvää tutkimusta, erityisesti tutkimuksen koskiessa perinteistä tietoa tai kulttuuriperintöä. Niiden voidaan katsoa myös täydentävän nykyistä tutkimuseettistä ohjeistusta. Kuten tässä katsauksessa on tuotu esille, Lapin, Oulun ja Helsingin yliopistojen saamen- ja alkuperäiskansatutkimuksesta vastaavista professoreista ja apulaisprofessoreista sekä kolmen keskeisen elimen saamelaiskäräjien, Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Saamelaismuseum Siidan edustajista koostuva työryhmä on viime vuosien ajan valmistellut saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisiä ohjeita Suomessa, jotka sisältävät samankaltaisia hyvän käytännön elementtejä kuin Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, vaikka eivät suoraan niihin viittaakaan.

430 Saamelaiskäräjät 2016: https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/04/Menettelyohje-saamelaisten-kulttuuriperintöä-ja-perinteistä-tietoa-koskevissa-tutkimushankkeissa_24112016-1.pdf

Tutkimuseettisessä ohjeistuksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, ettei kansainvälinen oikeus sisällä oikeudellisesti sitovaa säännöstelyä, joka koskee ennakkosuostumusperiaatteen soveltamista alkuperäiskansoja koskevaan tutkimukseen, edes perinteisen tiedon osalta. Saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintönsä ei myöskään tarkoita sitä, että kaikkeen saamelaisia koskettavaan tutkimukseen tulee saada saamelaiskäräjien tai saamelaisyhteisöjen suostumus. Tämä olisi täysin vastoin perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa jokaiselle ihmiselle kuuluvaa oikeutta tietoon ja tieteen vapautta, josta myös saamelaisen sekä yksilönä että kansana tulee saada nauttia. Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet pyrkivät suojelemaan saamelaisten perinteiseen tietoon liittyvää tutkimusta siitä näkökulmasta, ettei perinteistä tietoa käytettäisi hyväksi tai vastoin saamelaisten näkemyksiä tai ettei saamelaisten perinteisiin alueisiin suoraan liittyviä tutkimushankkeita suoritettaisi tavalla, jotka voivat vahingoittaa saamelaisten kulttuuriperintöä.

Alkuperäiskansatutkimuksessa on yhä enenevässä määrin alettu käyttää nk. yhteisölähtöistä lähestymistapaa, jossa alkuperäiskansojen osallistumista ja perinteistä tietoa ei käytetä hyväksi tutkimushankkeissa vaan tutkimus perustuu aitoon kumppanuuteen, jossa alkuperäiskansat tuottavat, käsittelevät ja jakavat tietoa yhteistyössä tutkijoiden kanssa. Yhteisölähtöistä lähestymistapaa voitaisiin tutkimuksen lisäksi käyttää enemmän myös muissa toimenpiteissä, joilla on suoranaista vaikutusta saamelaisten kulttuuriin ja asemaan alkuperäiskansana. Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sisältävät useita ohjavia periaatteita, joilla voitaisiin vahvistaa yhteisölähtöistä lähestymistapaa tutkimuksessa ja myös muissa toimenpiteissä, joilla on vaikutusta saamelaiskulttuuriin.

Vuonna 2016 hyväksytyt Mo'otz Kuxtal -ohjeet, jotka koskevat menettelyjen kehittämistä alkuperäiskansojen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen, hyväksyntään ja osallistumiseen, hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen sekä perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseen ja sen estämiseen, täydentävät Tkarihwaié:ri -eettisiä toimintaohjeita, ja ovat osin päällekkäisiä niiden kanssa. Sekä toimintaohjeet että Mo'otz Kuxtal -ohjeet sisältävät ohjeistusta sekä ennakkosuostumusperiaatteen noudattamiseen että hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen. Mo'otz Kuxtal -ohjeet sisältävät kuitenkin edellistä yksityiskohtaisempaa ohjeistusta edellä mainittuja kysymyksiä koskien.

Erona Tkarihwaié:ri -eettisiin toimintaohjeisiin on se, että Mo'otz Kuxtal -ohjeet koskevat menettelyjen kehittämistä nimenomaan sellaisia tilanteita varten, joissa perinteistä tietoa, innovaatioita tai käytäntöjä hyödynnetään ulkopuolisten tahojen toimesta, erityisesti kaupallisessa tarkoituksessa, mutta myös vaikkapa tutkimuksessa koskien esimerkiksi geneettisiä resursseja. Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet koskevat perinteisen tiedon hyödyntämisen lisäksi myös alkuperäiskansojen perinteisen tiedon ja käytäntöjen suoje-
lua erilaisilta toimenpiteiltä, jotka tapahtuvat tai joilla on vaikutuksia alkuperäiskansojen

perinteisesti käyttämiin maihin, vesiin ja luonnonvaroihin. Mo'otz Kuxtal -ohjeiden tarkoitus on kannustaa kehittämään lainsäädännöllisiä ja muita mekanismeja, joilla estetään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen hyväksikäyttö tai hyödyntäminen ilman näiden yhteisöjen myötävaikutusta ja hyväksyntää, sekä varmistetaan, että myös yhteisöt hyötyvät tällaisesta käytöstä.

Vaikka Mo'otz Kuxtal -ohjeissa annetaan ohjeistusta menettelyjen kehittämiseen ennakkosuostumusperiaatteen käyttöön ottamiseksi nimenomaan alkuperäiskansojen perinteisen tiedon ja käytäntöjen ulkopuolisten käyttäjien hyödyntämisen tilanteissa, ohjeiden sisältämiä lähtökohtia ja luottamuksellisten suhteiden rakentamisen periaatteita voidaan hyödyntää myös muiden tässä katsauksessa käsiteltyjen vapaaehtoisten ohjeiden, kuten Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden, toimeenpanossa sekä yleisemminkin esimerkiksi saamelaiskäräjien, saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien tai kolttien kyläkokouksen kanssa käydyissä neuvotteluissa ja yhteistyössä liittyen mm. luonnon monimuotoisuuden suojeluun, maankäytön suunnitteluun tai vaikutusten arviointeihin, joissa käytetään saamelaisten perinteistä tietoa.

Ei liene tarkoituksenmukaista, eikä myöskään alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisten säännösten mukaista, että kaikkeen perinteisen tiedon käyttöön tulisi saada suostumus koko yhteisöltä ennen kuin saamelaiset voivat itse näin halutessaan osallistua erilaisiin maankäyttöön liittyviin prosesseihin, kuten suunnitteluun tai vaikutusten arviointiin tai tutkimukseen jakaen tietoa esimerkiksi porojen liikkeistä, laitumista ja muusta vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeistä kysymyksistä. Ennakkosuostumusperiaatteella ei ole tarkoitus vaikeuttaa perinteisen tiedon käyttämistä vaan kannustaa siihen samalla kuitenkin varmistuen, ettei sitä hyödynnetä tai käytetä hyväksi vastoin saamelaisten näkemyksiä.

Yksi keskeinen syy sille, etteivät erilaiset toiminnanharjoittajat ja viranomaiset välttämättä tunnista ja pysty arvioimaan toiminnan haitallisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin joutuu saamelaiskulttuurin puutteellisesta tuntemisesta. Mo'otz Kuxtal -ohjeiden esittelemiä yhteisön pöytäkirjoja voitaisiin käyttää tukemaan saamelaiskulttuurin parempaa tuntemista ja huomioimista eri toimenpiteiden yhteydessä, mukaan lukien perinteisen tiedon hyödyntäminen. Yhteisön pöytäkirjan tarkoitus on auttaa kolmansia osapuolia ymmärtämään yhteisön kulttuuria, arvoja, identiteettiä, paikallisia olosuhteita, elämäntapaa, yhteisöille tärkeitä ekosysteemejä ja suojeltavia avainlajeja. Saamelaisyhteisön laatimaa yhteisön pöytäkirjaa voitaisiin käyttää Mo'otz Kuxtal -ohjeiden tarkoittaman perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyvän ennakkosuostumusmenettelyn lisäksi myös muissa saamelaiskulttuuriin vaikuttavissa toimenpiteissä, kuten luonnon monimuotoisuuden suojeleluun liittyvissä toimenpiteissä, maankäytön suunnittelussa tai ympäristövaikutusten (ml. kulttuurivaikutusten) arviointiprosesseissa. Valtion tulisi tukea saamelaiskäräjiä resurssien muodossa tällaisten yhteisön pöytäkirjojen laatimisessa.

Yhtenä mahdollisuutena voisi yhteisön pöytäkirjojen lisäksi tai niiden ohella olla myös se, että saamelaiskäräjät ja ympäristöministeriö tekisivät yhdessä ”muistion” perinteisen tiedon suojaan ja hyödyntämiseen liittyen, samaan tapaan kuin saamelaiskäräjät ja oikeusministeriö ovat tehneet saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen noudattamisesta. Tällainen muistio toimisi ohjeistuksena niin viranomaisille kuin muillekin tahoille, jotka ovat tekemisissä saamelaisten perinteisen tiedon kanssa. Vapaaehtoiset ohjeet voisivat toimia pohjana tällaisen muistion laatimiselle.

Mo’otz Kuxtal -ohjeissa todetaan niiden tukevan Nagoyan pöytäkirjan kansallista täytäntöönpanoa. Kuten mainittu, ohjeilla ei silti puututa Nagoyan pöytäkirjaa koskevaan tulkinnaan tai kansalliseen täytäntöönpanoon. Ohjeilla voidaan kuitenkin täydentää Nagoyan pöytäkirjan suojaamien geenivarojen suojelua. Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanoa koskevan lain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle. Saamelaiskäräjät ja ympäristöministeriö voisivat halutessaan pohtia, voitaisiinko Mo’otz Kuxtal -ohjeita joiltakin osin soveltaa Nagoyan pöytäkirjan mukaisten velvoitteiden toimeenpanon vahvistamiseksi niin, että saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, perinteinen tieto mukaan lukien, toteutuisi nykyistä paremmin käytännön toimien tasolla. Mo’otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin käyttää esimerkiksi apuna sen pohtimisessa, mitä Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain eli nk. geenivaralain säädös hyötyjen jakamisesta voisi käytännössä tarkoittaa ja miten se voitaisiin toteuttaa saamelaisten oikeuksia ja kulttuuria edistävällä tavalla.

Suomessa tulisi saamelaiskulttuurin osalta edistää sekä toimenpiteiden haitallisten vaikutusten kompensatiota että hyötyjen jakamista. Mo’otz Kuxtal -ohjeiden lisäksi myös Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet sisältävät ohjeistusta sekä perinteisen tiedon käyttämisestä saatavien hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen että haittojen kompensatioon. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa sitä, että saamelaisille kompensoitaisiin toimenpiteiden haitallisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, ml. perinteinen tieto. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on saamelaisille poronhoitajille maksettu korvausta kaivoshankkeiden yhteydessä. Saamelaisten tulisi myös saada asianmukainen korvaus osallistumisestaan saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin.

Myös matkailussa saatetaan käyttää hyväksi saamelaisten kulttuuriperintöä ja siihen kuuluvia käytänteitä ja perinteistä tietoa. Mo’otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin soveltuvin osin soveltaa myös saamelaiskulttuuria hyödyntävässä matkailussa. Saamelaiskäräjät on laatinut vuonna 2018 vastuullisen ja eettisesti kestävänsä saamelaismatkailun

toimintaperiaatteet.⁴³¹ Mo'otz Kuxtal -ohjeita voitaisiin soveltaa saamelaiskäräjien eettisten ohjeiden rinnalla sellaiseen matkailuun, jossa saamelaiskulttuuria hyödynnetään tai muuhun saamelaiskulttuurin kaupalliseen hyödyntämiseen saamelaiskulttuuria kunnioittavalla ja tukevalla tavalla, ennakkosuostumusperiaatetta ja hyötyjen jakamista koskevia säännöksiä noudattaen.

Vuonna 2018 hyväksytyjen Rutzolijirisaxik -ohjeiden, jotka liittyvät alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon repatriaatioon, eli palauttamiseen tai kotiuttamiseen, tavoitteena on edistää biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon käyttöä ja elävänä säilymistä. Ohjeet liittyvät muihin edellä mainittuihin vapaaehtoisiihin ohjeisiin; Rutzolijirisaxik -ohjeissa viitataan erityisesti Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin ennakkosuostumukseen liittyen.

Suomessa on keskusteltu aktiivisesti erityisesti saamelaistoimijoiden keskuudessa saamelaiskulttuurin repatriaatio- eli palautus- tai kotiuttamisprosessista, jota on myös edistetty erityisesti saamelaiskulttuuriin kuuluvien esineiden palauttamisena Saamelaismuseumiin. Kulttuuriesineiden mukana kotiutuu myös saamelaisten perinteistä tietoa, joten perinteisen tiedon palauttaminen kytkeytyy myös aineellisen kulttuuriperinnön palauttamiseen. Kuten tässä katsauksessa on tuotu esille, Eeva-Kristiina Nylander kutsuu väitöskirjassaan palauttamisprosessin toista vaihetta ”rematriaatioksi”, joka korostaa palauttamisen merkitystä ja sen mahdollisia vaikutuksia saamelaiseen yhteiskuntaan. Nylanderin mukaan rematriaatio on repatriaatioprosessin jatko saamelaisten yhteiskuntien sisällä. Se tuo perinteisen tiedon ja -taidon takaisin esineisiin ja uudelleen sosiaalista ne osaksi elävää yhteiskuntaa. Nylanderin rematriaatio -käsite sopii hyvin yhteen Rutzolijirisaxik -ohjeiden sisältämän peruslähdekohdan kanssa siitä, että perinteinen tieto tulisi palauttaa ja saattaa osaksi alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen käytännön elämää.⁴³² Myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus sekä vielä hyväksymätön Pohjoismainen Saamelaissovituspöytäkirja pyrkivät edistämään alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön, mukaan lukien perinteisen tiedon, palauttamista.

Rutzolijirisaxik -ohjeet koskevat nimenomaisesti perinteistä tietoa, joka on relevanttia biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytön kannalta. Ei ole yksiselitteistä tehdä rajanvetoa sen suhteen, mitä kaikkea voi olla Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoittama sellainen

431 Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 24.9.2018. Voidaan ladata sivulta <https://www.samediggi.fi/saamelaismatkailun-eettiset-ohjeet/#:~:text=Eettisten%20ohjeiden%20p%C3%A4%C3%A4tavoitteena%20on%20poistaa,ulkopuolisen%20v%C3%A4est%C3%B6n%20kulttuurik%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6n%20ja%20perinteet.> (tarkistettu 12.4.2023)

432 Nylander (2023), ks. edellinen kappale Rutzolijirisaxik -ohjeista.

saamelaisten perinteinen tieto, joka nimenomaan hyödyttää biodiversiteetin suojelua ja kestäväää käyttöä. Saamelaiskulttuurissa, niin kuin muissakin alkuperäiskansakulttuureissa, aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö kietoutuvat yhteen erottamattomalla tavalla. Esimerkiksi saamelaisessa duodji-käsityössä raaka-aineet tulevat pääosin luonnosta. Käsityöt linkittyvät suoraan muuhun saamelaiseen kulttuuriperintöön ja käytäntöihin, joilla on välitön yhteys luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen.

Näin ollen saamelaisen perinteisen käsityön tai muiden käyttöesineiden voidaan katsoa sisältävän biodiversiteettiä ja biokulttuurista diversiteettiä vahvistavia elementtejä, joiden repatriaatio/palauttamisprosessin voidaan katsoa tukevan sekä saamelaiskulttuuria että luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Duodji-käsityöhön liittyy myös immateriaali-oikeuksia tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta, mikä tulisi pystyä tunnistamaan myös palauttamisprosessin yhteydessä.

Saamelaismuseo Siidalla on ollut ja edelleen on keskeinen rooli saamelaisten kulttuuriperinnön, myös perinteisen tiedon, palauttamisessa saamelaisyhteisölle. Vaikka saamelaisten kotiseutualueen kulttuuriympäristöön liittyviä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä on siirretty Museovirastolta Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikölle, jotta saamelaiskulttuurin näkökulma huomioitaisiin tehtäviä hoidettaessa, Siida ei ole kuitenkaan virallinen saamelaisorganisaatio. Tästä syystä voi olla tarpeen kehittää käytäntöjä, joiden avulla Siida voisi palauttaa saamelaisten perinteistä tietoa edelleen esimerkiksi saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle tai saamelaisyhteisöille, joille se kuuluu. Ohjeita voitaisiin hyödyntää myös saamelaiskäräjien ja Saamelaismuseo Siidan välisen yhteistyön vahvistamiseen ja roolien selkiyttämiseen saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon esittämisen, tallentamisen ja palauttamisen osalta.

Rutzolijirisaxik -ohjeet on tarkoitettu käytännön ohjeiksi hyvin monenlaisille instituutioille, joilla on hallussaan, varastossaan tai sijoituspaikkanaan perinteistä tietoa ja sitä täydentävää tietoa. Suomessa ainakin museoilla, yliopistoilla, tietokannoissa, kirjastoissa ja arkistoissa voi olla saamelaisten perinteistä tietoa. Ohjeet on tarkoitettu myös alkuperäiskansoille itselleen perinteisen tiedon kotiuttamiseksi. Olennaista on, että alkuperäiskansoja edustavilla tahoilla, tässä yhteydessä erityisesti saamelaiskäräjillä, on mahdollisuus osallistua perinteisen tiedon palauttamista koskevaan keskusteluun ja kotiuttamisprosessiin.

Rutzolijirisaxik -ohjeissa esitetään, että palauttamisprosessin selkiyttämiseksi alkuperäiskansat voivat haluta määritellä tavanomaiset menettelyt tai laatia yhteisön pöytäkirjat, joissa käsitellään perinteisen tiedon palauttamista. Tällaisiin yhteisöjen pöytäkirjoihin voidaan soveltaa myös Mo'otz Kuxtal -ohjeita pöytäkirjojen laatimiseen ja sisältöön liittyen. Myös hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista koskevan kysymyksen osalta

Rutzolijirisaxik -ohjeissa viitataan Mo'otz Kuxtal -ohjeisiin, jotka sisältävät hyötyjen jakamista koskevia neuvoja, joita voidaan soveltaa myös perinteisen tiedon palauttamisen ja jatkuvan käytön yhteydessä.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden kansallista toimeenpanoa varten tarvittaisiin valtion rahoittama selvitys siitä, missä kaikkialla sellaista Suomen puolen saamelaisten perinteistä tietoa voi olla säilyttävänä tai tallennettuna, jota palautus voisi koskea. Selvitettäviiin kysymyksiin kuuluvat myös perinteisen tiedon dokumentointiin ja tallentamiseen liittyvät oikeudelliset ja käytännön kysymykset. Tällaisen selvityksen tekemiseen ja perinteisen tiedon palauttamiseen liittyviin käytännön kysymyksiin Rutzolijirisaxik -ohjeet antavat hyviä eväitä. Selvitys itsessään voisi olla osa näiden ohjeiden kansallista toimeenpanoa. Saamelaiskäräjillä tulisi olla keskeinen rooli sen arvioimisessa, miltä osin Rutzolijirisaxik -ohjeita voitaisiin käyttää tukemaan perinteisen tiedon palauttamista.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden keskeisimpänä sanomana on alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kunnioittaminen sekä luottamuksellisten suhteiden luominen perinteisen tiedon omistajien/ alkuperäisten haltijoiden sekä niiden tahojen välillä, joilla on perinteistä tietoa tallennettuna tai säilytyksessä. Suomessa tärkeänä osana ohjeiden kansallista toimeenpanoa olisi ylipäätään tiedon lisääminen saamelaisten perinteisen tiedon oikeudelliseen suojaan ja palauttamiseen liittyen. Rutzolijirisaxik -ohjeissa painotetaan koulutusta, joka koskee alkuperäiskansojen tapoja, maailmankatsomusta ja prioriteetteja. Tiedon lisääminen itse Rutzolijirisaxik -ohjeista olisi ensimmäinen askel saamelaisten perinteisen tiedon tunnistamiseen, ymmärtämiseen, kunnioittamiseen ja palauttamiseen liittyen. Tällainen koulutus voisi olla osa biodiversiteettisopimusta koskevan kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän toimenkuvaa.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoituksena on tarjota hyviä käytäntöjä, joita sovelletaan joustavasti eri tilanteisiin olosuhteista riippuen. Mielenkiintoinen hyvien käytäntöjen esimerkki, jota Suomessakin voitaisiin edistää, on ohjeissa mainitut tiedonjakoalustat. Ideana tällaisten tiedonjakoalustojen perustamisessa on se, että sellaiset instituutiot ja yhteisöt, jotka ovat kiinnostuneita alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kotiuttamisesta, perustavat tiedonvaihtofoorumeita, ottaen huomioon tapaoikeudet, mukaan lukien yhteisölähtöiset havainnointiohjelmat, joilla pyritään parantamaan luonnonvarojen kestävää hoitoa. Tällaisissa tiedonjakoalustoissa saamelaisten perinteinen tieto toimisi pohjana hoitotoimille. Rutzolijirisaxik -ohjeet voisivat tältä osin täydentää muita vapaaehtoisia biodiversiteettisopimukseen liittyviä ohjeita, kuten Akwé:Kon -ohjeita, joita koskevassa käytännössä Metsähallitus ja saamelaiskäräjät jo nyt keräävät ja tallentavat saamelaisten perinteistä tietoa osana erämaa-alueiden ja luonnonpuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnittelua.

Edellä mainituille kaikille vapaaehtoisille ohjeille yhtenäinen piirre onkin se, että niiden avulla voitaisiin edistää nk. tiedon yhteistä tuottamista (knowledge co-production), jossa saamelaisten perinteinen tieto otetaan kiinteäksi osaksi muuta tietopohjaa esimerkiksi alueiden käytön suunnittelussa ja vaikutusten arvioinneissa tai kaikissa sellaisissa toimenpiteissä, jossa tulee ottaa huomioon luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen.

Esimerkiksi Ruotsin saamelaisalueella on saatu hyviä kokemuksia tiedon yhteistuottamisen ja paikkatietomenetelmien yhdistämisestä hankkeessa, jossa kehitettiin paikkatietoa hyödyntävä menetelmä yhteistyössä poronhoitajien kanssa.⁴³³

Yhteenvetona voidaan tiivistää, että biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklan toimeenpanoa koskevat tässä katsauksessa käsitellyt vapaaehtoiset ohjeet sisältävät useita periaatteita ja hyviä käytäntöjä, joilla voidaan edistää saamelaisten perinteisen tiedon ja myös perinteisten käytäntöjen suojaa. Koska ohjeet sisältävät yleisiä periaatteita, joita ei ole luotu tiettyä kansallista tilannetta varten, niiden mielekkään kansallisen soveltamisen voitaisiin katsoa edellyttävän ”räätälöityjä” malleja, kuten Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopima Akwé:Kon -toimintamalli. Tätä ei kuitenkaan tule nähdä esteenä, sillä ohjeista voidaan poimia olennaisia osia tarpeen mukaan esimerkiksi perinteistä tietoa koskevan ennakkosuostumusperiaatteen soveltamiseen, hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen, perinteisen tiedon omistajuuteen tai palauttamiseen, dokumentointiin ja tallentamiseen liittyviin kysymyksiin. Koska ohjeet ovat osin toisiaan täydentäviä ja päällekkäisiäkin (erityisesti Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet ja Mo’otz Kuxtal -ohjeet), niistä voisi muodostaa yhteisenkin räätälöidyn mallin.

Samalla tavoin kuin saamelaisia koskevan lainsäädännön, kuten saamelaiskäräjälain, valmistuksessa on turvattava saamelaiskäräjien vahva osallistuminen, myös näiden vapaaehtoisten ohjeiden kansallisen toimeenpanon edistämistä voidaan tehdä ainoastaan yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Ohjeiden kansalliseen toimeenpanoon olisikin tärkeää saada lisäresursseja saamelaiskäräjille. Saamelaiskäräjien voidaan katsoa olevan avainasemassa näiden ohjeiden toimeenpanossa, jotta varmistetaan, että niiden sisältämät toimintamallit kunnioittavat ja heijastavat saamelaiskäräjien ja saamen kansan toiveita ja näkemyksiä, ja ovat toteuttamiskelpoisia käytännön tasolla.

Tämä ei silti saa tarkoittaa vastuun sysäämistä yksinomaan saamelaiskäräjille. Erityisesti ympäristöministeriöllä tulisi olla keskeinen rooli vapaaehtoisii ohjeisiin liittyvässä koulutuksessa, resursoinnissa ja suosituksissa niiden toimeenpanon edistämiseen liittyen.

433 Ks. Markkula et al (2020), s. 145–161; Sandström, P., C. Sandström, J. Svensson, L. Jougda, & Baer, K. “Participatory GIS to mitigate reindeer husbandry and forestry land use conflicts in Vilhelmina Model Forest, Sweden”. *The Forest Chronicle* 2012, 88: 254–260.

Kansallisella artikla 8 (j) asiantuntijaryhmällä voisi olla hyvät mahdollisuudet osaltaan edistää näiden ohjeiden toimeenpanoa. Myös niiden tahojen, joiden työnkuvaan liittyy saamelaiskysymykset, tulisi aktiivisesti omalta puoleltaan tutustua näihin vapaaehtoiisiin ohjeisiin sekä edistää ohjeiden soveltamista, yhteistyössä saamelaiskäräjien ja koltta-asioissa kolttien kyläkokouksen sekä saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-434-5 PDF

ISSN: 2490-1024 PDF