

# *Luonnos pohjoismaiseksi saamelais­sopimukseksi*

*Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen  
perustuslakiin ja muuhun kansalliseen  
lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin  
kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin*



*Luonnos pohjoismaiseksi  
saamelaisopimukseksi*

*Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen  
perustuslakiin ja muuhun kansalliseen  
lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin  
kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin*





Painotuote

ISSN 1458-6452

ISBN 978-952-466-942-9 (nid.)

ISBN 978-952-466-943-6 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Edita Prima Oy

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Arvio	
Saamelaisoppimustyöryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: varatuomari Eero J. Aarnio Sihteerit: hallitusneuvos Mirja Kurkinen ja lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen		Toimielimen asettamispäivä 8.1.2009	
Julkaisun nimi Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisoppimukseksi. Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin			
Julkaisun osat			
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Työryhmän tehtävänä oli laatia arvio suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 16.11.2005 luovuttaman pohjoismaisen saamelaisoppimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Arviointi on tarpeen Suomen kannan muodostamiseksi pohjoismaista saamelaisoppimusta koskevia mahdollisia sopimusneuvotteluja silmällä pitäen.</p> <p>Arviossa sopimusluonnoksen artikloita on tarkasteltu luonnoksen mukaisessa järjestyksessä. Määräyksiä tarkastellaan ensin suhteessa perustuslakiin ja sen jälkeen arvion kannalta keskeiseen kansalliseen lainsäädäntöön ja keskeisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lopuksi esitetään kunkin artiklan osalta johtopäätös.</p> <p>Arviossa käsitellään Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi YK:n syyskuussa 2007 hyväksymää alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), joka ei ole oikeudellisesti Suomea sitova velvoite. Suomi osallistui aktiivisesti julistuksen neuvotteluihin ja tuki sen keskeisten periaatteiden hyväksymistä. Arviossa käsitellään myös saamelaisoppimusluonnoksen suhdetta Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) 1989 hyväksytyyn itenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 määräyksiin, joita on käsitelty laajasti saamelaisoppimusluonnoksen perusteluissa. Suomi päätti vuonna 1990 olla ratifioimatta sopimusta, koska Suomen lainsäädännön ei voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta.</p> <p>Sopimusluonnoksen lukuja sinänsä ei ole pääsääntöisesti kommentoitu erikseen. Poikkeuksen muodostavat luonnoksen saamelaisten yleisiä oikeuksia koskeva I luku, jonka otsikon alla esitetään huomautuksia luonnoksen eri kieliversioiden välisistä eroavaisuuksista, sekä saamelaisten maa- ja vesioikeuksia koskeva IV luku, jonka otsikon alla vastaavasti selvitetään, miten Suomessa on yritetty löytää kansallista lainsäädännöllistä ratkaisua saamelaisten maa- ja vesioikeuskysymyksiin.</p> <p>Sopimusluonnoksessa on muutamia yleisiä piirteitä, jotka ovat osaltaan vaikeuttaneet luonnoksen arviointia. Sopimusluonnoksessa käytetty kieli on paikoin epätasällista, ja luonnos on osin sikäli sisäisesti ristiriitainen, etteivät artiklan otsikot aina vastaa artiklan sisältöä. Luonnos sisältää valtiosopimukselle vierasta yksityiskohtaisuutta, ja artiklojen määräykset ovat paikoin toisiaan toistavia ja päällekkäisiä. Lisäksi luonnoksessa on osin käytetty uusia, määrittelemättömiä käsitteitä.</p> <p>Sopimusluonnos sisältää useita määräysehdotuksia, jotka ovat sopuoinnussa Suomen lainsäädännön kanssa. Sopimusluonnoksessa on kuitenkin myös monia määräysehdotuksia, jotka ovat ristiriidassa joko perustuslain tai muun kansallisen lainsäädännön kanssa. Osa luonnoksessa esitetyistä ehdotuksista laajentaisi Suomen voimassa olevia kansainvälisiä velvoitteita.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Saamelaiset, alkuperäiskansa, Pohjoismainen saamelaisoppimus			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) 5/559/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:18		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-942-9 (nid.) 978-952-466-943-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä 110	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 30.11.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Bedömning		
Arbetsgruppen för samekonventionen	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
Ordförande: vicehäradshövding Eero J. Aarnio Sekreterare: regeringsråd Mirja Kurkinen och lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen	Datum då organet tillsattes 8.1.2009		
<p>Publikation (även den finska titeln)</p> <p>Ett utkast till en nordisk samekonvention. En bedömning av konventionsutkastets förhållande till Finlands grundlag och till övrig nationell lagstiftning samt till internationella människorättsförpliktelser som binder Finland (Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin)</p>			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Arbetsgruppens uppgift var att uppgöra en bedömning av förhållandet av ett nordiskt samekonventionsutkast till Finlands grundlag och övrig nationell lagstiftning samt till de internationella människorättsförpliktelser som binder Finland. Konventionsutkastet överlämnades av den finsk-norsk-svensk-samiska expertarbetsgruppen 16.11.2005. Bedömningen är nödvändig för att Finlands uppfattning kan bildas med tanke på de eventuella förhandlingarna angående den nordiska samekonventionen.</p> <p>Konventionsutkastets artiklar har betraktats i bedömningen i den ordning de förekommer i utkastet. Bestämmelserna betraktas först i förhållande till grundlagen och därefter i förhållande till den nationell lagstiftning och de mänskliga rättigheter som är centrala med avseende på bedömningen. Till slut dras slutsatser av var och en artikel.</p> <p>Vid sidan av de internationella människorättsförpliktelserna som binder Finland behandlas i bedömningen även FN-deklarationen om urfolks rättigheter (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), godkänt av FN i september 2007, som inte binder Finland juridiskt. Finland deltog aktivt i förhandlingarna om deklarationen och stödde godkännandet av dess centrala principer. I bedömningen behandlas också konventionsutkastets förhållande till de bestämmelser i Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr. 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (godkänt 1989) som har i stor utsträckning behandlats i motiveringarna av utkastet till samekonvention. År 1990 beslutade Finland att inte ratificera konventionen, för Finlands lagstiftning kunde inte anses motsvara bestämmelserna i konventionen främst med avseende på samernas rätt till land.</p> <p>Konventionsutkastets egentliga kapitel har inte i regel kommenterats separat i bedömningen. Det finns två undantag: under rubriken för I kapitel, som gäller samernas allmänna rättigheter, framställs anmärkningar om diskrepanser mellan utkastets olika språkversioner, och under rubriken för IV kapitel, som gäller samernas rätt till land och vatten, utreds hur man på nationella nivå har försökt hitta en legislativ lösning till frågor gällande samernas rätt till land och vatten.</p> <p>Det finns några allmänna drag i konventionsutkastet som för sin del har gjort bedömningen av utkastet svårare. Språkbruket i konventionsutkastet är ställvis inexact och utkastet är delvis internt motstridigt så att rubrikerna för artiklarna inte alltid motsvarar artiklarnas innehåll. Utkastet innehåller utförlighet som inte är typisk för en konvention, och bestämmelserna i artiklarna är ställvis upprepade och överlappande. Dessutom har nya, icke definierade begrepp delvis använt i utkastet.</p> <p>Konventionsutkastet innehåller flera bestämmelseförslag som står i samklang med Finlands lagstiftning. I utkastet finns det dock också många bestämmelseförslag som är i strid med antingen grundlagen eller övrig nationell lagstiftning. En del av bestämmelserna förslagit i utkastet skulle utvidga de internationella förpliktelser som är i kraft i Finland.</p>			
Nyckelord: samer, urfolk, Nordisk samekonvention			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) OM 5/559/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2009:18		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-942-9 (häft.) 978-952-466-943-6 (PDF)
Sidoantal 110	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

# SISDOALLOSIIDU

## VUOIGATVUOHTAMINISTERIJA

Prentosa beaivemearri 30.11.2009

<p>Dahkkit (doaibmaorgánas: doaibmaorgána namma, ságajodiheaddji, čálli)                  Sámekonvenšuvdnabargojoavku                  Ságajodiheaddji: várreduopmár Eero J. Aarnio                  Čállit: ráđdehusráđdi Mirja Kurkinen ja lánkaásahančálli Tapio Puurunen</p>	<p>Prentosa šládja                  Árvvoštallan</p>		
	<p>Bargogohččosa addi                  Vuoigatvuohtaministeriija</p>		
	<p>Doaibmaorgána ásahanbeaivi                  8.1.2009</p>		
<p>Prentosa namma                  Hámus davviriikkalaš sámekonvenšuvdnan. Árvvoštallan konvenšuvdnahápmosa gaskavuodas Suoma vuodđoláhkii ja eará álbmotlaš lánkaásaheapmái ja lassin Suoma čadni riikkaidgaskasaš olmmošvuoigatvuohtageatnegasvuodaide</p> <p>Prentosa oasisit</p>			
<p>Čoahkkáigeassu                  Bargojoavkku bargun lei ráhkadit árvvoštallama suomelaš-norgalaš-ruottelaš-sápmelaš áššedovdibargojoavkku 16.11.2005 luohpadan davviriikkalaš sámekonvenšuvdnahápmosa gaskavuodas Suoma vuodđoláhkii ja eará álbmotlaš lánkaásaheapmái ja lassin Suoma čadni riikkaidgaskasaš olmmošvuoigatvuohtageatnegasvuodaide. Árvvoštallan lea dárbbalaš Suoma oavilva ráhkadeapmin davviriikkalaš sámekonvenšuvnna guoski vejolaš soahpamušráđđádallamiid dáfus.</p> <p>Árvvoštallamis konvenšuvdnahápmosa artiklat leat guorahallon hápmosa mielásaš ortnegis. Mearrádusat guorahallojit vuossuodđolága ektui ja das maŋŋá árvvoštallama dáfus mearkkašatti álbmotlaš lánkaásaheapmái ja guovddáš olmmošvuoigatvuohtageatnegasvuodaide. Loahpas ovdanbuktojuvvo artikla oasisit jurddaboadus.</p> <p>Árvvoštallamis giedahallo Suoma čadni riikkaidgaskasaš olmmošvuoigatvuohtageatnegasvuodaide lassin ON: id čakčamánu 2007 dohkkehan eamiálbmogiid vuoigatvuodaide guoski julggaštus (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), mii ii leat vuoigatvuodalaččat Suoma čadni geatnegasvuohta. Suopma oassálasttii aktiivvalaččat julggaštusa ráđđádallamiidda ja doarjjui dan guovddáš prinsihpaid dohkkeheami. Árvvoštallamis giedahallo maiddái sámekonvenšuvdnahápmosa gaskavuodta Riikkaidgaskasaš bargoorganisašuvnna (ILO) 1989 dohkkehan iehčanas riikkaid eamiálbmogiid ja čearddaid guoskevaš oktasašsoahpamuša nr 169 mearrádusaide, mat leat giedahallon viidat sámekonvenšuvdnahápmosa vuodustusain. Suopma mearridii jagi 1990 leat ratifierekeahhtá soahpamuša, go Suoma lánkaásaheami eai sáhtán geahččat vástidit oktasašsoahpamuša mearrádusaid lagamustá sámiid eanavuoigatvuodaide oasisit.</p> <p>Konvenšuvdnahápmosa logut daninassii eai leat válđoáššis kommenterejuvvon sierra. Spiehkastaga ráhkadit hápmosa sámiid almmolaš ovdduid guoski I lohku, man bajilčállaga vuolde ovdanbuktojit fuopmášahttimat hápmosa sierra giellaveršuvnnaide gaskasaš erohusain, ja sámiid eana- ja čáhcevuogitvuodaide guoski IV lohku, man bajilčállaga vuolde fas čielggaduvvo, mo Suomas leat geahččalan gávdnat álbmotlaš lánkaásahusa čoavdosiid sámiid eana- ja čáhcevuogitvuohtageatnegasvuodaide.</p> <p>Konvenšuvdnahápmosis leat muhtin almmolaš sárgosat, mat leat bealasteaset váttasmahtán hápmosa árvvoštallama. Konvenšuvdnahápmosis geavahuvvon giella lea báikkuid eahpedárkil, ja hámus manná muhtin muddui ruossalassii siskkáldasat, nu ahte artikla bajilčállagat eai álot vástit artikla sisdoalu. Hámus sisttis doallá stáhtasoahpamušii vieris detáljavuoda, ja artiklaide mearrádusat báikkuid geardduhit nuppiid ja mannet badjálagaid. Lassin hápmosis leat muhtin muddui geavahuvvon ođđa, meroštalakeahces doahpagat.</p> <p>Konvenšuvdnahápmosis sisttis doallá mánggaid mearrádusevttohusaid, mat leat vuogálaččat Suoma lánkaásahemiin. Konvenšuvdnahápmosis leat goittotge maiddái mánggat mearrádusevttohusaid, mat leat ruossalágaid jogo vuodđolágain dahje eará álbmotlaš lánkaásahemiin. Oassi hápmosis ovdanbuktojuvvon evttohusain viiddidivčče Suoma gustojeaddji riikkaidgaskasaš geatnegasvuodaide.</p>			
<p>Guovddáššánit: (áššit)                  Sápmelaččat, eamiálbmot, Davviriikkalaš sámekonvenšuvdnan</p>			
<p>Eará dieđut (Oskari- ja HARE-nummir, eará čujuhanummir)                  5/559/2008</p>			
<p>Ráiddu namma ja nummir                  2009:18</p>	<p>ISSN                  1458-6452</p> <p>ISBN                  978-952-466-942-9                  978-952-466-943-6 (PDF)</p>		
<p>Ollessiidomearri                  110</p>	<p>Giella                  suomagiella</p>	<p>Haddi                  20,00 €</p>	<p>Luhtolašvuohta                  almmolaš</p>
<p>Juohkki</p>	<p>Goasttideaddji                  Vuoigatvuohtaministeriija</p>		

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 8.1.2009 työryhmän laatimaan arvion pohjoismaisen saamelaisoppimusluonnoksen suhteesta perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Pohjoismaista saamelaisoppimusluonnosta valmistellut asiantuntijatyöryhmä luovutti norjankielisen mietintönsä saamelaisasioiden yhteensovittamisesta Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa vastaaville ministereille (saameministerit) ja näiden maiden saamelaiskäräjien puheenjohtajille (saamepresidentit) Helsingissä 16.11.2005. Saameministerit ja saamepresidentit päättivät myöhemmin samana päivänä pidetyssä kokouksessa, että mietintö lähetetään laajalle lausuntokierrokselle mietinnön suomen- ja saamenkielisten käännösten valmistuttua. Kansalliset lausuntokierrokset päättyivät kesällä 2006.

Saameministerit ja saamepresidentit käsitelivät lausuntopalautetta Oslon-kokouksessa 18.10.2006 ja päättivät jatkaa pohjoismaisen saamelaisoppimuksen hyväksi tehtävää työtä, ensi vaiheessa jatkamalla lausuntopalautteen kansallista käsittelyä ja mahdollisten vaikutusarviointien tekemistä. Helsingissä 12.11.2008 pidetyssä kokouksessa saameministerit ja saamepresidentit totesivat saamelaisoppimuksen jatkovalmistelun pitkittyneen. Työtä päätettiin jatkaa selvittämällä vuoden 2009 aikana, miltä pohjalta ja millä tavoin mahdolliset sopimusneuvottelut tulisi käytännössä toteuttaa. Ehdotuksen oli tarkoitus valmistua saameministerien ja saamepresidenttien seuraavaan, vuoden 2009 loppupuolella pidettävään kokoukseen. Tämä kokous on sittemmin siirtynyt tammikuuhun 2010.

Saameministerien ja saamepresidenttien Tukholman-kokouksen 14.11.2007 jälkeen oikeusministeriö antoi Lapin yliopiston julkisoikeuden professorin Matti Niemivuon tehtäväksi laatia selvitys pohjoismaisen saamelaisoppimuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Niemivuo luovutti selvityksensä oikeusministeriölle 30.4.2008. Selvityksessään Niemivuo nosti esille kysymyksenasetteluja ja ongelmia, joita hänen mukaansa tulisi selvittää Suomen saamelaiskäräjien sekä ministeriöiden ja muiden viranomaisten välisissä keskusteluissa sekä myöhemmin ratkaista saamelaisoppimusta koskeissa virallisissa sopimusneuvotteluissa.

Työryhmän tehtäväksi annettiin Niemivuon selvitystä tarkemmin käydä läpi pohjoismainen saamelaisoppimusluonnos ja arvioida ehdotettuja sopimusmääräyksiä suhteessa Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Arviointi on tarpeen Suomen kannan muodostamiseksi mahdollisia sopimusneuvotteluja silmällä pitäen.

Oikeusministeriö kutsui työryhmän puheenjohtajaksi varatuomari Eero J. Aarnion sekä jäseniksi lainsäädäntösihteeri Virpi Laukkasen (10.1.2009–10.3.2009) ja hänen tilalleen (10.3.2009 alkaen) lainsäädäntösihteeri Martina Törnkvistin ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Mirja Kurkisen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Satu Paasilehdon opetusministeriöstä, hallitusneuvos Timo Tolvin maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Raila Kangasperkon työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Hannu Karjalaisen ympäristöministeriöstä ja varapuheenjohtaja Irja Seurujärvi-Karin saamelaiskäräjiltä sekä määräsi työryhmän sihteereiksi hallitusneuvos Mirja Kurkisen ja lainsäädäntösihteeri Tapio Puurusen oikeusministeriöstä. Eri aikoina estyneiden jäsenten sijaisina toimivat työryhmän kokouksissa lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ulkoasiainministeriöstä, suunnittelija Marianne Rönkä opetusministeriöstä, projektipäällikkö Tommi Nieppola maa- ja metsätalousministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen ja vanhempi hallitussihteeri Liisa Saastamoinen työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä ylitarkastaja Markus Tarasti ympäristöministeriöstä.



Työryhmä kokoontui 19 kertaa sekä kuuli työnsä aikana asiantuntijoina neuvottelevaa virkamiestä Viveca Arrheniusta sosiaali- ja terveysministeriöstä, viestintäneuvos Ismo Kososta liikenne- ja viestintäministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintua valtiovarainministeriöstä, everstiluutnantti Marko Turusta rajavartiolaitokselta, ylitarkastaja Juhani Kortteista ja projekti-koordinaattori Panu Artemjeffiä sisäasiainministeriöstä ja neuvottelevaa virkamiestä Sami Niemeä maa- ja metsätalousministeriöstä sekä vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpäättä.


Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30.6.2009 mennessä. Työryhmän pyynnöstä oikeusministeriö kuitenkin päätti 11.6.2009 jatkaa työryhmän toimikautta 30.9.2009 saakka.

Tehtävänsä suoritettuaan työryhmä luovuttaa kunnioittavasti arvionsa oikeusministeriölle. Arvioon sisältyy työryhmässä saamelaiskäräjiä edustaneen jäsenen Irja Seurujärvi-Karin loppulausunto, joka on sijoitettu arvion loppuun.


Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2009



Eero J. Aarnio



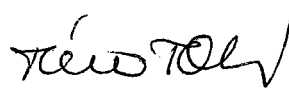
Martina Törnkvist



Mirja Kurkinen



Satu Paasilento



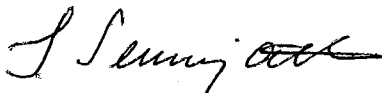
Timo Tolvi



Raila Kangasperko



Hannu Karjalainen



Irja Seurujärvi-Kari



Tapio Puurunen



## Johdanto

Oikeusministeriö asetti 8. tammikuuta 2009 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia arvio suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27. lokakuuta 2005 luovuttaman pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Arviossa sopimusluonnoksen artikloja tarkastellaan luonnoksen mukaisessa järjestyksessä. Määräyksiä tarkastellaan ensin suhteessa perustuslakiin ja sitten arvion kannalta keskeiseen kansalliseen lainsäädäntöön ja keskeisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lopuksi esitetään kunkin artiklan osalta johtopäätös. Työryhmän tehtävänä ei ole ollut esittää muutosehdotuksia artikloihin.

Arviossa käsitellään Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ohella myös YK:n syyskuussa 2007 hyväksymää alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples; jäljempänä alkuperäiskansajulistus), joka ei ole oikeudellisesti Suomea sitova velvoite. Suomi osallistui aktiivisesti julistuksen neuvotteluihin ja tuki sen keskeisten periaatteiden hyväksymistä. Arviossa käsitellään lisäksi saamelaissopimusluonnoksen suhdetta Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) 1989 hyväksytyyn itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (jäljempänä ILO-yleissopimus) määräyksiin, joita on käsitelty laajasti saamelaissopimusluonnoksen perusteluissa. Suomi päätti vuonna 1990 olla ratifioimatta sopimusta, koska Suomen lainsäädännön ei voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Kaiken kaikkiaan yleissopimuksen on ratifioinut vain 20 ILO:n jäsenvaltiota. Norja on ratifioinut yleissopimuksen, Ruotsi ei. Mietinnön artiklakohtaisissa johtopäätöksissä ei ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota ILO-yleissopimusta koskeviin kysymyksiin, vaan huomioitu vain Suomea oikeudellisesti sitovat kansainväliset velvoitteet.

Maahan ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien alkuperäiskansaoikeuksien järjestämiseksi saamelaisten kotiseutualueella on etsitty ratkaisua lainsäädäntöteitse jo pitkään. Nykyisen hallituksen tavoitteena on saavuttaa ILO-yleissopimuksen täyttävä ratkaisu. Valtioneuvostossa valmistellaan parhaillaan perusteita sille, miltä pohjalta lainsäädäntöratkaisussa voidaan edetä. Hallituskaudella oikeusministeriö on jatkanut asiakokonaisuuden valmistelua yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa sen selvittämiseksi, onko eri aikoina tehdyistä ehdotuksista tai muulla tavoin löydettävissä voimassa olevaan lainsäädäntöön sovitettavissa oleva ratkaisu saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiden hallinnosta ja saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen tukemisesta. Hallituksen pyrkimyksenä on, että neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa voitaisiin käynnistää mahdollisimman pian.

Sopimusluonnoksen lukuja sinänsä ei ole pääsääntöisesti kommentoitu erikseen. Poikkeuksen muodostavat luonnoksen saamelaisten yleisiä oikeuksia koskeva I luku, jonka otsikon alla esitetään huomautuksia luonnoksen eri kieliversioiden välisistä eroavaisuuksista, sekä saamelaisten maa- ja vesioikeuksia koskeva IV luku, jonka alla vastaa-

vasti selvitetään, miten Suomessa on yritetty löytää kansallista lainsäädännöllistä ratkaisua saamelaisten maa- ja vesioikeuskysymyksiin.

Arviossa ei ole erikseen käsitelty sopimusluonnoksen johdantoa. Sopimusluonnoksen artiklojen yhteydessä on kuitenkin esitetty näkökohtia sopimusluonnoksessa käytetyistä käsitteistä, joita käytetään myös sopimusluonnoksen johdannossa. Suomen näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia ovat johdannossa esitetyt toteamukset saamelaisten asemasta kansana, saamelaisten itsemääräämisoikeudesta kansana sekä saamelaisten oikeuksista maa- ja vesialueisiin luonnonvaroineen.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota muutamiin sopimusluonnoksen yleisiin piirteisiin, jotka ovat osaltaan vaikeuttaneet luonnoksen arviointia. Sopimusluonnoksessa käytetty kieli on paikoin epätasua, ja luonnos on osin sikäli sisäisesti ristiriitainen, etteivät artiklan otsikot aina vastaa artiklan sisältöä. Luonnos sisältää valtiosopimukselle vierasta yksityiskohtaisuutta, ja artiklojen määräykset ovat paikoin toisiaan toistavia ja päällekkäisiä. Lisäksi luonnoksessa on osin käytetty uusia, määrittelemättömiä käsitteitä.

Lisäksi on syytä huomioda, että asiantuntijaryhmän mietinnössä ei ole käsitelty luonnoksen suhdetta muuhun kansalliseen itsehallintoon kuten kunnalliseen itsehallintoon. Ehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole myöskään käsitelty niitä taloudellisia velvoitteita, joita valtiolle sopimuksen johdosta aiheutuisi.

Sopimusluonnos sisältää useita määräysehdotuksia, jotka ovat sopusoinnussa Suomen lainsäädännön kanssa. Sopimusluonnoksessa on kuitenkin myös monia määräysehdotuksia, jotka ovat ristiriidassa joko perustuslain tai muun kansallisen lainsäädännön kanssa. Osa luonnoksessa esitetyistä ehdotuksista laajentaisi Suomen voimassa olevia kansainvälisiä velvoitteita.

## I luku

### Saamelaisten yleiset oikeudet

\*\*\*\*\*

Sopimusluonnoksen ruotsin- ja norjankielisten tekstiversioiden I luvun otsikossa ja luonnoksen artikloissa (1, 6, 7, 9, 13, 14 ja 22) käytetään ilmaisua ”det samiska folket”. Suomenkielisen tekstiversion vastaavissa kohdissa käytetään sitä vastoin Suomessa saamelaisesta kansanryhmästä vakiintuneesti käytettyä ilmaisua ”saamelaiset”. Vastavalla tavalla on menetelty esimerkiksi EU:n liittymissopimuksen saamelaispöytäkirjan nro 3 kohdalla. Pöytäkirjan ruotsinkielisen tekstiversion eri kohdissa on käytetty ilmaisua ”det samiska folket” ja suomenkielisen tekstiversion asianomaisissa kohdissa vastaavasti ”saamelaiset” (esim. ”Protokoll 3 om det samiska folket / Pöytäkirja N:o 3 saamelaisista”). Suomenkielistä ilmaisua sopimusluonnoksessa käytetylle folk-sanalle pohdittaessa lieneekin pantu painoa yhtäältä saamelaisesta kansanryhmästä Suomessa vakiintuneesti käytetylle ilmaisulle ”saamelaiset”, mutta toisaalta myös folk-sanalla kansa-käsitteen ohella olevalle merkitykselle väki, ihmiset, asukkaat, väestö: det samiska folket, saamelainen kansanryhmä, saamelaisväestö, saamelaiset. Kansallisessa lainsäädännössä (perustuslaki, muu lainsäädäntö) käytetään ilmaisuja ”saamelaiset alkuperäiskansana” ja ”samerna såsom urfolk” tai ”saamelaiset”, ”samerna”.

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980; jäljempänä Wienin yleissopimus) sisältää kahdella tai useammalla kielellä todistusvoimaisen valtiosopimuksen tulkintasäännöt. Luonnoksen mukaan pohjoismainen saamelaissopimus tehtäisiin yhtenä suomen-, norjan-, ruotsin- ja saamenkielisenä kappaleena, joiden kaikkien tekstit olisivat yhtä todistusvoimaisia. Tällaisessa tilanteessa valtiosopimuksen teksti on yhtä todistusvoimainen kullakin näistä kielistä, jollei valtiosopimus määrää asiasta toisin tai osapuolet siitä toisin sovi. Valtiosopimuksessa käytetyillä sanannoilla edellytetään olevan sama merkitys jokaisessa todistusvoimaisessa tekstissä (33 artiklan 1 ja 3 kappale).

*Saamelaiset on tunnustettu alkuperäiskansaksi Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Tähän nähden ja Wienin yleissopimuksen 33 artikla huomioon ottaen sopimuksessa voidaan käyttää kussakin sopimusvaltiossa vakiintuneita ilmaisuja edellyttäen, että niillä on sama merkitys jokaisessa todistusvoimaisessa tekstissä.*

\*\*\*\*\*

## 1 artikla Sopimuksen tarkoitus

**Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa ja lujittaa saamelaisten oikeuksia siten, että he voivat säilyttää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan, elinkeinojaan ja yhteiskuntaelämäänsä niin, että valtionrajat mahdollisimman vähän häiritsevät tätä.**

Artiklan perustelujen mukaan sopimuksella on useita tarkoituksia. Sillä pyritään muun muassa vahvistamaan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana kolmessa sopimusvaltiossa ja tekemään sellaiset oikeudelliset johtopäätökset, joita saamelaisten asemasta alkuperäiskansana seuraa. Sopimuksella pyritään myös vahvistamaan tietyt vähimmäisoikeudet, joiden on määrä olla voimassa kyseisissä kolmessa sopimusvaltiossa, ja siten yhdenmukaistamaan saamelaisten kannalta merkittäviä oikeussäännöksiä. Lopuksi sopimuksen tarkoituksena on vähentää maan rajojen merkitystä saamelaisille niin, että he voivat harjoittaa toimintaansa niiden yli ja nauttia yhteiskunnan palveluista kolmessa sopimusvaltiossa kansalaisuuden tai asuinpaikan estämättä. Artiklassa tai sen perusteissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, mikä vaikutus saamelaisten oikeuksien vahvistamisella ja lujittamisella on muihin saamelaisalueilla asuviin väestöryhmiin.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutalueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (perustuslain 121 § 4 momentti). Perussäännökset saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon tarkemmasta toteuttamisesta sisältyvät saamelaiskäräjistä annettuun lakiin (974/1995; jäljempänä saamelaiskäräjälaki).

Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 248/1994 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 17/1994 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että kulttuuri-käsite tulee esityksessä ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) tapaan. Saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat siten nimenomaan saamelaisten *perinteiset* elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976; jäljempänä KP-sopimus) 27 artiklassa tähdennetään, että niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean (jäljempänä ihmisoikeuskomitea) vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 ja komitean Suomea koskevien näkökantojen mukaan artikla edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimenpiteitä vähemmistöihin kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi. Yleiskommentissaan ihmisoikeuskomitea käsitteli myös kulttuurin käsitettä. Komitean mukaisesti 27 artiklalla suojatun alkuperäiskansojen kulttuurimuodon katsotaan erityisesti alkuperäiskansojen osalta kattavan myös niiden maan käyttöön perustuvan elämäntavan ja siihen liittyen niiden perinteiset elinkeinot kuten kalastuksen ja

metsästyksen. Komitean näkökantojen mukaan myös saamelaisten poronhoito kuuluu artiklassa tarkoitetun perinteisten elinkeinojen suojan piiriin.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998; jäljempänä puiteyleissopimus) 1 artiklan mukaan kansallisten vähemmistöjen sekä näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelu on kiinteä osa ihmisoikeuksien kansainvälistä suojelua, joka sellaisenaan kuuluu kansainvälisen yhteistyön piiriin. Tässä tarkoituksessa sopimuspuolet pyrkivät tarvittaessa tekemään kahden- ja monenvälisiä sopimuksia toisten valtioiden, varsinkin naapurivaltioiden kanssa varmistaakseen asianomaisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojan ja ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin rohkaistakseen yhteistyötä yli rajojen (18 artikla). Saamelaiset ovat Suomessa sekä alkuperäiskansana että puiteyleissopimuksessa tarkoitettu kansallinen vähemmistö.

Alkuperäiskansajulistus on tavoitteellinen, poliittinen asiakirja, jolla pyritään edistämään alkuperäiskansojen oikeuksia sekä kehittämään valtioiden ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä. Julistuksessa ei ole luotu uusia ihmisoikeusvelvoitteita, vaan korostettu, että olemassa olevat ihmisoikeudet kuuluvat myös alkuperäiskansoille. Alkuperäiskansajulistus sisältää valtiorajat ylittävää yhteistyötä koskevan artiklan (36 artikla), jonka 1 kappale koskee alkuperäiskansojen oikeutta ylläpitää ja kehittää valtiorajat ylittäviä yhteyksiä, suhteita ja yhteistyötä sekä omien jäsentensä että muiden kansojen kanssa. Artiklan 2 kappaleen mukaan asianomaisten valtioiden on alkuperäiskansojen kanssa neuvotellen ja heidän kanssaan yhteistyössä toimien helpotettava tämän oikeuden toteutumista ja varmistettava sen toteutuminen. Myös ILO-yleissopimus sisältää valtiorajat ylittävää yhteistyötä koskevan määräyksen (32 artikla).

*Vain saamelaisten perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, metsästyksen ja poronhoidon, katsotaan kuuluvan heidän perustuslaissa turvattuun kulttuurimuotonsa piiriin. Tällä rajoituksella artiklaehdotuksen voidaan todeta olevan sopusoinnussa Suomen kansallisen lainsäädännön kanssa ja vastaavan myös Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Artiklassa tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, mikä vaikutus saamelaisten oikeuksien vahvistamisella ja lujittamisella on muihin saamelaisalueilla asuviin väestöryhmiin.*

## **2 artikla** **Saamelaiset alkuperäiskansana**

**Saamelaiset ovat alkuperäiskansana Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa.**

*Saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Ehdotus on siten sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön kanssa.*

### 3 artikla Itsemääräämisoikeus

**Saamelaisilla on kansana itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden sääntöjen ja tämän sopimuksen määräysten mukaisesti. Niin pitkälle kuin näistä säännöistä ja määräyksistä seuraa, saamelaisilla on oikeus itse päättää taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kehityksestään ja omia tarkoituksiaan varten itse määrätä luonnonvaroistaan.**

Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu Suomen perustuslaissa. Perustuslain 2 §:n 1 momentin (kansanvaltaisuus) mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle (folket), jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (perustuslain 2 §:n 2 momentti). Säännöksessä kansalla tarkoitetaan valtakunnan alueella saman hallinnon alla toimivaa ihmisryhmää (väestöä), johon myös saamelaiset kuuluvat.

Saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu perustuslaissa, lain oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevassa 17 §:ssä (3 momentti), ja heille on turvattu saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (121 §:n 4 momentti). Tämä kulttuurinen itsehallinto on perustetaan kansalle kuuluvaa itsemääräämisoikeutta suppeampi ja laadultaan erillislainsäädäntöön perustuva. Itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät (saamelaiskäräjälaki, 1 §). Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnan alueella sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta (lain 4 §).

Artiklassa käsitellään saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Artiklassa tai sen perusteissa ei ole käsitelty sopimusluonnoksen suhdetta esimerkiksi kunnalliseen itsehallintoon.

Kunnallisesta itsehallinnosta ja saamelaisten kulttuurisesta itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Säännöksen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (121 §:n 1 ja 2 momentti). Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään kuntalaissa (365/1995). Kunnille asetetuista tehtävistä säädetään myös muualla laissa kuten opetusta, sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja sekä alueiden käyttöä ja rakentamista koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi kunnilla on verotusoikeus (121 §:n 3 momentti). Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään niin ikään lailla (121 §:n 4 momentin 1 virke). Momentin 2 virkkeellä on turvattu saamelaisten kulttuurinen itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

Asiantuntijaryhmän mietinnössä käsitellyt kansainväliset sopimukset eivät sisällä yleisesti hyväksytyä määritelmää alkuperäiskansasta. YK:n kaksi yleissopimusta vuodelta 1966 eli KP-sopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976; jäljempänä TSS-sopimus), sisältävät kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan määräyksen, mutta sopimusten historiallinen tausta liittyy läheisesti siirtomaiden itsenäistymiseen ja uusien kansallisvaltioiden synty-



seen. Tämä lähtökohta näkyy myös sopimusten muussa sisällössä: kansojen itsemääräämisoikeutta käsitellään vain sopimusten I osassa (1 artiklassa). Sopimusten muissa osissa käsitellään sen osapuolina olevien itsenäisten valtioiden velvoitteita ja näiden valtioiden oikeuspiiriin kuuluvien yksilöiden oikeuksia sekä sopimusten täytäntöönpanon valvontaa.

Alkuperäiskansajulistus koskee nimensä mukaisesti alkuperäiskansojen (ja tiettyjen artiklojen osalta myös alkuperäiskansoihin kuuluvien yksilöiden) oikeuksia. Julistuksen 3 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus, ja tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisesta asennoitumisestaan ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. Julistuksen 4 artiklassa alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen on kuitenkin täsmennetty niiden sisäisiä ja paikallisia asioita koskevaksi. Edelleen julistuksen 5 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää ja lujittaa poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia ja kulttuurisia toimielimiään sekä säilyttää samalla oikeus niin halutessaan osallistua asianomaisen valtion poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään. Julistuksen 46 artiklan 1 kappaleessa itsemääräämisoikeuteen perustuvat toimet rajataan tiukasti YK:n peruskirjan mukaisiksi. Julistuksessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus on näin laadullisesti määritelty ja siten omintakeinen kansan itsemääräämisoikeuteen verrattuna.

Sopimusluonnoksen 3 artiklasta on yhtäältä jätetty pois KP- ja TSS-sopimusten 1 artiklan 1 kappaleessa sekä alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklassa oleva määräys kansan / alkuperäiskansan oikeudesta vapaasti päättää poliittisesta asennoitumisestaan ja toisaalta lisätty ehdoton oikeus omia tarkoituksiaan varten määrätä (omista) luonnonvaroistaan (sine naturresursser / sina naturtillgångar). Jälkimmäinen artiklanosa kytkeytyy erityisesti sopimusluonnoksen IV lukuun, ja koko artikla itsemääräämisoikeuden laatua ja laajuutta koskeviin artiklaehdotuksiin.

YK:n yleissopimusten 1 artikloiden 2 kappaleiden mukaan kansat "voivat vapaasti omiin tarkoituksiinsa käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteeseen perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta voida riistää sen omia ehtoja." Nämä oikeudet on KP-sopimuksen 1 artiklan sanamuodon mukaan taattu "kansoille".

ILO-yleissopimus koskee itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja. Vaikka näistä alkuperäis- ja heimokansoista käytetään sopimuksessa myös ilmaisua "kansat", sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleen mukaan ilmausta ei ole kuitenkaan tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.

*Sopimusluonnoksen 2 artiklassa saamelaiset on määritelty alkuperäiskansaksi. Luonnoksen 3 artiklassa saamelaisten itsemääräämisoikeuden laajuus on kuitenkin määritelty alkuperäiskansa-käsitettä laajemman kansakäsitteen kautta. Tähän nähden ehdotus 3 artiklaksi ei yhtäältä seuraa 2 artiklassa todettua saamelaisten alkuperäiskansa-asemaa ja toisaalta on soveltamisalaltaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa ja YK:n puitteissa yleisesti hyväksyttyä alkuperäiskansajulistusta laajempi. Laajan so-*

*veltamisasalansa vuoksi artikla on ristiriidassa myös Suomen perustuslain kanssa ja menee pitemmälle kuin ne kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on alkuperäiskansa-asioissa sitoutunut. Artiklassa ei ole käsitelty sopimusluonnoksen suhdetta muuhun itsehallintoon kuten kunnalliseen itsehallintoon.*

#### **4 artikla** **Henkilöt, joita sopimus koskee**

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

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

Sopimuksen henkilöllinen ulottuvuus on sidottu sopimusluonnoksessa sekä asianomaisissa valtioissa asumiseen että yhteen subjektiiviseen (itseidentifikaatio) ja neljään objektiiviseen edellytykseen. Objektiiviset edellytykset ovat vaihtoehtoisia: henkilöä pidetään sopimuksessa tarkoitettuna saamelaisena, jos myös joku niistä täyttyy. Subjektiiviset ja objektiiviset edellytykset ovat yleisesti ottaen sopusoinnussa Suomen lainsäädännön ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Sopimuksen soveltaminen on sidottu sopimusvaltiossa asumiseen. Artiklasta ei kuitenkaan ilmene, mitä asumisella siinä tarkoitetaan; perustelujen mukaan henkilön tulisi asua jossakin sopimusvaltiossa *säännöllisesti huomattavan osan vuodesta* säilyttääkseen yhteytensä saamelaiskulttuuriin. Ongelmia saattaa syntyä tilanteissa, joissa saamelainen esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi asuu pitempiä jaksoja Suomen, Norjan ja Ruotsin ulkopuolella.

Saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaan saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka itse pitää itseään saamelaisena ja edellyttäen muun ohella että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Sopimusluonnoksesta antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät on todennut, että artiklan *kotikieli* käytännössä vastaa saamelaisen määritelmän yhteydessä käytettyä *ensiksi opitun kielen* käsitettä, mitä käsitettä sopimuksella ei lausunnon mukaan ole tarkoitettu muuttua.

Saamelaiskäräjälain 21 §:ssä säädetään, että saamelaiskäräjien vaaleissa on asuinpaikkaan katsomatta äänioikeutettu jokainen viimeistään vaalitoimituksen viimeisenä päivänä (vaalivuoden syyskuussa) 18 vuotta täyttävä saamelainen, joka on Suomen kansalainen tai jolla ulkomaan kansalaisena on ollut kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa silloin, kun pyyntö vaaliluetteloon ottamisesta on viimeistään tehtävä (vaaleja edeltävän vuoden viimeinen päivä). Jokainen äänioikeutettu saamelainen, joka

ei ole vajaavaltainen, on myös vaalikelpoinen eli voidaan asettaa ehdokkaaksi saamelaiskäräjien vaaleissa (lain 22 §). Pysyvästi ulkomailla, myös Norjan ja Ruotsin ulkopuolella, asuva Suomen saamelainen voi äänestää ja olla ehdokkaana saamelaiskäräjien vaaleissa, ja tulla valituksi saamelaiskäräjien jäseneksi. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen näkökulmasta tällainen Suomen saamelainen ei kuitenkaan ole saamelaissopimuksessa tarkoitettu saamelainen, koska artiklassa edellytetty asumisvelvoite ei täyty.

Sopimusluonnoksessa käsitellään myös yksilön oikeuksia. Ongelmaksi saattaa muodostua sen selvittäminen, keitä sopimus yksilötasolla käytännössä koskisi tai keihin sitä tulisi soveltaa. *Perustelujen mukaan henkilön ei tarvitse ilmoittaa lukeutuvansa saamelaisväestöön kuulukseen sopimuksen piiriin; riittävää on, että henkilö täyttää saamelaisväestöön lukeutumisen ehdot.* Perusteluissa todetaan edelleen, että vaatimus saamelaisväestöön rekisteröimisestä puolestaan sulkisi pois sellaiset henkilöt, jotka kieltäytyvät mainitusta rekisteröimisestä, mutta kuitenkin pitävät itseään saamelaisina.

Puiteyleissopimuksen 3 artiklassa turvataan jokaiselle kansalliseen vähemmistöön kuululle oikeus vapaasti valita, kohdellaanko häntä sellaisena vai ei. Valinnasta määritellä itsensä kansalliseen vähemmistöön kuuluvaksi ja siihen liittyvien oikeuksien käyttämisestä ei myöskään saa koitua haitallisia seuraamuksia.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970; jäljempänä rotusyrjintäsopimus) valvontaelimen, rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (jäljempänä rotusyrjintäkomitea), mukaan henkilöä on pidettävä tiettyyn etniseen tai rodulliseen ryhmään kuuluvana, jos hän itse identifioi itsensä tähän ryhmään kuuluvaksi (*yleissuositus VIII*). Rotusyrjintäkomitea on vahvistanut alkuperäiskansoihin kohdistuvan syrjinnän kuuluvan rotusyrjintäsopimuksen soveltamisalaan (*yleissuositus XXIII*).

*Artiklaehdotuksessa sopimuksen soveltaminen on sidottu sopimusvaltiossa asumiseen. Ehdotuksesta ei ilmene, mitä asumisella siinä tarkoitetaan.*

*Perustelujen mukaan henkilön tulisi asua jossakin sopimusvaltiossa säännöllisesti huomattavan osan vuodesta säilyttääkseen yhteytensä saamelaiskulttuuriin. Ongelmia saattaa sen vuoksi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö työn tai opiskelun vuoksi asuu pitempiä jaksoja ulkomailla, siis myös Ruotsin ja Norjan ulkopuolella. Kun artikla on ymmärretty myös yhteispohjoismaiseksi saamelaisen määritelmäksi, asumisedellytys saattaa olla ongelmallinen Suomen saamelaiskäräjälain 21 ja 22 §:n näkökulmasta. Saamelaiskäräjälain 3 §:ssä olevaa saamelaisen määritelmää ehdotus ei sinällään muuta, mutta yhteispohjoismaiseksi saamelaisen määritelmäksi ymmärrettynä saattaisi velvoittaa muuttamaan.*

*Sopimusluonnoksen henkilöllistä ulottuvuutta koskevat objektiiviset edellytykset näyttävät sinänsä selkeästi muotoiltuilta; käytännössä määrittely kuitenkin on niin avoin, että sopimuksen henkilöllisen ulottuvuuden ratkaiseminen artiklan pohjalta ja perustelujen valossa voi muodostua erittäin haasteelliseksi tehtäväksi.*

## 5 artikla Valtion vastuun ulottuvuus

**Valtioiden tämän sopimuksen mukaiset velvollisuudet koskevat kaikkia valtiollisia toimielimiä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Myös muita julkisen hallinnon ja julkisen toiminnan toimielimiä koskevat nämä velvollisuudet. Sama koskee yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat muita julkisia tehtäviä.**

**Tätä sopimusta sovellettaessa saamelaiskäräjiä ja muita saamelaistoimielimiä, riippumatta niiden kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaisesta asemasta, ei pidetä valtioon kuuluvina paitsi milloin ne käyttävät julkista valtaa.**

Artiklaehdotuksen ensimmäisen kappaleen mukaan valtioiden nyt käsiteltävän sopimusluonnoksen mukaiset velvollisuudet koskisivat kaikkia julkista valtaa käyttäviä kansallisia toimielimiä ja oikeussubjekteja ja riippumatta siitä, missä laajuudessa ne julkista valtaa käyttävät.

Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää säännökset julkisen vallan käytön delegoinnista. Näitä säännöksiä sovelletaan myös pantaessa täytäntöön Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Toimivallan jaon toteuttaminen saattaa kuitenkin edellyttää lainsäädäntötoimia, jotta sopimukseen sisältyvät artiklat voidaan panna Suomessa täytäntöön sisältönsä mukaisesti. Ehdotettu artikla ei poista velvollisuutta selvittää kunkin yksittäisen artiklan osalta sen kansallisen täytäntöönpanon mahdollisesti edellyttämät lainsäädäntötoimet.

Wienin yleissopimuksen 26 artiklan mukaan valtioilla on velvollisuus panna kansainväliset sopimukset täytäntöön vilpittömässä mielessä. Valtioiden on näin ollen huolehdittava siitä, että sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat myös käytännössä.

Kansallisilla toimielimillä siten ei ole kansainvälisoikeudellista vastuuta toimenpiteistään, vaan tätä vastuuta kantaa yksinomaan Suomen valtio eli Suomen hallitus kansainvälisenä toimijana. Valtion vastuu käsittää muun muassa valtionhallinnon, mukaan lukien eduskunnan ja tuomioistuinten, toimet sekä kuntahallinnon ja valtiokirkot. Suomen valtion tehtävänä on lainsäädäntö- tai muiden toimenpiteiden kautta kansallisesti huolehtia ja kansainvälisesti vastata siitä, että kansalliset elimet noudattavat kansainvälisen sopimuksen määräyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan Pabla KY v. Suomi (47221/99; 22.6.2004, § 29) katsonut, että ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan toteutumisen kannalta oleellista on ainoastaan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien valtiota sitovien velvoitteiden tosiasiallinen toteutuminen yksittäistapauksessa, ei valtion sisäinen toimivallan jako.

*Wienin yleissopimuksen 26 artiklan mukaan valtioiden on huolehdittava siitä, että niitä sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvoitteet toteutuvat myös käytännössä. Suomen lainsäädännön sisältämiä julkisen vallankäytön delegointisääntöjä sovelletaan myös kansainvälisiä sopimuksia toimeenpantaessa. Kansallisilla elimillä ei kuitenkaan*

*ole kansainvälisoikeudellista vastuuta toimenpiteistään, vaan tätä vastuuta kantaa yksinomaan Suomen hallitus kansainvälisenä toimijana.*

*Artiklaehdotus on luonteeltaan toteava eikä sellaisena ongelmallinen Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Ehdotus ei kuitenkaan poista velvollisuutta selvittää kunkin yksittäisen artiklan osalta sen kansallisen täytäntöönpanon mahdollisesti edellyttämät lainsäädäntötoimet.*

## 6 artikla

### Valtioiden toimenpiteet suhteessa saamelaisiin

**Sopimusvaltioiden tulee tehokkaasti luoda saamelaisille edellytykset säilyttää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan, elinkeinojaan ja yhteiskuntaelämäänsä.**

**Valtioiden tulee luoda suotuisat edellytykset saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiselle ja kehittämiselle.**

**Valtioiden vastuu tämän sopimuksen mukaisista toimenpiteistä käsittää kohtuullisissa määrin myös ne saamelaiset, jotka asuvat perinteisten saamelaisalueiden ulkopuolella.**

Artiklaehdotuksen 1 kappale vastaa sinänsä perustuslain 17 §:n 3 momenttia ja 121 §:n 4 momenttia, joihin sisältyvää kulttuurikäsitettä on selvitetty tarkemmin 1 artiklan kohdalla.

Artiklaehdotuksesta tai sen perusteluista ei ilmene, mitä suotuisilla edellytyksillä ja/tai saamelaisilla paikallisyhteisöillä (de samiska lokalsamhällena) artiklan 2 kappaleessa tarkoitetaan. Saamelaisilla paikallisyhteisöillä ei tässä kohtaa tarkoitettane kolttalaissa (253/1995) mainittuja kolttien kyläkokouksia (42 §) eikä kolttaneuvostoja (43 §), koska nämä elimet on huomioitu erikseen sopimusluonnoksen 21 artiklassa (muut saamelaiset yhteisöt). Kolttalain tavoitteena on edistää kolttaväestön ja –alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Kolttalain mukaisia toimenpiteitä suoritetaan laissa määritellyn kolttaluoen kehittämiseksi. Alue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella Inarin kunnassa.

Artiklan 3 kappaleessa mainituilla perinteisillä saamelaisalueilla tarkoitetaan Suomessa saamelaisten kotiseutualuetta. Mainitun 3 kappaleen mukaan valtioiden vastuu sopimuksen mukaisista toimenpiteistä käsittää kohtuullisissa määrin myös ne saamelaiset, jotka asuvat perinteisten saamelaisalueiden ulkopuolella. Perustelujen mukaan kolmannen kappaleen tarkoituksena on varmistaa, että myös perinteisten saamelaisalueiden ulkopuolella asuvat saamelaiset voivat kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elinkeinoelämäänsä ja saavat mahdollisuuden osallistua saamelaisten yhteiskuntaelämään. Epäselväksi kuitenkin jää, kuinka laajalle valtioiden vastuu tässä kohtaa ulottuu.

Merkittävin saamelaisiin / alkuperäiskansaan kohdistuvia toimenpiteitä koskeva sopimusmääräys on KP-sopimuksen 27 artikla, jonka mukaan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä "ei saa kieltää oikeutta yhdessä mui-

den ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään".

Oma kulttuuri ilmenee ihmisoikeuskomitean mukaan muun muassa alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön perinteisenä elämäntapana. Ihmisoikeuskomitea on 27 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan nro 23 katsonut, että vähemmistön oikeus nauttia kulttuurista koskee myös kulttuurin aineellista perustaa eli elinkeinoja ja soveltuu myös vähemmistöryhmään kuuluviin yksilöihin. Artikla velvoittaa näin ollen valtiota turvaamaan vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä kulttuuristen oikeuksien käyttömahdollisuudet. KP-sopimuksen 27 artiklan kanssa sisällöltään lähes identtinen on lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 30 artikla, joka käsittelee alkuperäiskansaan kuuluvien lasten oikeutta harjoittaa alkuperäiskansan kulttuuria.

Puiteyleissopimuksen 5 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät, nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä. Perinnäistavat ja kulttuuriperintö kuuluvat artiklassa suojattuihin tekijöihin.

Puiteyleissopimuksen 3 artiklan 2 momentti puolestaan takaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille oikeuden käyttää puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia yksin ja yhdessä toisten kanssa. Jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön on kuitenkin näin toimiessaan kunnioitettava kansallista lainsäädäntöä ja muiden, erityisesti muihin kansallisiin vähemmistöihin tai valtaväestöön kuuluvien henkilöiden oikeuksia (puiteyleissopimuksen 20 artikla).

ILO-yleissopimuksen 2 artiklan mukaan hallituksille kuuluu vastuu kysymyksessä olevien kansojen oikeuksia puolustavien ja heidän koskemattomuutensa takaavien yhteen sovitettujen ja järjestelmällisten toimien kehittämisestä yhteistyössä näiden kansojen kanssa (1 kappale). Mainittujen kansojen jäsenten, instituutioiden, omaisuuden, työvoiman, kulttuurin ja ympäristön suojelemiseksi on tarvittaessa ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin (4 artikla 1 kappale).

*Artiklan 1 kappale vastaa perustuslain 17 §:n 3 momenttia ja 121 §:n 4 momenttia, joskin vain saamelaisten perinteisten elinkeinojen katsotaan kuuluvan perustuslaissa turvatun saamelaisen kulttuurimuodon piiriin ja on tällä rajoituksella sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Artiklan 2 kappaleelle ei löydy vastinetta kansallisesta lainsäädännöstä. Artiklan 3 kappaleesta tai sopimusluonnoksen perusteluista ei ilmene kuinka laajalle tässä kappaleessa tarkoitettu valtion vastuu perinteisten saamelaisalueiden ulkopuolella käytännössä ulottuu.*

## 7 artikla Syrjimättömyys ja erityistoimenpiteet

Saamelaisille kansana ja yksilöinä tulee turvata suoja kaikkea syrjintää vastaan.

**Valtioiden tulee tarvittaessa ryhtyä erityisiin saamelaisia koskeviin positiivisiin toimenpiteisiin saamelaisten tämän sopimuksen mukaisten oikeuksien toteuttamiseksi.**

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Edelleen perustuslain 22 §:ssä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:ssä on taattu ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä, eikä ketään sen mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain esitöiden (HE 309/1994 vp) mukaan yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei estä sitä, että tarvittaessa turvaututaan myös positiivisiin erityistoimenpiteisiin. Esityksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että suhteellisuusperiaatteen sidottu erityiskohtelu on linjassa sen kanssa, että perustuslain ei ymmärretä estävän ”tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.”

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös konkretisoituu yhdenvertaisuuslaissa (21/2004), jonka tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Laki sisältää perustuslain 6 §:ää vastaavan säännöksen syrjinnän kiellosta sekä lisäksi syrjinnän määritelmän. Laissa asetetaan viranomaiselle velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan unionin neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY) ja neuvoston direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY). Kiihottaminen kansanryhmää vastaan, syrjintä ja työsyryntä ovat rikoslain mukaan rangaistavia tekoja (rikoslain 11 luvun 10 ja 11 § sekä 47 luvun 3 §).

Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1999; jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) on perustuslain 6 §:ää vastaava määräys (14 artikla), joka koskee ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien yhteydessä epäiltyä syrjintää. Perustuslain perusoikeussäännökset on laadittu sopimuksessa tunnustettujen ja turvattujen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien pohjalta. Euroopan ihmisoikeussopimusta on täydennetty kahdennelatoista pöytäkirjalla, joka tuli Suomen osalta voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005. Pöytäkirjan 1 artikla sisältää soveltamisalaltaan yleisen kaikkinaisen syrjinnän kiellon, joka velvoittaa valtioita takaamaan laissa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista henkilön asemaan

perustuvaa syrjintää. Artiklan 2 momentissa kielletään vastaavanlainen syrjintä viranomaistoiminnassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla velvoittaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtioita ryhtymään tarvittaessa positiivisiin erityistoimiin. Syrjintäkiellon vastaista on näin ollen jättää ilman objektiivista ja hyväksyttävää syytä kohdelematta eri tavalla henkilöitä, joiden tosiasialliset tilanteet poikkeavat toisistaan huomattavalla tavalla (Thlimmenos v. Kreikka, no. 34369/97, § 44).

KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja yhtäläiseen lain suojaan ilman syrjintää. Kansallisella lailla tulee vastaavasti kieltää kaikki syrjintä sekä taata kaikille yhtäläinen ja tehokas suojeleminen muun muassa rotuun, kieleen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentin nro 23 ja komitean Suomea koskevien näkökantojen mukaan KP-sopimuksen 27 artikla, sanamuodostaan huolimatta, saattaa edellyttää myös positiivisia erityistoiminteitä vähemmistöihin kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi. Positiivisen syrjinnän tarkoituksena on vähentää niitä tekijöitä tai hävittää ne tekijät, jotka aiheuttavat tai pitkittävät yleissopimuksen vastaista syrjintää. Valtio voi tässä tarkoituksessa esimerkiksi kohdella tiettyä väestöryhmää muusta väestöstä poikkeavasti tiettyjen, määrättyjen asioiden osalta. Positiivinen syrjintä on ihmisoikeuskomitean mukaan kuitenkin sallittua vain niin kauan, kuin se on tarpeen tosiasiallisen syrjinnän poistamiseksi (yleiskommentti nro 18).

Rotusyrjintäsopimuksessa käytetään laajalti ilmaisua ”rotusyrjintä”. Rotusyrjinnän määritellään tarkoittavan sopimuksessa kaikkea rotuun, ihonväriin, syntyperään tahi kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena on ihmisoikeuksien tai perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla (1 artiklan 1 kohta). Rotusyrjintäkomitea on alkuperäiskansoja koskevassa yleissuosituksessaan nimenomaisesti todennut alkuperäiskansoihin kohdistuvan syrjinnän kuuluvan rotusyrjintäsopimuksen soveltamisalaan (*yleissuositus XXIII*). Sopimuksen 1 artiklan 4 momentin mukaan rotusyrjintänä ei ole pidettävä erityisiä toimenpiteitä, joiden ainoana tarkoituksena on taata riittävä edistys tietyille rodullisille tai etnisille ryhmille tai yksilöille, jotka tarvitsevat välttämättömänä pidettävää suojeletoa sen varmistamiseksi, että nämä ryhmät tai yksilöt voivat yhtäläisesti nauttia ja käyttää ihmisoikeuksia. Positiivisen kohtelun edellytyksenä on kuitenkin, että erityistoimet eivät johda erilaisten oikeuksien voimassa pitämiseen eri roturyhmille ja että erityistoimia ei jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu.

Puiteyleissopimuksen sopimusvaltiona Suomi on sitoutunut kansallisten vähemmistöjen sekä näihin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemaan kiinteänä osana ihmisoikeuksien kansainvälistä suojaamista (1 artikla). Sopimusvaltiona Suomi on myös sitoutunut takaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille oikeuden yhdenvertaisuuteen lain edessä ja tasavertaisen lain suojan. Tässä suhteessa kaikki syrjintä kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perusteella on kielletty (4 artikla). Myös alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998; jäljempänä vähemmistökieliperuskirja), 7 artiklan 2 kappaleeseen (alu-



eellisiä kieliä ja vähemmistökieliä koskevat erityistoimet) liittyy positiivisen erityiskohdelun velvoite.

Artiklaehdotusta vastaavat määräykset sisältyvät myös kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 68/1986) ja lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. KP-sopimus (26 artikla) ja TSS-sopimus (2 artikla) sisältävät niin ikään syrjintäkiellon. Alkuperäiskansajulistus sisältää yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä koskevan artiklan (2 artikla). ILO-yleissopimuksen 3 §:ssä määrätään, että alkuperäis- ja heimokansojen tulee voida nauttia täysimääräisesti ihmisoikeuksista ja perusvapauksista ilman rajoituksia ja syrjintää.

*Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen on tarkoitettu kattavan myös tietyt ryhmät (esimerkiksi lapset, vanhuksat ja vähemmistöt) \*. Tähän nähden ja Suomen varsin kattavan yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyslainsäädännön huomioon ottaen ehdotuksen ei voida katsoa säännöksen 1 virkkeeseen sisältyvää kansa-käsitettä lukuun ottamatta olevan ristiriidassa kansallisen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

## **8 artikla** **Vähimmäisoikeudet**

**Oikeudet, joita suojataan tässä sopimuksessa, ovat vähimmäisoikeuksia. Ne eivät estä yksittäistä sopimusvaltiota laajentamasta saamelaisten oikeuksia tai ryhmästä pidemmälle meneviin toimenpiteisiin, eikä niitä voida käyttää perusteena rajoittaa sellaisia saamelaisten oikeuksia, jotka seuraavat muista oikeussäännöistä.**

Useimmissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on ehdotusta vastaava määräys. Tällainen määräys sisältyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artiklaan, KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen 5 artikloihin, puiteyleissopimuksen 22 artiklaan ja vähemmistökieliperuskirjan 4 artiklaan. Vastaava artikla on myös alkuperäiskansajulistuksen 43 artiklassa ja ILO-yleissopimuksen 35 artiklassa.

*Useimmissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on ehdotettua 8 artiklaa vastaava määräys, joten ehdotus on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön kanssa.*

## 9 artikla Saamelaisten perinnäistavat

**Valtioiden tulee osoittaa asiaankuuluvaa kunnioitusta saamelaisten oikeuskäsityksille, oikeudellisille perinteille ja perinnäistavoille.**

**Sen mukaisesti, mitä 1 kappaleessa määrätään, tulee sopimusvaltioiden, valmistellessaan lainsäädäntöä sellaisilla aloilla, joilla saattaa olla saamelaisia perinnäistapoja, erityisesti selvittää, onko perinnäistapoja olemassa ja tulisiko niille siinä tapauksessa antaa suojaa tai tulisiko ne muuten ottaa huomioon lainsäädännössä. Myös lainkäytössä tulee saamelaiset perinnäistavat ottaa asianmukaisesti huomioon.**

Ehdotuksen mukaan saamelaisten oikeuskäsityksiä, oikeudellisia perinteitä ja perinnäistapoja tulee kunnioittaa sekä perinnäistapojen mahdollinen olemassaolo selvittää ja tarvittaessa ottaa huomioon. Perinnäistapojen mahdollinen olemassaolo ja sisältö tulisi ehdotuksen perustelujen mukaan selvittää viran puolesta ja lisäksi ”arvioida, ovatko saamelaiset perinnäistavat oikeudellisesti kelvollisia eli onko niistä kehittynyt tapaoikeus, vai tuleeko perinnäistapaa tai oikeuskäsitystä soveltaa jollakin muulla tavalla lain tulkinnassa ja muissa konkreettisissa ratkaisuisissa”. Artiklan 1 kappaleessa mainittuja oikeuskäsityksiä tai oikeudellisia perinteitä ei ole ehdotuksen yhteydessä tarkemmin selvitetty. Perustelujen mukaan perinnäistapoja on erityisesti poronhoidossa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan perustuslain 17 § 3 momentti velvoittaa yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa ”julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta säännös ei merkitsisi siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.”

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain ja maan tavan eli tapaoikeuden suhteesta lainkäytössä on säädetty oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §:ssä: ”Tuomarin tulee tarkoin tutkia lain oikeata tarkoitusta ja perustusta sekä tuomita sen mukaan, mutta ei vastoin sitä, oman mielensä mukaan. Maan tapa, jos se ei ole kohtuuton, olkoon hänellä myös ohjeena tuomitessaan, kun säädettyä lakia ei ole.”

Suomen oikeusjärjestelmässä lainsäädäntö on painavin oikeuslähde. Sen puuttuessa myös maan tapa eli tapaoikeus voi toimia merkittävänä oikeuslähteenä. Siihen liittyy kuitenkin kaksi erityistä näkökohtaa: milloin tapaoikeus on niin yhdenmukainen ja pitkäkestoinen, että voidaan puhua tapaoikeudesta. Tähän ilmeisesti viittaa artiklan perustelujen maininta perinnäistavan oikeudellisesta kelvollisuudesta. Toinen näkökohta koskee tapaoikeudelta edellytettyä kohtuullisuutta: tapa voi olla myös mielivaltainen taikka vanhentunut yhteiskunnallisen tai oikeudellisen kehityksen myötä. Tämäkin on huomioitu artiklaehdotuksen perusteluissa: ”Perinnäistavan mahdollisen torjumisen syynä on tavan luonne eli esimerkiksi se, että perinnäistapa rikkoo muita peruseriaatteita.”

Artiklassa ehdotettu selvittämisvelvollisuus poikkeaa erityisesti tuomioistuinten osalta varsin paljon niistä säännöistä, joita Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy lainkäytöstä ja todistelusta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n mukaan riita-asiassa kantajan tulee näyttää toteen ne seikat, jotka tukevat kannetta. Jos vastaaja edukseen tuo esiin jonkin seikan, hänen on vahvistettava se todisteilla. Rikosasiassa kantajan tulee näyttää toteen ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa nojautuu. Kaikkia esille tulleita seikkoja huolellisesti harkittuaan oikeuden tulee päättää, mitä asiassa on pidettävä totena (17 luvun 2 §).

Tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todisteita, milloin tarpeelliseksi harkitaan. Se ei kuitenkaan saa vastoin asianosaisten yhteistä tahtoa, omasta aloitteestaan määrätä uutta todistajaa kuulusteltavaksi tai uutta asiakirjaa esitettäväksi asiassa, jossa sovinto on sallittu tai jos asianomistaja vaatii rangaistusta asianomistajarikoksesta, mistä ei ole säädetty muuta tai kovempaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään neljä vuotta vankeutta (17 luvun 8 §).

Puiteyleissopimuksen 5 artiklassa Suomi on sitoutunut edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä. Puiteyleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sopimuspuolet ovat sitoutuneet ryhtymään tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään. Vähemmistökieliperuskirjan 9 artikla sisältää määräyksiä saamelaiden oikeudesta käyttää omaa kieltään oikeusviranomaisissa.

Alkuperäiskansajulistuksen 34 artiklassa on tunnustettu alkuperäiskansoille oikeus ylläpitää ja kehittää myös oikeudellisia järjestelmiä ja käytäntöjä (judicial systems and customs) siellä, missä niitä on. Myös ILO-yleissopimuksessa on alkuperäiskansojen tapojen ja tapaoikeuden huomioimista koskevia määräyksiä. Kansallista lainsäädäntöä kysymyksessä oleviin kansoihin sovellettaessa on niiden tavat tai tapaoikeus otettava asianmukaisesti huomioon. Lisäksi mainitulla kansoilla on oltava oikeus säilyttää omat tapansa ja instituutionsa, elleivät ne ole ristiriidassa valtion lainsäädännön määrittelemien perusoikeuksien ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa (8 artiklan 1 ja 2 kohdat).

Perinnäistapojen huomioimisen osalta voitaneen käytännön esimerkkinä viitata nykyistä poronhoitolakia (848/1990) koskevaan hallituksen esitykseen (HE 244/1989 vp). Sen sivulla 4 on todettu, että poronhoito on saamelaisen kulttuurin säilyttämisen välttämätön edellytys, ja pidetty poronhoidon merkitys huomioon ottaen tärkeänä, että poronhoidon harjoittamisen edellytyksiä parannetaan. Esityksessä tuotiin lisäksi esille, että poronhoitoon liittyvät olosuhteet ja menettelytavat ovat erilaiset poronhoitoalueen eri osissa ("tunturialueilla poronhoito on saamelaiskulttuurin osa, ja siellä sillä on omat erityispiirteensä"), mutta päädyttiin kuitenkin siihen, että poronhoidossa on kokonaisuutena niin paljon yhteisiä piirteitä, ettei lakiin oteta erilaisia säännöksiä poronhoitoalueen eri alueita varten.

Esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 3/1990 vp) totesi muun ohella, että ”paliskuntajohtoinen poronhoitomalli ulotetaan ehdotuksessa myös alueille, joissa poroja valiokunnan saman selvityksen mukaan hoidetaan perinteisesti toisella tavalla. Esimerkiksi Käsivarren paliskunta toimii jakautuneena kolmeen erilliseen kyläkuntaan, ja kunkin kyläkunnan poroja hoidetaan erillään. Paliskuntajohtoisen poronhoitomallin toteuttaminen saattaa osoittautua hankalaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi tällaisilla alueilla, minkä vuoksi valiokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että yhdenmukaiseen järjestelyyn ei tältä osin välttämättä pidäkään pyrkiä”. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta antamassaan lausunnossa (PeVL 21/2007 vp - HE 112/2007 vp) perustuslakivaliokunta, käsiteltyään ehdotusta perustuslain 17 §:n 3 momentin valossa, piti ”tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään kokonaisuudistukseen, jossa saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVM 17/1994) unohtamatta muun paikallisen väestön oikeuksia (PeVL 8/1993 vp), ja että saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa varmistetaan alusta lähtien.”

*Artiklaehdotus on muotoiltu varsin väljästi. Jos ehdotuksella on tarkoitettu korostaa kansalliseen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia velvoitteita sekä niiden parempaa huomioimista hallinnossa, lainkäytössä ja lainvalmistelussa, sanamuodoltaan perusteluitaan suppeampaa artiklaehdotusta voidaan pitää luonteeltaan julistuksenomaisena, Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita heijastelevana tavoitemääräyksenä.*

*Jos taas ehdotuksella on tarkoitettu Suomen nykyisestä oikeusjärjestyksestä poikkeavien menettelytapojen luomista, ehdotus on ongelmallinen kansalliseen lainsäädäntöön sen eri osa-alueilla sisältyvien menettelytapasäännösten suhteen.*

## **10 artikla**

### **Oikeussääntöjen harmonisointi**

**Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa edistää saamelaisten yli valtionrajojen suuntautuvan toiminnan kannalta merkityksellisen lainsäädännön ja muun sääntelyn jatkuvaa harmonisointia.**

Pohjoismaisella lainsäädäntöyhteistyöllä on pitkät perinteet. Lainsäädännön harmonisointiin ja rajaesteiden poistamiseen tähtävää työ on ollut keskeisesti esillä myös Pohjoismaiden neuvostossa ja sen toiminnassa. Neuvoston toimintaa säätelevän yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962) mukaan sopimuspuolten on pyrittävä säilyttämään ja kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymyksissä, ja neuvoteltava keskenään niistä yhteisesti kiinnostavista kysymyksistä, joita käsitellään eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä konferensseissa.

Valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä koskevia määräyksiä on myös muissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Puiteyleissopimuksen 18 artiklan 1 kappale kos-

kee kahden- ja monenvälisiä kansainvälisten sopimusten tekemistä tarvittaessa toisten valtioiden kanssa ja 2 kappale tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä rajat ylittävän yhteistyön rohkaisemiseksi. Vähemmistökieliperuskirjan 14 artiklassa on vastaavat, vähemmistökieliä koskevat yhteistyömääräykset.

Alkuperäiskansajulistuksen 36 artiklaan on kirjattu sekä alkuperäiskansojen oikeus valtioiden rajat ylittävään yhteistyöhön että valtioiden velvollisuus helpottaa tämän oikeuden toteutumista. Myös ILO-yleissopimuksen 32 artiklan mukaan hallitusten on ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin toimiin, muun muassa solmimalla kansainvälisiä sopimuksia, helpottaakseen alkuperäiskansojen yhteydenpitoa ja yhteistyötä rajojen yli.

*Tavoitemääräykseksi ymmärrettyinä ehdotus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai kansallisen lainsäädännön kanssa.*

### 11 artikla

#### Yhteistyö kulttuuriin ja elinkeinoihin liittyvissä järjestelyissä

**Valtioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin helpottaakseen saamelaisten elinkeinojen harjoittamista ja saamelaisten kulttuuristen tarpeiden tyydyttämistä yli valtionrajojen. Tässä tarkoituksessa valtioiden tulee pyrkiä poistamaan saamelaisten elinkeinotoiminnalla vielä olevia esteitä, jotka johtuvat saamelaisten kansalaisuudesta tai asuinpaikasta taikka muutoin siitä, että saamelaisten asuinalue ulottuu useiden valtioiden alueelle, sekä antamaan saamelaisille mahdollisuus kulttuuritarjontaan siinä maassa, jossa he milloinkin oleskelevat.**

Artiklaehdotuksen osalta voidaan viitata 10 artiklan kohdalla mainittuihin kansainvälis-oikeudellisiin normeihin. Lisäksi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puuteyleissopimuksen 17 artikla sisältää määräyksiä valtioiden velvollisuudesta olla puutumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin. Määräys koskee erityisesti yhteyksiä henkilöihin, joiden kanssa vähemmistöihin kuuluvilla on sama etninen, sivistyksellinen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö.

Artiklaehdotuksen 1 virkkeessä valtioille asetetaan *velvoite* ryhtyä toimenpiteisiin helpottaakseen saamelaisten elinkeinojen harjoittamista ja saamelaisten kulttuuristen tarpeiden tyydyttämistä yli valtion rajojen. Ehdotuksen 2 virkkeessä sitä vastoin valtiot velvoitetaan vain *pyrkimään* saamelaisten elinkeinotoiminnan esteiden poistamiseen. Ehdotuksen velvoitteet näyttävät näin ollen olevan ristiriidassa keskenään. Ehdotuksen määräykset liittyvät läheisesti myös sopimusluonnoksen V luvun määräyksiin ja edellyttänevät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös EU:n alueellista yhteistyötä koskeviin vaatimuksiin, EU:n tukipolitiikkaan ja siihen, että esimerkiksi porotalouden tukijärjestelmät poikkeavat eri maissa toisistaan. Artikla saattaa edellyttää merkittäviä muutoksia kansallisiin säädöksiin kuten poronhoitolakiin ja kalastuslakiin. Ar-

tiklan 1 virkkeessä ja muuallakin sopimusluonnoksessa olisi syytä puhua vain saamelaisien perinteisistä elinkeinoista eikä elinkeinoista yleensä.

*Artiklaehdotuksen 1 ja 2 virkkeet näyttävät olevan ristiriidassa keskenään, koska ehdotuksen 1 virkkeessä valtioille asetetaan vahvempi velvoite kuin 2 virkkeessä. Ehdotuksen 2 virke voidaan ymmärtää myös tavoitemääräykseksi (valtionrajat ylittävän yhteistyön edistäminen), joka ei olisi ristiriidassa Suomen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Ehdotuksen 1 virke puolestaan asettaa ehdottoman toimintavelvoitteen. Siltä osin artikla edellyttää mahdollisesti voimassa olevan lainsäädännön muuttamista ja eräiden kansainvälisten sopimusten tarkistamista (ks. esim. 43 artikla).*

*Edellä 1 artiklan kohdalla selvitetystä syistä artiklaehdotuksen 1 virkkeessä olisi syytä käsitellä vain saamelaisien perinteisiä elinkeinoja.*

## 12 artikla

### Yhteistyö opetuksessa ja hyvinvointijärjestelyissä

**Valtioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin antaakseen sopimusvaltiossa asuville saamelaisille mahdollisuuden saada opetusta, terveydenhoitoa ja sosiaalihuoltoa toisessa sopimusvaltiossa, jos se on tarkoituksenmukaisempi ratkaisu.**

Artiklaehdotuksen väljästä sanamuodosta on vaikea päätellä, mitä artikla käytännössä tarkoittaa, kun artiklassa tarkoitettun yhteistyön edellytykseksi on asetettu saajan kannalta ”tarkoituksenmukaisempi ratkaisu”. Artiklaehdotuksesta ei ilmene, mihin nähden ratkaisun tulisi olla tarkoituksenmukaisempi.

Perusopetuslain (628/1998) mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisia yhtenäisiä perusteita, mutta varsinaisina opetuksen järjestäjinä toimivat kunnat. Perusopetuslaki ei aseta esteitä kuntien väliselle ja rajat ylittävälle yhteistyölle. Lapin lääninhallituksesta saatujen tietojen mukaan muutamia oppilaita on tullut Ruotsista ja Norjasta Suomeen, mutta suomalaisia oppilaita ei tällä hetkellä ole naapurimaiden kouluissa. Kunnilla on yhteistyöhankkeita opetuslalla ja ne vastaavat lisäkuluistaan, joita aiheutuu lähinnä kuljetuksista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta artiklan otsikossa, artiklatekstissä ja muualla sopimusluonnoksessa käytetyt termit poikkeavat toisistaan. Otsikossa käytetty ilmaisu ”hyvinvointijärjestelyt” ei ole Suomessa vakiintunut termi. Sosiaalihuoltolaissa (710/1982) määritelty sosiaalihuollon käsite taas on sisällöltään varsin laaja: sillä tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (1 §). Sosiaalipalveluilla laissa puolestaan tarkoitetaan muun muassa sosiaalityötä, kasvatus- ja perheneuvontaa, kotipalveluita, asumispalveluita, laitoshuoltoa, perhehoitoa sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa. Sosiaalipalvelua on lain 17 §:n 2 momentin mukaan myös lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoito,

kehitysvammaisten erityishuolto, vammaispalvelut, päihdepalvelut, lastensuojelu, isyyden selvittäminen, elatusavun turvaaminen, ottolapsitoiminta, perheasioiden sovittelu, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva täytäntöönpano sekä omaishoito. Kansanterveyslaissa (66/1972) tarkoitettuun kunnan kansanterveystyöhön kuuluvat esimerkiksi neuvolapalvelut, kunnan asukkaiden sairaanhoidon järjestäminen, sairaankuljetuksen järjestäminen, suun terveydenhuollon ylläpitäminen ja kouluterveydenhuolto (lain 14 §).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta vastaavat kunnat pääsääntöisesti julkisen rahoituksen avulla. Sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät kunta voi järjestää hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä toisen kunnan tai muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityisestä palveluntuottajalta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, 4 §; 733/1992). Yhteistyö sosiaali- ja terveysalalla on kaiken kaikkiaan monimuotoista, perustuu yhteistyösopimuksiin ja sitä kautta myös ostopalveluihin. Asiakokonaisuutta koskeva lainsäädäntö on laaja ja sisältää pakottavia säännöksiä.

Kuntien ja sairaanhoitopiirien kesken on ollut rajat ylittävää yhteistyötä myös sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. Esimerkiksi Utsjoen kunta on ostanut saamenkielisiä palveluita Norjan puolelta päivähoitoasioissa (Tana). Lisäksi Lapin sairaanhoitopiirin ja Helse Finnmarkin kesken vuonna 2007 tehdyn sopimuksen perusteella on ostettu lapsi- ja nuorisopsykiatrisia palveluita (Karasjoki), aikuispsykiatrisia palveluita (Tana) ja erikoissairanhoidon palveluita (Kirkkonniemen sairaala / synnytykset).

Myös tämän artiklan kohdalla voidaan viitata 10 artiklan yhteydessä mainittuihin kansainvälisoikeudellisiin normeihin.

*Artiklaehdotuksessa käytetyn terminologian ja valitun esitystavan vuoksi artiklan todellista sisältöä on vaikea päätellä. Opetuksen osalta sopimusehdotuksen 12 artikla on toteuttavissa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla käytetty terminologia ei vastaa muualla sopimusluonnoksessa käytettyä terminologiaa.*

### **13 artikla** **Saamelaissymbolit**

**Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta määrätä saamen lipun ja muiden saamelaisten kansallisten symbolien käytöstä. Valtioiden tulee lisäksi yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa edistää saamelaissymbolien näkyväksi tekemistä sellaisella tavalla, joka viittaa saamelaisten asemaan omana kansanaan kolmessa sopimusvaltiossa.**

Suomen lipusta säädetään Suomen lipusta annetussa laissa (380/1978) ja Ahvenanmaan lipusta Ahvenanmaan lipusta annetussa maakuntalaissa (Ahvenanmaan säädöskokoelma 13.8.1992/41). Liputuksesta Suomen lipulla säädetään samannimisessä asetuksessa (383/1978). Saamen lipusta tai sen käytöstä ei ole olemassa säännöksiä.

On asianmukaista, että saamelaisilla on valta määrätä saamen lipusta sekä sen ja muiden saamelaissymbolien käytöstä. Muina saamelaissymboleina artiklan perusteluissa mainitaan saamelaisten kansallislaulu ja saamelaisten kansallispäivä. Esimerkkinä saamelaisymbolien näkyväksi tekemisestä perusteluissa on mainittu saamelaisten kansallispäivän 6. helmikuuta määrääminen Norjassa viralliseksi liputuspäiväksi.

Suomen virallista liputuspäivistä on säädetty liputuksesta Suomen lipulla annetun asetuksen 2 §:ssä. Asetuksessa annetaan muitakin määräyksiä liputuksesta, Suomen lipun käytöstä ja Suomen lipun asemasta (arvokkain), kun Suomen lippua käytetään muun lipun ohella. Saamelaisten kansallispäivä ei ole virallinen liputuspäivä Suomessa, mutta Suomen lainsäädäntö ei estä liputusta Suomen ja/tai saamen lipulla sanottuna päivänä.

*Artiklan 1 virke ei ole ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa. Mikäli artiklan 2 virkkeessä mainittu saamelaissymbolien näkyväksi tekeminen tarkoittaa esimerkiksi saamelaisten kansallispäivän määräämistä viralliseksi liputuspäiväksi, artiklan täytäntöönpano edellyttää muutoksia liputuksesta Suomen lipulla annettuun asetukseen. Kansa-käsitteen osalta viitataan aikaisemmin esitettyyn.*



## II luku

### Saamelaishallinto

#### 14 artikla Saamelaiskäräjät

**Kaikissa sopimusvaltiossa on saamelaiskäräjät, joka on maan korkein saamelaisoimielin. Saamelaiskäräjät edustaa maassa saamelaisia ja se valitaan yleiseen äänioikeuteen perustuvilla vaaleilla saamelaisten keskuudesta.**

**Tarkemmat säännökset saamelaiskäräjien vaaleista vahvistetaan laissa, joka valmistellaan 16 artiklan mukaisin neuvotteluin saamelaiskäräjien kanssa.**

**Saamelaiskäräjillä tulee olla sellaisia tehtäviä, jotka mahdollistavat tehokkaan myötävaikuttamisen saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi kansainvälisen oikeuden ja tämän sopimuksen määräysten mukaisesti. Tarkemmat säännökset saamelaiskäräjien toimivallasta vahvistetaan laissa.**

**Saamelaiskäräjät tekee aloitteita ja antaa lausuntoja kaikista tarpeellisiksi katsomistaan asioista.**

Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä (saamelaiskäräjälain 6 §). Saamelaiskäräjien jäsenet ja varajäsenet valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla (10 §). Vaaleissa on asuinpaikkaan katsomatta äänioikeutettu jokainen viimeistään vaalitoimituksen viimeisenä päivänä 18 vuotta täyttävä saamelainen, joka on Suomen kansalainen tai jolla ulkomaan kansalaisena on ollut kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa silloin, kun pyyntö vaaliluetteloon ottamisesta on viimeistään tehtävä (21 §). Saamelaiskäräjien vaaleissa vaalikelpoinen on jokainen äänioikeutettu, joka on suostunut ehdokkaaksi ja joka ei ole vajaavaltainen (22 §). Äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa on saamelaisten keskuudessa yleinen ja yhtäläinen. Artiklan 1 kappaleen määräykset ovat sopusoinnussa Suomen lainsäädännön kanssa.

Artikla 2 kappaleen mukaan tarkemmat säännökset saamelaiskäräjien vaaleista vahvistetaan laissa, joka valmistellaan 16 artiklan mukaisin neuvotteluin saamelaiskäräjien kanssa. Kappaleen mukaiset vaaleja koskevat tarkemmat säännökset on Suomessa vahvistettu saamelaiskäräjälaisissa, joka valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä saamelaisia Suomessa edustaneen saamelaisvaltuuskunnan kanssa. Kyse on yhtäältä 16 artiklan 1 kappaleen mukaisesta neuvottelumenettelystä, johon sovellettaisiin neuvotteluvollisuutta koskevaa saamelaiskäräjälain 9 §:ää. Saamelaiskäräjien vaaleja koskeva sääntely on sellainen 9 §:ssä tarkoitettu toimenpide, josta viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Toisaalta menettelyyn tulee sopimusluonnoksen perustelujen mukaan sovellettavaksi tietyissä tilanteissa myös 16 artiklan 2 kappaleen määräys erityisestä suostumusmenettelystä. Kuten 16 artiklan kohdalla jäljempänä todetaan, tällainen suostumusmenettely on ongelmallinen perustuslain kannalta ja edellyttäisi uutta lainsäädäntöä.

Saamelaiskäräjien tehtävistä ja toimivallasta säädetään saamelaiskäräjälain 5 §:ssä. Saamelaiskäräjät hoitaa saamelaisille Suomessa perustuslaissa taatun kulttuuritsehallinnon puitteissa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa

alkuperäiskansana koskevat asiat. Artiklan 3 kappaleen ensimmäisen virke saa sisältönsä sekä sopimusehdotuksen 3 artiklasta että ehdotuksen muista artikloista. Sopimusluonnoksen 3 artiklaa koskevissa huomautuksissa on todettu, että sopimusluonnoksessa ehdotettu saamelaisten itsemääräämisoikeus on ristiriidassa myös Suomen perustuslain kanssa ja menee pitemmälle kuin ne kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on alkuperäiskansa-asioissa sitoutunut.

Saamelaiskäräjät voi tehdä ”tehtäviinsä kuuluvissa asioissa” viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja (ks. saamelaiskäräjälain 5 §). Artiklan 4 kappaleessa määrätään näin ollen nykyainsäädäntöä laajemmasta aloiteoikeudesta.

Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ei ole erityisiä määräyksiä artiklassa tarkoitetuista asioista.

Alkuperäiskansajulistuksen 5 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla tulee olla oikeus ylläpitää ja vahvistaa erityisiä poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia instituutioitaan. Samalla niillä tulee olla oikeus halutessaan osallistua täysimääräisesti valtion poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään.

ILO-yleissopimuksen osalta ks. sopimusluonnoksen 16 artiklaa koskevat huomiot.

*Artiklan 1 kappaleen määräykset ovat sopusoinnussa perustuslain ja Suomen lainsäädännön kanssa.*

*Artiklan 2 kappaleen viittaus 16 artiklan mukaiseen suostumusmenettelyyn on ongelmallinen perustuslain kannalta, koska perustuslaissa ei ole tällaista suostumusmenettelyä mahdollistavaa säännöstä.*

*Myös artiklan 3 kappaleen viittaus kansainvälisen oikeuden ja sopimusluonnoksen mukaiseen saamelaisten itsemääräämisoikeuteen on ongelmallinen perustuslain kannalta, kuten mietinnön sopimusluonnoksen 3 artiklan yhteydessä on todettu.*

*Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjät voi tehdä ”tehtäviinsä kuuluvissa asioissa” viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Artiklan 4 kappaleen määräys edellyttäisi näin ollen lainmuutosta.*

*Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ei ole erityisiä määräyksiä artiklassa tarkoitetuista asioista.*

## 15 artikla Saamelaiskäräjien itsenäiset päätökset

**Saamelaiskäräjät tekee itsenäisiä päätöksiä niissä asioissa, joissa sillä kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaan on toimivalta tehdä sellaisia päätöksiä.**

**Saamelaiskäräjät voi sopia valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten yksiköiden kanssa yhteistyöstä saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän vahvistamiseksi.**

**Saamelaiskäräjät voi tehdä päätöksiä saamelaisten edustajana kaikissa sopimusvaltioissa siinä laajuudessa, jossa saamelaisten oikeus itsenäisesti päättää tietyistä asioista johtuu kansainvälisestä oikeudesta.**

Saamelaiskäräjälain 5 §:n mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää päätösvaltaa siten kuin lainsäädännössä säädetään. Saamelaiskäräjät on pääasiassa kansallisille viranomaisille aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin. Saamen kielilain (1086/2003) 28 §:n mukaan saamelaiskäräjät seuraa kielilain soveltamista ja voi antaa suosituksia kielilainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Saamelaiskäräjillä on saamelaiskäräjälain mukaan oikeus käyttää päätösvaltaa saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen käytöstä (8 §).

Artiklan 1 ja 3 kappaleissa määrätään saamelaiskäräjien oikeudesta tehdä sellaisia päätöksiä, jotka kuuluvat sen toimivaltaan kansainvälisen oikeuden nojalla. Edellä mainittujen kappaleiden määräykset kansainvälisen oikeuden sitovuudesta ovat toteavia ja sopusoinnussa perustuslain ja Suomen lainsäädännön kanssa. Artiklan 2 kappaleen määräykset saattavat edellyttää toimivallasta säätämistä kansallisessa lainsäädännössä.

Artiklassa tarkoitettuja asioita käsitellään yleisesti alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklassa. Sen mukaan käyttäessään itsemääräämisoikeuttaan alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan tai itsehallintoon sisäisiin ja paikallisiin asioihin liittyvissä kysymyksissä.

Lisäksi saamelaiskäräjien päätöksenteosta määrätään ILO-yleissopimuksen 6 artiklassa (ks. saamelaissopimusluonnoksen 14 artikla) ja 7 artiklassa, jonka mukaan alkuperäiskansojen edellytetään saavan itse päättää niiden elämää, uskomuksia, instituutioita, henkistä hyvinvointia sekä niiden asuttamaa tai muutoin käyttämää maata koskevien kehittämissuunnitelmien tärkeysjärjestyksestä sekä hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.

*Artiklan määräykset eivät ole ongelmallisia Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta.*

*Artiklan 2 kappaleen määräykset saattavat edellyttää toimivallasta säätämistä kansallisessa lainsäädännössä.*

## 16 artikla Saamelaiskäräjien neuvottelu-oikeus

**Ennen kuin julkinen viranomainen tekee päätöksen asiassa, jolla on olennainen merkitys saamelaisille, tulee saamelaiskäräjien kanssa neuvotella. Näiden neuvottelujen tulee tapahtua riittävän aikaisin, jotta saamelaiskäräjät voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja lopputulokseen.**

**Valtioiden ei ilman asianomaisten saamelaiskäräjien suostumusta tule ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin tai sallia sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat merkittävästi vahingoittaa saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavallaan ehtoja.**

Artiklan 1 kappaleessa määrätään erityisestä neuvotteluvelvoitteesta. Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetään, että viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella säännöksessä lueteltua toimintaa. Lain esitöiden (HE 248/1994 vp) mukaan tavoitteena oli eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunnon (SoVL 11/1990 vp) mukaisesti luoda osaltaan edellytykset ILO-yleissopimuksen ratifioinnille. Yleissopimuksen 6 artikla edellyttää neuvotteluja alkuperäiskansan edustajien kanssa aina, kun harkitaan lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus. ILO-yleissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että näissä neuvotteluissa tulee vilpittömästi pyrkiä saavuttamaan yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimille (HE 306/1990 vp). Sopimusluonnoksen perusteluissa myös todetaan, että yksimielisyys ei ole tässä yhteydessä ehdoton edellytys.

Sopimusluonnoksen perustelujen mukaan saamelaiskäräjien neuvottelu-oikeus koskisi kaikentyypisiä asioita, sekä lainsäädäntöä että hallintoa. Saamelaiskäräjälain 9 §:stä johtuu, että viranomaisina ministeriöiden tulee kuulla saamelaisia ja neuvotella heidän kanssaan valmisteltaessa hallituksen esitystä eduskunnalle asiasta, joka vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja koskee mainitussa 9 §:ssä tarkoitettua toimintaa saamelaisten kotiseutualueella.

Sopimusluonnoksen neuvotteluvelvoitteen sisältö ja laajuus on määritelty väljästi ja epäselvästi. Neuvotteluvelvoite on artiklassa rajattu sellaisiin asioihin, joilla on "olennainen merkitys saamelaisille". Käsitettä ei ole täsmennetty esimerkiksi saamelaiskäräjälain 9 §:n tapaan. Neuvotteluvelvoitetta ei ole myöskään rajattu alueellisesti kuten saamelaiskäräjälain 9 §:ssä. Velvoite ei voi ehdotetuin tavoin asiallisesti täsmentämättömänä koskea koko valtakunnan alueella tapahtuvaa toimintaa.

Artiklan 1 kappaleen neuvotteluvelvoite koskee "julkisia viranomaisia". Sopimusluonnoksen perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan kaikkia luonnoksen 5 artiklan määräyksen piiriin kuuluvia viranomaisia. Ehdotetusta sanamuodosta ei käy selkeästi ilmi, tarkoitetaanko julkisilla viranomaisilla myös 5 artiklan piiriin kuuluvia lainkäyttöviranomaisia eli lähinnä tuomioistuimia. Tuomioistuimille asetettava neuvotteluvelvollisuus olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa (ks. perustuslain 3 ja 21 §). Saamelaiskäräjien osallistumisesta eduskunnassa käsiteltävien asioiden valmisteluun määrätään sopimusluonnoksen 18 artiklassa.

Artiklan 2 kappaleessa määrätään valtiota koskevasta suostumusmenettelystä. Perustuslaissa ei ole tällaista suostumusmenettelyä mahdollistavaa säännöstä (vrt. Ahvenanmaan erityislakeja koskeva 75 §). Määräys on ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa on säädetty saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näiden säännösten voidaan katsoa turvaavan pitkälle sen, ettei julkinen valta ryhdy sellaisiin toimenpiteisiin, jotka voivat merkittävästi vahingoittaa saamelaisten kulttuurin, perinteisten elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia ehtoja. Saamelaiskäräjien mahdollisella suostumuksella ei ole näiden säännösten velvoittavuuden kannalta merkitystä.

Alkuperäiskansajulistuksen 18 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua oikeuksiaan koskevien asioiden päätöksentekoon omien menettelyjensä mukaisesti valittujen edustajien kautta, kuten myös ylläpitää ja kehittää omia päätöksentekolimittään. Julistuksen 19 artiklassa määrätään, että valtioiden tulee neuvotella ja tehdä yhteistyötä vilpittömin mielin asianomaisten alkuperäiskansojen edustuslaitosten kanssa saadakseen heidän vapaan, etukäteisen ja tietoisin suostumuksen ennen kuin valtio hyväksyy ja toimeenpanee sellaisia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, jotka voivat koskea heitä. Viimeksi mainitun artiklan ei voida katsoa tarkoittavan sitä, että alkuperäiskansojen edustuslaitoksilla olisi veto-oikeus artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

ILO-yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan hallitusten on ”neuvoteltava kyseisten kansojen kanssa asianmukaisella tavalla ja erityisesti näiden kansojen edustuselinten kanssa aina, kun harkitaan lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus”. Edelleen kappaleen c kohdan mukaan hallitusten on luotava mahdollisuudet ja tarvittaessa taattava varat alkuperäiskansojen omien instituutioiden ja aloitteiden täysimittaiselle kehittämiselle. Neuvottelut on artiklan 2 kappaleen mukaan käytävä vilpittömin mielin ja olosuhteisiin katsoen asianmukaisella tavalla *pyrkimyksenä* saavuttaa yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimenpiteille. Artiklan 2 kappaleessa ei siten määrätä ehdottomasta suostumusmenettelystä.

Sopimusluonnoksen 16 artiklan 2 kappaleen määräys näyttäisi näin ollen luovan Suomelle uuden kansainvälisen velvoitteen.

*Artiklan 1 kappaleen neuvottelovelvoitteen sisältö ja laajuus on määritelty väljästi ja epäselvästi verrattuna saamelaiskäräjälaissa omaksuttuun ratkaisuun. Artikla edellyttäisi ehdotetussa muodossaan lainsäädännöllisiä muutoksia ja on ongelmallinen perustuslaissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, mikäli määräyksen tarkoitetaan koskevan myös tuomioistuimia.*

*Perustuslaissa ei ole artiklan 2 kappaleen mukaista suostumusmenettelyä mahdollistavaa säännöstä. Määräys olisi ristiriidassa perustuslain kanssa ja sisältäisi uuden kansainvälisen velvoitteen.*

**17 artikla**  
**Saamelaiskäräjien oikeus muun asian valmistelun aikana**

**Saamelaiskäräjillä on oikeus olla edustettuna julkisissa neuvostoissa ja komiteoissa, kun nämä käsittelevät saamelaisten etuihin liittyviä asioita.**

**Saamelaisten etuja koskevat asiat tulee esittää saamelaiskäräjille ennen kuin julkinen viranomainen päättää asiasta.**

**Valtion tulee selvittää, tarvitaanko saamelaiskäräjien edustusta tai ennakkolausuntoa. Asia tulee selvittää riittävän aikaisin, jotta saamelaiskäräjät voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja lopputulokseen.**

**Saamelaiskäräjät päättää itse, milloin saamelaiskäräjät haluaa olla edustettuna tai antaa lausunnon asian käsittelyn aikana.**

Sopimusluonnoksen 17 artiklan 1 kappaleesta ei käy ilmi, mitä saamelaiskäräjien oikeus olla edustettuna tarkoittaa. Määräys voi tarkoittaa läsnäolo-oikeutta, puheoikeutta tai oikeutta nimetä jäsen kulloinkin kyseessä olevaan elimeen.

Edelleen artiklan 1 kappaleesta ei liioin ilmene, mitä julkisilla neuvostoilla, komiteoilla ja viranomaisilla tarkoitetaan. Määräystä tulisi tältä osin selkeyttää, tosin kaikkien mahdollisten elinten luetteleminen on kuitenkin lakiteknisesti vaikeaa. Artiklan perusteluista ilmenee, että kyse on *kansallisista* neuvostoista ja komiteoista. Perusteluista ei voi päätellä, tehdäänkö tällä ero kansallisten ja kunnallisten elinten välillä vai käytetäänkö termiä selventämään, että kyse on kansallisen tason elimistä kansainvälisen tason elinten sijasta.

Kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta sekä saamelaisten kotiseutualueellaan olevasta kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Säännöksen sisältönä on estää puuttumasta tavallisella lailla kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslaki vaatii kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että tietyt ominaispiirteet säilyvät siinä. Artiklan määräyksiä voidaan tulkita siten, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus asettaa edustajansa esimerkiksi kunnallishallitukseen ja lautakuntiin silloin, kun nämä käsittelevät saamelaisten etuihin liittyviä asioita. Tällainen määräys synnyttää vaikeita kunnalliseen itsehallintoon liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä, eikä ole lainkaan selvä, että saamelaisten artiklassa tarkoitetuista oikeuksista voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Suomessa artiklassa mahdollisesti tarkoitettuja elimiä olisivat lähinnä komiteat, toimikunnat ja työryhmät. Näiden elinten asettamista koskevia yleisiä toimivaltasäännöksiä on valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2002) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Saamelaiskäräjien toimivallasta ja tehtävistä säädetään saamelaiskäräjälaisissa.

Artiklan 1 ja 2 kappaleessa tulisi määritellä, mitä saamelaisten etuihin liittyvillä tai etuja koskevilla asioilla tarkoitetaan.

Artiklan 2 kappaleessa olevan esittämisvelvoitteen suhde 16 artiklan mukaiseen neuvottelu-/suostumusmenettelyyn jää epäselväksi. Velvoite ei voi Suomen voimassa olevan

oikeuden valossa koskea tuomioistuimia ”julkisina viranomaisina” (ks. myös 16 artiklan 1 kappale).

Ehdotuksen 4 kappaleen osalta avoimeksi näyttää jäävän, mitä seuraa, jos saamelaiskäräjät asian käsittelyn jälkeen katsoo, että sen olisi tullut olla käsittelyssä edustettuna tai siltä olisi tullut pyytää asiassa lausunto ja näin ei ole tapahtunut. Ehdotettua määräystä vaivaava epäselvyys saattaakin määräyksen tarpeen kysymyksenalaiseksi.

Artiklan määräykset edellyttäisivät useita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Koska kappaleiden määräykset on muotoiltu väljästi ja tulkinnanvaraisesti, on mahdotonta antaa kattavaa luetteloa muutettavista säädöksistä. Kysymykseen tulisi oletettavasti ainakin kuntalaki (365/1995) ja saamelaiskäräjälaki.

Puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukaan sopimuspuolet luovat tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin. Alkuperäiskansajulistuksen 18 artiklassa ja YK:n vähemmistöjen oikeuksia koskevan julistuksen 2 artiklan 2 ja 3 kappaleessa määrätään myös alkuperäiskansoihin tai vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden osallistumisoikeudesta heitä koskevien asioiden päätöksentekoon kansallisella ja alueellisella tasolla.

ILO-yleissopimuksen 6 ja 7 artiklojen määräykset antavat alkuperäiskansoille mahdollisuuden osallistua vapaasti päätöksentekoon kaikilla tasoilla vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinnollisissa ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa näitä kansoja koskevista toimintaperiaatteista ja -ohjelmista.

Käsillä olevan artiklan määräykset näyttäisivät menevän näitä yleisemmin muotoiltuja kansainvälisiä määräyksiä pidemmälle.

*Artiklan määräykset edellyttäisivät useita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, kuten kunnallista itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön.*

*Koska kappaleiden määräykset on muotoiltu väljästi ja tulkinnanvaraisesti, on mahdotonta antaa kattavaa luetteloa muutettavista säädöksistä.*

*Artiklan määräykset menevät Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita pidemmälle.*

## 18 artikla Suhde kansanedustuslaitokseen

**Sopimusvaltioiden kansanedustuslaitoksen, niiden valiokuntien tai muiden toimielimien tulee pyynnöstä ottaa vastaan saamelaiskäräjien edustajia, jotta nämä voivat tehdä selkoa saamelaisille merkityksellisistä kysymyksistä.**

**Saamelaiskäräjille tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi kansanedustuslaitoksen käsitellessä sellaisia asioita, jotka erityisesti koskevat saamelaisia.**

**Sopimusvaltioiden kansanedustuslaitokset vahvistavat tarkemmat säännöt siitä, mitä asioita kuuleminen koskee ja minkälaista menettelyä sovelletaan.**

Artiklan 1 kappaleen määräys näyttää sisältävän eduskunnan velvoitteen ottaa vastaan ja kuulla saamelaiskäräjien edustajan silloinkin, kun eduskunta ei käsittele asioita, jotka erityisesti koskevat saamelaisia. Perustuslain 39 §:n mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaisessa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslaki ei sisällä säännöksiä saamelaiskäräjien aloiteoikeudesta. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 37 §:n mukaan käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös koskee siis ainoastaan valiokuntia.

Muiden kuin kansanedustajien oikeuteen olla läsnä ja osallistua keskusteluun eduskunnan täysi-istunnossa on perinteisesti suhtauduttu varsin pidättyvästi (PeVM 5/2005 vp). Nykyisin läsnäolo- ja puheoikeus on perustuslain 48 §:n nojalla eduskunnan jäsenyyttä vailla olevan ministerin lisäksi vain oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla. Artiklan 1 kappaleen määräyksen mukaan saamelaiskäräjien puheoikeus koskisi asian käsittelyä eduskunnassa (täysi-istunnossa), valiokunnissa ja muissa toimielimissä. Määräys on näin ollen ristiriidassa perustuslain kanssa, jos määräyksellä luodaan aloiteoikeus tai jos puheoikeus koskee eduskunnan täysi-istuntoa.

Artiklan 2 kappaleessa määrätään saamelaiskäräjille annettavasta mahdollisuudesta tulla kuulluksi. Toisin kuin eduskunnan työjärjestyksen 37 §, artiklan 2 kappale sisältää ehdottoman kuulemisoikeuden. Määräys edellyttäisi tältä osin eduskunnan työjärjestyksen muuttamista.

Artiklan 1 ja 2 kappaleet sisältävät yhdenmukaistamista vaativia ilmaisuja: ”etuihin liittyvät”, ”merkitykselliset” ja ”erityisesti koskevat”. Vastaavanlaisia ilmaisuja on käytetty 16 artiklan 1 (”olennainen merkitys”) ja 2 kappaleessa (”merkittävästi vahingoittaa”) ja 17 artiklan 1 kappaleessa (”etuihin liittyvät asiat”). Eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentissa on käytetty ilmaisua ”erityisesti koskevat”.

Artiklan 3 kappaleen määräyksen mukaan sopimusvaltioiden kansanedustuslaitokset vahvistavat tarkemmat säännöt siitä, mitä asioita kuuleminen koskee ja minkälaista menettelyä sovelletaan. Eduskunta näin ollen päättää, mitkä asiat ”erityisesti koskevat” saamelaisia. Käsitellessään hallituksen esitystä valtiopäiväjärjestyksen uudeksi 52 a §:ksi, johon eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentissa oleva säännös alun perin sisältyi, perustuslakivaliokunta katsoi, että asian tulee koskea saamelaisia jollain tavoin tavallisesta poiketen. Kysymyksessä voi valiokunnan mukaan olla esimerkiksi saame-



laisten asemaa alkuperäiskansana yleisesti sääntelevä taikka heidän metsästys-, kalastus- tai poronhoitomahdollisuuksiinsa oleellisesti vaikuttava lakiehdotus (PeVM 1/1991 vp).

Alkuperäiskansajulistuksen 5 artiklassa on yleinen määräys siitä, että alkuperäiskansoilta on oikeus ylläpitää ja vahvistaa erityistä poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia instituutioitaan samalla pidättäen oikeutensa halutessaan osallistua täysimääräisesti valtion poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään. YK:n vähemmistöjen oikeuksia koskevan julistuksen 2 artiklan mukaan vähemmistöön kuuluvilla ihmisillä on oikeus osallistua vähemmistöään koskevaan päätöksentekoon kansallisella tasolla.

ILO-yleissopimus edellyttää neuvotteluja alkuperäiskansan edustuselimen kanssa aina, kun harkitaan lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus (6 artikla). Sopimusluonnoksen 18 artiklan 1 kappaleen yleinen kuulemisoikeutta koskeva määräys näyttäisi näin ollen menevän yleissopimusta pidemmälle.

*Artiklan 1 kappaleen määräys on ristiriidassa perustuslain kanssa, jos kappaleessa tarkoitettu saamelaiskäräjien edustajan puheoikeus koskee eduskunnan täysi-istuntoa tai jos määräyksellä luodaan aloiteoikeus.*

*Eduskunnan työjärjestyksen 37 §:stä poiketen artiklan 2 kappale sisältää ehdottoman kuulemisoikeuden. Määräys edellyttäisi tältä osin eduskunnan työjärjestyksen muuttamista.*

*Artiklan 2 ja 3 kappaleet ovat muilta osin sopusoinnussa perustuslain ja kansallisen lainsäädännön sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

### **19 artikla**

#### **Saamelaiset ja kansainvälinen edustus**

**Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia valtioidenvälisissä asioissa.**

**Valtioiden tulee edistää saamelaisten edustusta kansainvälisissä instituutioissa sekä saamelaisten osallistumista kansainvälisiin kokouksiin.**

Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Artiklan 1 kappaleen määräys, jonka mukaan saamelaisille annettaisiin virallinen asema ulkopolitiikassa valtion rinnalla tai valtion edustuksen pois sulkien, olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Saamelaiskäräjälain 6 §:ssä on omaksuttu tässä suhteessa perustuslain kannalta ongelmaton ratkaisu. Sen mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Saamelaiskäräjälain 6 §:n perustelujen (HE 248/1994) mukaan muilla elimillä kuin saamelaiskäräjillä ei ole kansanvaltaan perustuvaa asemaa ja siten saamelaiskäräjien

tulisi edustaa Suomen saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa kansainvälisissä yhteyksissä. Nykykäytännön mukaan YK:n järjestelmässä saamelaisia on edustanut kansalaisjärjestönä saamelaisneuvosto saamelaiskäräjien sijasta ja neuvosto on ilmaissut huolensa oikeudestaan osallistua kansalaisjärjestönä mm. YK-kokouksiin.

Voimassa olevat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, alkuperäiskansajulistus tai sen enempää ILO-yleissopimukseen ei sisällä 19 artiklan mukaisia velvoitteita. Artiklan 2 kappaleen määräyksessä olisi kyse uudesta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta, joka tosin ei olisi ongelmallinen Suomen perustuslain tai lainsäädännön kannalta.

*Artiklan 1 kappale on ristiriidassa perustuslain kanssa, koska perustuslain 93 §:ssä määritellään tyhjentävästi ne tahot, jotka ovat vastuussa Suomen ulkopoliitikasta.*

*Artiklan 2 kappaleen määräys asettaa Suomelle uuden kansainvälisen velvoitteen. Määräys on sopusoinnussa Suomen perustuslain ja kansallisen lainsäädännön kanssa.*

## **20 artikla**

### **Yhteiset saamelaisorganisaatiot**

**Sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät voivat muodostaa yhteisiä organisaatioita. Valtioiden tulee tarvittaessa yhteistoiminnassa saamelaiskäräjien kanssa edistää julkisen vallan siirtämistä tällaisille yhteisille organisaatioille.**

Artikla koskee julkisen vallan siirtämistä saamelaiskäräjien yhteisille organisaatioille. Artikla on ongelmallinen perustuslain 1 §:n (täysivaltaisuus), 119 §:n (valtionhallinnon toimielinten yleiset perusteet) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) näkökulmasta. Artikla vaatii täsmentämistä sekä tuekseen myös kansallista lainsäädäntöä, jossa määriteltäisiin siirrettäviä asioita. Suomessa on käytännön esimerkkejä tällaisista siirroista, jotka ovat osoittautuneet vaikeiksi toteuttaa.

Artiklan perustelujen mukaan julkisen vallan siirtäminen tällaisille yhteisille organisaatioille riippuu lähemmin kunkin sopimusvaltion perustuslain säännöksistä ja siinä yhteydessä myös vallansiirtojen laajuudesta. Luonnoksesta ei käy ilmi, miksi tällaista ehtoa ei sisällytetty itse sopimustekstiin.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät sisällä 20 artiklan mukaisia velvoitteita. Kyse olisi siten uudesta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta. Alkuperäiskansajulistuksessa sen enempää kuin ILO-yleissopimuksessakaan ei määrätä artiklassa tarkoitettua asioista.

*Artiklassa tarkoitettu julkisen vallan siirto on ongelmallinen perustuslain kannalta.*

*Artiklan määräykset loisivat Suomelle uusia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.*

## 21 artikla Muut saamelaiset yhteisöt

**Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaiskyliä, siidoja, paliskuntia, kolttasaame-laisten kyläkokouksia ja muita saamelaisten toimivaltaisia organisaatioita tai paikallisia saamelaisia edustajia sekä tarvittaessa neuvotella näiden kanssa.**

Saamelaiskäräjälaiassa neuvotteluelvoite on rajattu saamelaiskäräjiin. Laajemman neuvotteluelvoitteen hyväksyminen edellyttäisi lainmuutoksia. Hallintolain (434/2003) 34 § sisältää säännöksiä asianosaisten kuulemisesta, ja muun muassa poronhoitolain 53 §:ssä edellytetään paliskuntien kuulemista, mutta yleistä säännöstä neuvotteluelvoitteesta ei ole.

Artiklassa käytetty ilmaisu ”paikalliset saamelaiset edustajat” on epäselvä. Artiklassa tai sen perusteluissa ei ole selvitetty nykymuodossaan epäselväksi jäävän neuvotteluelvoitteen sisältöä ja erityisesti sen suhdetta sopimusluonnoksen 16 artiklan määräyksiin.

Kuten käsillä olevan ehdotuksen 16 artiklaa koskevissa huomautuksissa on todettu, alkuperäiskansajulistuksen 19 artikla ja ILO-yleissopimuksen 6 artikla sisältävät neuvotteluelvoitetta koskevia yleisluonteisia määräyksiä. Artiklan määräys ei näyttäisi olevan ristiriidassa näiden määräysten kanssa.

*Artiklan määräys yleisestä neuvotteluelvoitteesta edellyttäisi muutoksia muun muassa hallintolakiin ja poronhoitolakiin.*

*Määräys ei näyttäisi olevan ongelmallinen Suomea sitovien kasainvälisten velvoitteiden kannalta.*

## 22 artikla Saamelaisalue

**Valtioiden tulee aktiivisesti pyrkiä vahvistamaan ja kehittämään sitä aluetta, jossa saamelaiset voivat hoitaa tämän sopimuksen ja valtioiden lainsäädännön mukaisia erityisiä oikeuksiaan.**

Artiklassa tarkoitettua saamelaisaluetta ei ole määritelty sopimusehdotuksessa. Nimenomaan sopimusluonnoksen määräysten täytäntöönpanoa silmällä pitäen tehtyjä aluemäärittelyjä ei luonnollisesti ole vielä missään luonnoksessa tarkoitettussa sopimusvaltiossa. Muita tarkoituksia palvelevat aluemäärittelyt taas vaihtelevat maittain. Suomessa saamelaiskäräjälain 4 § sisältää saamelaisten kotiseutualueen määritelmän.

Artiklan perusteluissa esitetään, että yhteinen saamelaisalue voi osaltaan pienentää rajojen merkitystä ja auttaa toteuttamaan sopimusluonnoksen 10–12 artiklan tavoitteita sekä myös vahvistaa saamelaisia paikallisyhteisöjä luonnoksen 6 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettulla tavalla. Kyse on siten yhteisestä, sopimusvaltioiden tietyistä alueista muodostamasta sopimusluonnoksessa määrittelemättömästä alueesta.

EU-liittymissopimuksen lisäpöytäkirja n:o 3:n 1 artiklan mukaisesti saamelaisille voidaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla. Pöytäkirja ei sisällä perinteisten saamelaisalueiden määritelmää.

Puiteyleissopimuksen 17 artiklan määräysten mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat olemaan puuttumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, varsinkin henkilöihin, joiden kanssa heillä on sama etninen, sivistyksellinen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö. Edelleen puiteyleissopimuksen 18 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet pyrkivät tarvittaessa tekemään kahden- ja monenvälisiä sopimuksia toisten valtioiden, varsinkin naapurivaltioiden kanssa varmistaakseen asianomaisiin kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojan ja 2 kappaleen mukaan sopimuspuolet ryhtyvät tarpeen mukaan toimenpiteisiin rohkaistakseen yhteistyötä yli rajojen.

Alkuperäiskansajulistuksen 36 artikla sisältää määräyksiä rajat ylittävästä yhteistyöstä. Artiklan 1 kappaleessa määrätään alkuperäiskansojen oikeudesta ylläpitää ja kehittää yhteyksiään, suhteitaan ja yhteistyötään muiden toisessa valtiossa olevien alkuperäiskansaansa kuuluvien jäsenten kuten myös muiden kansojen kanssa. Artiklan 2 kappaleen mukaan valtioiden tulee yhteistyössä ja alkuperäiskansan kanssa neuvotellen ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin helpottaakseen tämän oikeuden harjoittamista ja varmistaakseen tämän oikeuden toimeenpanon.

ILO-yleissopimuksen 32 artiklan mukaan hallitusten on ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin toimiin, muun muassa tekemällä kansainvälisiä sopimuksia, helpottaakseen alkupe- räis- ja heimokansojen yhteydenpitoa ja yhteistyötä rajojen yli, mukaan lukien taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset, henkiset ja ympäristölliset toiminnot.

Artiklaehdotuksessa on kyse valtionrajat ylittävän yhteisen saamelaisalueen vahvistamisesta ja kehittämisestä eikä pelkästään rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä. Artiklan määräys menee näin ollen pidemmälle kuin mitä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, alkuperäiskansajulistus ja ILO-yleissopimus edellyttävät.

*Artiklassa tarkoitettua saamelaisaluetta ei ole määritelty sopimusehdotuksessa.*

*Ehdotetussa artiklassa määrättäisiin Suomelle sitä nykyisin sitovia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita laajemmista velvoitteista.*

### III luku

## Saamen kieli ja saamelainen kulttuuri

### 23 artikla

#### Saamelaisten kielelliset oikeudet

**Saamelaisilla tulee olla oikeus käyttää, kehittää ja välittää tuleville sukupolville kieltään ja perinteitään samoin kuin edistää saamen kielen taidon levittämistä myös sellaisille saamelaisille, jotka osaavat kieltä vain epätäydellisesti tai eivät lainkaan osaa sitä.**

**Saamelaisilla tulee olla oikeus päättää henkilönimistään ja maantieteellisistä nimistään sekä ylläpitää tätä nimistöä ja saada sille yleistä tunnustusta.**

Artiklaehdotuksen 1 kappale vastaa perustuslain 17 §:n 3 momenttia, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa säädetään lailla, jolla nykyisin tarkoitetaan saamen kielilakia (1086/2003). Laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä lain soveltamisalan piiriin kuuluvissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Saamen kielen opetus ja saamen kielellä annettava opetus on huomioitu opetuslainsäädännössä, joten kappaleen tavoitteita on mahdollista tukea myös opetuslainsäädännön avulla.

Kansallinen lainsäädäntö ei sisällä artiklaehdotuksen 2 kappaleen periaatteita suoraan ilmentäviä säännöksiä, mutta kylläkin määräyksiä tukevia tulkintasääntöjä. Esimerkiksi nimilain (694/1985) 11 §:n 2 momentin 1 kohdan ja 32b §:n 2 momentin 1 kohdan säännösten siitä, että suku- tai etunimi ei saa olla muodoltaan tai kirjoitustavaltaan kotimaisen nimikäytännön vastainen, katsotaan nykyisin tarkoittavan myös saamelaisia suku- ja etunimiä sekä saamen kieltä.

Saamen kielilain 8 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä opasteet ja yleisön käytettäväksi tarkoitettut lomakkeet täyttöohjeineen on saamelaisten kotiseutualueella annettava myös saamen kielellä. Hallituksen esityksen perustelujen (HE 46/2003 vp) mukaan säännös vastaa aikaisemman lain 9 §:n 1 momenttia. Tätä lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 180/1990 vp laiksi saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa) todetaan, että säännöksessä tarkoitettuja julkipanoja, ilmoituksia ja kuulutuksia ovat viranomaisten yleensä väestölle osoittamat tiedotteet, kuten esimerkiksi virastojen nimikilvet, katukilvet, tienviitat ja liikennemerkit.

Saamen kielen tutkimus, kehittäminen ja huolto (ml. saamenkielisten paikannimien huolto), sekä kielenaineskokoelmien koostaminen, kehittäminen ja ylläpitäminen julkisina kansallisina arkistoina on säädetty kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tehtäväksi (L ja A kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta; L 48/1976 ja A 1213/1993). Tutkimuskeskuksessa on saamen kielen lautakunta (sekä muiden tutkimuslaitoksessa huollettavien kielten lautakunnat), jonka tehtävänä on päättää kielenkäyttöä koskevista periaat-

teellisistä ja yleisluontoisista suosituksista. Nimistönhuollon olennainen osa on karttanimistön tarkistus, johon kuuluu muun muassa oikeinkirjoituksen ja sijainnin tarkistaminen.

Saamelaiskäräjillä on saamen kielen toimisto, jonka toiminta säädösten painottua saamen kielilain säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Lisäksi saamelaiskäräjillä on saamen kielineuvosto, jonka tehtävänä saamelaiskäräjien työjärjestyksen mukaan on muun ohella antaa ohjeita ja suosituksia Suomessa käytettävien saamen kielten kielen- ja nimistönhuoltoon sekä terminologian käyttöön liittyvissä asioissa ja harjoittaa yhteistyötä saamen kielen alalla toimivien kansallisten ja kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten kanssa (työjärjestyksen 14 §). Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisien omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään (saamelaiskäräjälain 5 §). Saamelaiskäräjät tekee kiinteää yhteistyötä kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kanssa. Saamenkielisistä paikannimikokoelmista on kopiot Utsjoella tutkimuskeskuksen saamen kielen tutkijalla.

Puiteyleissopimuksen 5 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä. Sopimuksen 11 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansallisiin vähemmistöihin kuuluvalla henkilöllä on oikeus käyttää sukunimeään (patronyymia) ja vähemmistökielisiä etunimiään sekä oikeus saada ne virallisesti tunnustetuksi sopimuspuolen oikeusjärjestelmässä määrättyjen menettelytapojen mukaisesti (1 kohta). Alueilla, joilla asuu perinteisesti huomattava määrä kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät oikeusjärjestelmänsä puitteissa, tarvittaessa toisten valtioiden kanssa tehdyin sopimuksin, ja mainittujen alueiden erityisolosuhteet huomioon ottaen asettamaan nähtäville perinteisiä paikallisia nimiä, kadunnimiä ja muita yleisölle tarkoitettuja topografisia merkkejä myös vähemmistökielisinä, kun tällaisilla merkeillä on riittävästi kysyntää (3 kohta).

Vähemmistökieliperuskirjan tavoitteita ja periaatteita koskevaan 7 artiklaan sisältyy 4 kohta, jonka mukaan sopimuspuolten tulee vähemmistökieliä koskevaa politiikkaansa määrittäessään ottaa huomioon asianomaisten kieliryhmien ilmaisemat tarpeet ja toivomukset. Kieliryhmiä rohkastaan lisäksi tarvittaessa perustamaan elimiä, jotka voivat antaa viranomaisille neuvoja kaikissa alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevissa asioissa. Vähemmistökieliperuskirjan 10 artiklan 2g-kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat sallimaan ja/tai rohkaisemaan perinteisten ja oikeiden paikannimien käyttöä tai käyttöönottoa alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä, tarvittaessa rinnakkain virallisen kielen tai virallisten kielten kanssa.

*Artiklaehdotuksen 1 kappale on sopusoinnussa perustuslain ja kansallisen lainsäädännön sekä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

*Ehdotettu 2 kappale on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joskin kansallinen lainsäädäntö vaikuttaa saamenkielisten henkilö- ja paikannimien osalta jossain määrin puutteelliselta. Nimistön ylläpitämistä koskevalta osin ehdotus ei ole sopusoinnussa kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lakisääteisten tehtävien (nimistönhuolto ja nimistökoelmien ylläpitäminen) eikä saamelaiskäräjien nykyisten tehtävien kanssa, koska saamenkielisten nimistökoelmien ylläpitämistä ei ole laissa säädetty saamelaiskäräjien tehtäväksi.*

## 24 artikla

### Valtioiden vastuu saamen kielestä

**Valtioiden tulee mahdollistaa saamelaisille saamen kielen säilyttäminen, kehittäminen ja levittäminen. Valtioiden tulee huolehtia siitä, että saamelaista kirjaimistoa voidaan käyttää tehokkaasti tässä tarkoituksessa.**

**Saamen kieltä tulee voida käyttää tehokkaasti tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa saamelaisalueilla sekä myös näiden alueiden ulkopuolella sellaisissa asioissa, joita on ensin käsitelty saamelaisalueilla tai joilla muuten on erityinen liittymä näihin alueisiin.**

**Sopimusvaltioiden tulee edistää saamenkielisen kirjallisuuden julkaisemista.**

**Tämän artiklan määräykset koskevat myös harvinaisempia saamen kieli-  
muotoja.**

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin on turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Mainitulla lailla tarkoitetaan nykyisin saamen kielilakia.

Saamen kielilain keskeisenä pyrkimyksenä on, että saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään toteutuisi myös käytännössä, ei vain tulkkauksen ja kääntämisen kautta. Tulkkaus- ja kääntämistarvetta on pyritty vähentämään muun muassa kielitaitovaatimuksia ja kielikoulutusta koskevilla säännöksillä. Kaikki Suomessa puhuttavat saamen kielet on laissa määritelty erillisiksi saamen kieliksi, ei kielimuodoiksi (3 §).

Saamenkielisen kirjaimiston käyttöä tietokoneympäristössä on selvitetty sekä kansallisella että pohjoismaisella tasolla. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus on osallistunut uuden suomenkielisen näppäimistöasettelun kehittämishankkeeseen. Tietotekniikan kotoistushankkeen tuloksena syntynyt uusi, standardoitu näppäinjärjestys on käyttäjien saatavilla. Näppäimistö mahdollistaa suomen ja ruotsin kielten lisäksi muun muassa saamenkielten ja romanikielen kirjoittamisen. Universaalimerkistöön sisältyvät kaikki suomen ja sen sukukielten merkit, ympäröivien kielikuntien merkit sekä historialliset merkit. Merkistön mukaista näppäimistöä ei vielä valmisteta.

Saamen kielilain soveltamisen ydinalueena on saamelaisten kotiseutualue. Soveltamisalaa ei kuitenkaan ole määritelty alueelliselta pohjalta, vaan määrittämällä laissa sen soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset (2 §). Näiden viranomaisten kautta soveltamisala

laajenee saamelaisten kotiseutualueelta eräisiin alueellisiin viranomaisiin, yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisiin valtakunnallisiin elimiin (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, vähemmistövaltuutettu, Verohallinto, Kansaneläkelaitos ym.) ja lakisäätöihin muutoksenhakuelimiin.

Saamelaisten kielelliset oikeudet ja viranomaisten velvoitteet ovat laajemmat saamelaisen kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella: saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla viranomaisissa asioidessaan saamelaisella on aina oikeus käyttää valintansa mukaan joko suomen kieltä tai saamen kieltä (12 §:n 1 momentti). Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella tämä oikeus koskee vain saamelaisen omaa asiaa tai asiaa, jossa häntä kuullaan (4 §).

Saamelaisen oikeus käyttää saamen kieltä muutoksenhakuelimessä tai -viranomaisessa määräytyy sen mukaan, missä asia on tullut vireille. Jos asia on tullut vireille saamelaisten kotiseutualueen viranomaisessa, saamelaisella on sama oikeus käyttää saamen kieltä muutoksenhakuviranomaisessa kuin saamelaisten kotiseutualueen viranomaisessakin (12 §:n 2 momentti). Saamen kielilakiin ei sisälly artiklaehdotuksen 2 kappaleen loppuosaa vastaavaa säännöstä oikeudesta käyttää saamen kieltä asioissa, joilla muuten on erityinen liittymä näihin alueisiin. Ehdotuksen perusteluista ei selviä, mitä tämä väljä muotoilu voisi tosiasiallisesti tarkoittaa.

Artiklaehdotuksen 3 kappale ei ole sisällöltään ongelmallinen. Opetusministeriö tukee saamenkielisen kirjallisuuden kustantamista, julkaisemista ja kääntämistä muille kielille. Suomessa asuvat kirjailijat ja kääntäjät voivat saada kirjastoapurahaa. Kirjastoapurahautakunnassa on saamelaiskäräjien edustaja. Lisäksi ministeriö myöntää saamelaiskäräjille erillisen avustuksen käytettäväksi saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen tukemiseen.

Suomi soveltaa vähemmistökieliperuskirjaa saamen kieleen alueellisena vähemmistökielenä. Kaikkia sopimusvaltioita velvoittaa peruskirjan 7 artikla, jossa säädetään ne perusteet, joihin vähemmistökieliä koskevan politiikan tulee perustua. Siinä todetaan muun muassa, että vähemmistökielen maantieteellistä aluetta tulee kunnioittaa sen varmistamiseksi, että olemassa olevat tai uudet hallinnolliset rajat eivät muodosta estettä kielen edistämiseksi. Lisäksi sopimuspuolten tulee tarvittavin toimenpitein edistää maansa kieliryhmien keskinäistä yhteisymmärrystä ja erityisesti sisällyttää opetus- ja kasvatustavoitteisiinsa vähemmistökielten kunnioituksen, ymmärryksen ja suvaitsevaisuuden tavoite sekä rohkaista myös joukkoviestimiä pyrkimään tähän päämäärään. Artiklan 4 momentin mukaan sopimuspuolten tulee vähemmistökieliä koskevaa politiikkaansa määrittäessään ottaa huomioon asianomaisten kieliryhmien ilmaisemat tarpeet ja toivomukset. Kieliryhmiä rohkaistaan lisäksi tarvittaessa perustamaan elimiä, jotka voivat antaa viranomaisille neuvoja kaikissa alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevissa asioissa. Näitä tavoitteita ja periaatteita silmälläpitäen Suomi on valinnut ne vähemmistökieliperuskirjan määräykset, joiden soveltamiseen se on saamen kielten kohdalla sitoutunut. Määräykset koskevat koulutusta (8 art.), oikeusviranomaisia (9 art.), hallintoviranomaisia ja julkisia palveluita (10 artikla), joukkoviestimiä (11 artikla), kulttuuritoimintaa ja -palveluja (12 artikla), talous- ja yhteiskuntaelämää (13 artikla) sekä yhteyksiä valtakunnan rajojen yli (14 artikla).



Puiteyleissopimuksen 10 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisella kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla henkilöllä on oikeus vapaasti käyttää vähemmistökieltään yksityisesti ja julkisesti, suullisesti ja kirjallisesti. Alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää viranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta. Saamen kielilaki lähtökohdiltaan alueellisine soveltamisaloineen on rakennettu edellä selostettujen periaatteiden pohjalta.

Myös alkuperäiskansajulistuksen sisällöltään käsillä olevaa artiklaehdotusta laajempi 13 artikla liittyy alkuperäiskansojen kielten säilymiseen, elävänä pitämiseen, leviämiseen ja välittämiseen sukupolvelta toiselle. Vastaava määräys sisältyy ILO-yleissopimuksen 28 artiklaan: asianomaisiin kansoihin kuuluvat lapset on mahdollisuuksien mukaan opetettava lukemaan ja kirjoittamaan omaa äidinkieltään tai sitä kieltä, jota ryhmä, johon he kuuluvat, yleisimmin käyttää.

*Artiklaehdotus ei ole lähtökohdiltaan ristiriidassa kansallisen lainsäädännön eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Artiklaehdotuksen 2 kappaleen loppuosan väljä muotoilu ”asiat, joilla muutoin on erityinen liittymä saamelaisalueisiin” on sisällöltään epämääräinen ja menee pitemmälle kuin nykyinen saamen kielilaki.*

## 25 artikla Saamelaiset tiedotusvälineet

**Sopimusvaltioiden tulee luoda edellytyksiä itsenäiselle saamelaiselle tiedotusvälinepolitiikalle, joka mahdollistaa saamelaisille tiedotusvälineille oman kehityksensä ohjaamisen ja yleisesti kiinnostavia asioita koskevan tiedon ja mielipiteiden ilmaisun rikkaan ja monipuolisen tarjoamisen saamelaisille.**

**Valtioiden tulee huolehtia, että saamenkielisiä ohjelmia voidaan lähettää radiossa ja televisiossa sekä edistää saamenkielisten lehtien julkaisemista. Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa myös edistää yhteistyötä yli valtionrajojen sellaisten tiedotusvälineiden kanssa, jotka tarjoavat saamenkielistä ohjelmaa tai saamenkielisiä artikkeleita.**

**Mitä toisessa kappaleessa määrätään saamen kielestä, koskee kohtuullisessa laajuudessa myös harvinaisempia saamen kielimuotoja.**

Artiklaehdotus liittyy sananvapauteen ja joukkoviestintään. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Säännökseen perustuva laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) sisältää tarkemmat määräykset sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Lakia sovellettaessa viestintään ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa (1 §). Tähän nähden artiklan 1 kappale ei ole ristiriidassa perustuslain tai muun kansallisen lainsäädännön kanssa.

Yleisradio Oy on julkista palvelua liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalalla harjoitettava osakeyhtiö (laki Yleisradio Oy:stä, 1 §; 1380/1993). Sen tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa (7 §:n 1 momentti). Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä, samoin kuin tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille (7 §:n 2 momentti, kohdat 4 ja 5). Yhtiöllä on hallintoneuvosto (5 §), jonka tehtävänä (6 §) on muun ohella huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuksi, sekä antaa Saamelaiskäräjiä asiasta kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta joka toinen vuosi kahta toimintavuotta käsittävä kertomus eduskunnalle.

Valtion talousarvion momentilla 31.40.42 (*Sanomalehdistön tuki*) on määräraha, jonka tarkoituksena on edistää kotimaisen lehdistön ja tiedonvälityksen moniarvoisuutta. Määrärahaa saa käyttää ruotsin, saamen ja romanin kielillä sekä viittomakielellä julkaistavien sanomalehtien ja niitä vastaavien sähköisten julkaisujen sekä ruotsinkielisen uutispalvelujen tukemiseen sanomalehdistön tuesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (389/2008) tarkemmin säädettyllä tavalla. Nykymuodossaan asetus mahdollistaa tuen myöntämisen vain Suomessa ilmestyville ja täällä painettaville sanomalehdille (3 §). Sanomalehdistön tuki on myös Euroopan unionin säännösten alaista valtiontukea. Sen vuoksi on säädetty, että valtion tukien yhteismäärä ei saa olla enemmän kuin 40 prosenttia sanomalehden, verkkojulkaisun tai uutispalvelun hyväksyttävistä kustannuksista (7 §).

Artiklaehdotuksen 3 kappaleen osalta voidaan todeta, että saamen kielilaisissa kaikki Suomessa puhuttavat saamen kielet on määritelty erillisiksi saamen kieliksi, ei kieli-  
muodoiksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on sananvapautta koskeva artikla 10. Sen 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta viranomaisten siihen puuttumatta. Artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhteistöitä luvanvaraiseksi. KP-sopimuksen 19 artiklan 1 ja 2 kappaleessa on vastaavat määräykset.

Puiteyleissopimuksen 9 artiklassa sopimuspuolet tunnustavat, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus sananvapauteen sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielellä viranomaisen siihen puuttumatta sekä alueellisista rajoista riippumatta. Lisäksi sopimuspuolet sitoutuvat olla estämättä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä perustamasta ja käyttämästä painettuja viestintävälineitä. Radio- ja televisiolähetystyksiä koskevassa lainsäädännössä sopimuspuolet mahdollisuuksien mukaan takaavat, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille suodaan mahdollisuus omien viestintävälineiden perustamiseen ja käyttöön sekä lisäksi ryhtyvät oikeusjärjestelmiensä puitteissa riittäviin toi-

menpiteisiin helpottaakseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä käyttämään viestintävälineitä.

Vähemmistökieliperuskirjan 11 artiklassa Suomi on sitoutunut joukkoviestimien itenäisyyden ja itsehallinnon periaatetta kunnioittaen, sikäli kuin radiolla ja televisiolla on julkinen tehtävä, muun ohella huolehtimaan riittävästi siitä, että radio ja televisio lähettävät ohjelmaa alueellisella vähemmistökielellä (saamen kielellä), sekä rohkaisemaan ja/tai helpottamaan ainakin yhden (alueellisella vähemmistökielellä (saamen kielellä) ilmestyvän sanomalehden perustamista ja/tai ylläpitämistä. Artikla velvoittaa sopimusvaltioita mainittuihin toimiin "alueilla, joilla näitä kieliä puhutaan, kunkin kielen tilanne huomioon ottaen ja sikäli kuin julkisilla viranomaisilla on välillisesti tai välittömästi toimivaltaa, valtuudet tai muutoin mahdollisuus vaikuttaa tällä alalla". Artikla sisältää myös naapurimaista alueellisella tai vähemmistökielellä lähetettävien radio- ja televisio-ohjelmien vastaanottamista sekä vastaavasti lehdistön sananvapautta ja vapaata tiedonkulkua koskevan määräyksen.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklan d-kohtaan sisältyy saamelaislasten osalta samansisältöinen määräys, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat joukkotiedotusvälineiden tärkeän tehtävän sekä muun muassa rohkaisevat tiedotusvälineitä kiinnittämään erityistä huomiota vähemmistöryhmiin kuuluvien tai alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin.

Myös alkuperäiskansajulistukseen sisältyy joukkoviestimiä koskeva 16 artikla. Artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perustaa omia, omakielisiä viestimiä ja käyttää muiden kuin alkuperäiskansojen viestimien kaikkia muotoja ilman syrjintää. Edelleen valtioiden on toteutettava tehokkaat toimet, joilla varmistetaan, että niiden omistamat viestimet kuvastavat asianmukaisesti alkuperäiskansojen kulttuurista moninaisuutta. Valtioiden on myös kehotettava yksityisiä viestimiä kuvastamaan asianmukaisesti alkuperäiskansojen kulttuurista moninaisuutta, sanotun kuitenkin rajoittamatta täyden sananvapauden varmistamista.

*Artiklaehdotus ei ole ristiriidassa kansallisen lainsäädännön eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

## **26 artikla** **Saamelainen koulutus**

**Saamelaisalueiden saamelaisille tulee varata tilaisuus opetukseen saamen kielessä ja saamen kielellä. Opetus ja opintotukijärjestelmä tulee mukauttaa heidän taustaansa. Opetuksen tulee mahdollistaa kaikenkantasoisesta jatkokoulutukseen osallistuminen ja samalla vastata saamelaisten tarpeisiin voida vastaisuudessaakin toimia perinteisten saamelaisten elinkeinojen parissa. Opintotukijärjestelmä tulee muotoilla siten, että se mahdollistaa korkeamman koulutuksen saamen kielellä.**

**Saamelaisalueen ulkopuolella saamelaisille lapsille ja nuorille tulee antaa tilaisuus saamen kielen opetukseen, samoin kuin opetukseen saamen kielellä siinä laajuudessa kuin sen arvioidaan olevan kohtuullista erityisillä alueilla. Opetus tulee mahdollisimman laajasti mukauttaa heidän taustaansa.**

**Valtakunnalliset opetussuunnitelmat tulee laatia yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa ja sopeuttaa saamelaisten lasten ja nuorten kulttuuriseen taustaan ja tarpeisiin.**

Saamelaisten kotiseutualueen kouluissa annetaan opetusta saamen kielessä ja saamen kielellä sekä perusopetusta perusopetuslain (628/1998) ja lukio-opetusta lukiolain (629/1998) nojalla. Peruskoulussa saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Saamelaiskäräjien julkaiseman tilaston mukaan lukuvuonna 2008–2009 saamenkielistä opetusta sai 144 oppilasta, joista 140 oli perusopetuksessa ja neljä lukiossa. Saamen kielen opetusta annettiin perusopetuksessa 281 ja lukiossa 58 oppilaalle. Saamelaisten kotiseutualueella annettiin saamen kielen opetusta ja saamenkielistä opetusta yhteensä 500 oppilaalle ja kotiseutualueen ulkopuolella yhteensä 68 oppilaalle.

Saamelaisalueella toimivat Ivalon ja Enontekiön lukiot sekä Utsjoen saamelaislukio. Kotiseutualueella asuvia opiskelijoita käy myös Sodankylän lukiossa. Saamen kieltä opetetaan lukioissa äidinkielenä ja vieraana kielenä. Utsjoen lukiossa annetaan jonkin verran myös saamenkielistä opetusta. Ivalon lukiossa annetaan tarpeen mukaan opetusta kaikissa kolmessa saamen kielessä. Inarin kunnan opettaja on antanut saamen kielen verkko-opetusta myös kotiseutualueen ulkopuolella toimiviin lukioihin, joissa ei ole saatavilla saamen kielen opettajaa.

Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa annetaan ammatillista koulutusta suomen ja saamen kielillä. Nykyinen laki koulutuskeskuksesta on monin tavoin vanhentunut ja siitä syystä uutta lakia koskeva hallituksen esitys (HE 108/2009) on eduskunnan käsiteltävänä. Voimassa olevaan lakiin sisältyvä yleissivistävä aikuiskoulutus -termi on tarkoitus muuttaa saamen kielen ja kulttuurin opetuksiksi ja siihen sisältyisi myös saamelaiskulttuurin kehittämiseen ja edistämiseen tarkoitettu kurssimuotoinen opetus. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, saamelaisalueen elinkeinojen sekä saamen kielen ja kulttuurin kehittämistä ei voi käsitellä toisistaan irrallisina ilmiöinä. Koulutuksen joustavat järjestämistavat ja aikuisille tarkoitettujen koulutuksen tarjonta ovat tarpeellisia juuri saamelaisalueen olosuhteissa, joille ovat ominaisia pitkät välimatkat, epätyypilliset työajat ja moniammatillisuuden korostuminen. Hallituksen esityksen mukaan lain uudistaminen antaa hyvät mahdollisuudet organisoida kulloinkin tarvittavin muodoin saamen kielen ja kulttuurin opetus palvelemaan saamelaisväestöä myös kotiseutualueen ulkopuolella, mikä toiminta on tähän saakka ollut varsin vähäistä. Koulutuskeskus voi uuden lain tilanteessa osaltaan vahvistaa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, lisätä saamen kielen osaamista ja parantaa saamen kielilain asettamien tavoitteiden toteutumista.

Saamen kielen ja saamelaisen kulttuurin opetusta ja tutkimusta on kolmessa Suomen yliopistossa, Oulun, Helsingin ja Lapin yliopistossa. Näistä Oulun yliopiston Giellagas-instituutilla on valtakunnallinen vastuu hoitaa saamen kielen ja saamelaisen kulttuurin opetusta. Saamen kieltä ja kulttuuria voi opiskella pääaineena ja/tai erikoistumisaineena tohtorin tutkintoon asti Oulun ja Helsingin yliopistossa. Oulun yliopisto vastaa lisäksi saamenkielisten aineenopettajien koulutuksesta.

Suomen opintotukijärjestelmä on muotoiltu siten, että se mahdollistaa korkeamman koulutuksen saamen kielellä eikä tee eroa eri kielillä annettavan opetuksen välillä. Ar-

tiklaehdotuksen perusteluissa on kuitenkin viitattu esimerkkitapaukseen, jossa henkilö joutuu ensin hankkimaan tarvittavat tiedot saamen kielessä voidakseen hankkia korkeampaa koulutusta saamen kielellä. Tämä saattaa olla Suomen järjestelmän kannalta ongelmallista, sillä opintotukea myönnetään yleensä vain päätoimiseen opiskeluun. Korkeakouluopintoja edeltävien saamen kielen opintojen tulisi siis olla päätoimisia, jotta opiskelija voisi saada opintotukea niitä varten.

Perusopetuslain 10 §:n 1 momentin ja lukiolain 6 §:n 1 momentin mukaan opetuskielenä voi koko valtakunnan alueella olla myös saame, mutta säännös toteutuu käytännössä vain saamelaiden kotiseutualueella. Valtionavustusta on mahdollista saada saamen kielen opetukseen saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolella, jos opetusryhmässä on vähintään neljä oppilasta. Artiklaehdotuksessa käytettyä väljää ilmaisua 'erityiset alueet' ei ole määritelty missään. Artiklan perusteluistakaan ei selviä, mitä näillä alueilla voitaisiin tarkoittaa.

Perusopetuslain 14 §:n 3 momentin mukaan opetushallitus päättää opetussuunnitelmien keskeisistä (valtakunnallisista) perusteista, joita laadittaessa kuullaan myös saamelaiskäräjiä. Valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteet ovat kaikille samat. Niiden mukaan opetuksen perustana on suomalainen kulttuuri, joka on kehittynyt vuorovaikutuksessa alkuperäisen, pohjoismaisen ja eurooppalaisen kulttuurin kanssa. Opetuksessa on otettava huomioon mm. kansalliset ja paikalliset erityispiirteet sekä saamelaiset alkuperäiskansana.

Valtakunnallisten opetussuunnitelmien pohjalta opetuksen järjestäjät (kunnat) laativat kuntakohtaiset opetussuunnitelmat, jotka lain 15 §:n mukaan hyväksytään erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä opetusta varten. Alueelliset olosuhteet, kuten saamelaiden kotiseutualueella saamen kieli ja kulttuuri, huomioidaan kuntakohtaisia opetussuunnitelmia laadittaessa. Valtakunnallisten opetussuunnitelmien laatimista yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa ei nykyisen lainsäädännön puitteissa voida täysin toteuttaa artiklaehdotuksen 3 kappaleessa edellytetyllä tavalla. Järjestelmän kehittämistä keskustellaan parhaillaan saamelaiskäräjien kanssa.

Jokaisen lapsen oikeus saada opetusta on turvattu lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 28 artiklassa. Yleissopimuksen 29 artiklan mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen valmistamiseen vastuulliseen elämään muun muassa kaikkien etnisten ja kansallisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystäväyden hengessä.

Vähemmistökieliperuskirjan 7 artiklassa sopimusvaltioiden tavoitteena ja periaatteena on myös vähemmistökielten asianmukaisen opetuksen ja opiskelun järjestäminen sopivalla tavalla ja asianmukaisilla tasoilla. Samoin tavoitteena on järjestää mahdollisuus vähemmistökielen oppimiseen muillekin kuin vähemmistökieltä käyttäville vähemmistökielialueilla. Vähemmistökielten opiskelua ja tutkimusta tulee lisäksi pyrkiä edistämään myös muun muassa korkeakouluissa.

Vähemmistökieliperuskirjan 8 artiklan osalta Suomi on sitoutunut vähemmistökielialueilla asianomaisten kielten tilanne huomioon ottaen a) järjestämään esikouluasteen opetusta, peruskouluopetusta ja keskiasteen opetusta saamen kielellä; b) järjestämään huo-

mattavan osan ammattiopetuksesta näillä alueilla saamen kielellä; c) järjestämään mahdollisuuden opiskella saamen kieltä korkeakoulujen opetusaineena; d) tarjoamaan saamen kieltä oppiaineena aikuiskasvatuksessa ja täydennyskoulutuksessa; sekä e) varmistamaan saamen kielen taustalla olevan historian ja kulttuurin opetuksen. Lisäksi Suomi on sitoutunut sallimaan, rohkaisemaan tai järjestämään soveltuvan asteista opetusta näillä kielillä tai näissä kielissä, mikäli asianomaisen kieliryhmän koko on riittävä.

Puiteyleissopimus sisältää kansallisten vähemmistökielten opetusta koskevia määräyksiä, joskin määräykset (artiklat 12 ja 14) ovat sisällöltään kovin yleisluontoiset. Sopimuksen 14 artikla velvoittaa sopimuspuolia tunnustamaan jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeuden oppia vähemmistökieltään. Vähemmistökielen opetusta on kuitenkin järjestettävä vain, kun sille on riittävästi kysyntää alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä.

Myös alkuperäiskansajulistus sisältää alkuperäiskansan kielellä tapahtuvaa ja alkuperäiskansan kielen opetusta koskevan artiklan (14 artikla), joskin artikla sisällöltään jonkin verran edellä mainituista velvoitteista poikkeava. ILO-yleissopimus sisältää sekä ammattikoulutusta (22 artikla) että muuta koulutusta koskevia määräyksiä (27 artikla). Viimeksi mainitun artiklan mukaan kysymyksessä oleville kansoille tarkoitetut koulutusohjelmat ja –palvelut tulee kehittää ja toteuttaa yhteistyössä näiden kansojen kanssa, jotta mainitut ohjelmat ja palvelut täyttäisivät niiden erityistarpeet, ja niihin on sisällytettävä näiden kansojen historia, tietämys ja teknologia sekä muut sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuripyrkimykset.

*Artiklaehdotuksen 1 ja 2 kappaleessa edellytetty toiminta voidaan pääsääntöisesti järjestää nykylainsäädännön puitteissa. Artiklaehdotuksen 2 kappaleessa mainittujen erityisalueiden käsitettä ehdotuksessa ei ole täsmennetty, joten määräyksen sisältö jää tältä osin varsin avoimeksi.*

*Artiklaehdotuksen 3 kappaleen vaatimus ei ole muodollisesti täysin sopusoinnussa nykylainsäädännön kanssa.*

*Artiklaehdotuksen 1 kappale vastaa sisällöltään Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, mutta 2 kappaleen voidaan todeta menevän näitä hieman pidemmälle. Ehdotuksen 3 kappaleen mukaista velvoitetta ei nimenomaisesti sisälly Suomea velvoittaviin kansainvälisoikeudellisiin määräyksiin.*

## **27 artikla** **Tutkimus**

**Sopimusvaltioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa luoda hyvät edellytykset tutkimukselle, joka palvelee saamelaisen yhteiskunnan tiedontarvetta ja edistää saamelaisten tutkijoiden rekrytointia. Saamelaista tutkimusta suunniteltaessa tulee ottaa huomioon saamelaisen yhteiskunnan kielelliset ja kulttuuriset olosuhteet.**

**Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa edistää saamelaisten ja muiden tutkimuslaitosten yhteistoimintaa valtion rajojen sisä- ja ulkopuolella sekä tukea tutkimuslaitoksia, jotka erityisesti harjoittavat 1 kappaleessa tarkoitettua tutkimusta.**

**Saamelaisten elinoloja koskevaa tutkimusta harjoitettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten alkuperäiskansa-aseman vaatimat eettiset säännöt.**

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan ”tieteiden vapautteen kuuluisen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteiden suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteiden kritiikin kautta. [...] Tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto.”

Artiklaehdotuksen kahdessa ensimmäisessä kappaleessa edellytettyä toimintaa voidaan toteuttaa nykyjärjestelmän puitteissa. Saamen kieleen ja saamelaiseen kulttuuriin ja elinkeinoihin kohdistuvaa tutkimusta harjoitetaan nyt useassa yliopistossa. Myös Suomen Akatemia tukee saamelaisuuteen kohdistuvaa tutkimusta normaalien rahoitusinstrumenttiansa kautta.

Tutkimusetiikka on tieteiden sisäinen kysymys. Voimassaolevan yliopistolain mukaan yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, koulutuksessa ja opetuksessa saavutetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Opetusministeriön yhteydessä toimivan tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyväksymässä ohjeistossa todetaan muun muassa, että hyvän tieteellisen käytännön mukaan tutkijoiden tulee soveltaa eettisesti kestäviä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Tutkimusta ohjataan lisäksi tiedeyhteisön sisäisin tieteenalakohtaisin eettisin koodistoin. Tästä näkökulmasta ehdotuksen 3 kappale on jo Suomessa noudatettavan lainsäädännön ja noudatettavien käytäntöjen mukainen.

Nykymuodossaan ehdotus saattaa kuitenkin antaa tilaa myös sellaiselle tulkinnalle, joka olisi perustuslain 16 § 3 momentissa säädettyä tieteiden vapautta rajoittava, vaikka itse asia on tärkeä. Sen vuoksi saamelaisten elinoloja koskevaa tutkimusta harjoitettaessa tulee ottaa huomioon alkuperäiskansajulistuksen 31 artikla, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnettöön ja perinteistä kulttuuri-ilmaisuaan sekä tieteensä, teknologiansa ja kulttuurinsa eri ilmaisumuotoja.

TSS-sopimukseen sisältyy tieteen ja taiteen vapautta koskeva 15 artikla. Sen 3 kappaleessa sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan tieteelliselle tutkimukselle (ja luovalle toiminnalle) välttämätöntä vapautta.

*Artiklaehdotuksessa edellytettyä toimintaa voidaan toteuttaa nykyjärjestelmän puitteissa.*

## **28 artikla** **Saamelaisia koskeva opetus ja tiedottaminen**

**Saamelaisten kulttuurin ja yhteiskuntaelämän tulee tarkoituksenmukaisella tavalla ilmetä opetuksessa myös saamelaisyhteisön ulkopuolella. Opetuksen tulee erityisesti pyrkiä edistämään tietoa saamelaisten asemasta valtioiden alkuperäiskansana. Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa järjestää saamelaisten kulttuurin ja yhteiskuntaelämän opetusta sellaisille ihmisille, jotka aikovat työskennellä saamelaisalueella.**

**Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa huolehtia siitä, että yleistä tietoa saamelaisesta kulttuurista ja saamelaisten yhteiskuntaelämästä levitetään laajasti.**

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan (Opetushallitus 16.1.2004) opetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttäminen sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. Perusopetus edistää yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta sekä yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamista.

Mainituissa perusteissa todetaan edelleen, että opetuksen perustana on suomalainen kulttuuri, joka on kehittynyt vuorovaikutuksessa alkuperäisen, pohjoismaisen ja eurooppalaisen kulttuurin kanssa. Opetuksessa on otettava huomioon kansalliset ja paikalliset erityispiirteet sekä kansalliskielet, kaksi kansankirkkoa, saamelaiset alkuperäiskansana ja kansalliset vähemmistöt. Opetuksessa otetaan huomioon suomalaisen kulttuurin monipuolistuminen myös eri kulttuureista tulevien maahanmuuttajien myötä. Opetuksen avulla tuetaan oppilaan oman kulttuuri-identiteetin rakentumista sekä hänen osallisuuttaan suomalaisessa yhteiskunnassa ja globaalistuvassa maailmassa. Sen avulla edistetään myös suvaitsevaisuutta ja kulttuurien välistä ymmärtämystä. Perusopetuksen paikallisessa opetussuunnitelmassa tulee tarkentaa opetuksen perustana olevia arvoja. Niiden tulee välittyä opetuksen tavoitteisiin ja sisältöihin sekä jokapäiväiseen toimintaan.

Saamelaiset alkuperäiskansana on huomioitu perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Artiklaehdotuksen 1 kappaleen viimeinen virke on muotoilultaan varsin väljä ja sellaisena jättää avoimeksi muun muassa sen, kenelle ja missä vaiheessa mainittua opetusta pitäisi antaa.

Esimerkkinä artiklaehdotuksen 2 kappaleessa tarkoitetuista tiedottamistoimenpiteistä ehdotuksen perusteluissa on mainittu saamelaisen tiedottamiskeskuksen perustaminen Ruotsin Östersundiin. Suomen osalta tässä kohtaa voitaneen viitata vireillä olevaan Saamelaiskulttuurikeskushankkeeseen. Hankkeen arkkitehtuurikilpailuohjelman mu-



kaan ”Saamelaiskulttuurikeskuksen tarkoituksena on luoda saamelaisille paremmat edellytykset omaehtoisesti ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, kieltään ja yhteiskuntaelämänsä, hoitaa ja kehittää kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa sekä tukea saamelaisten yleisten elinolojen kehitystä. Lisäksi tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia levittää ja saada tietoa saamelaisesta alkuperäiskansasta.” Arkkitehtuurikilpailun voittajat julkaistiin 4.12.2008. Hankkeen suunnittelua on jatkettu voittaneen ehdotuksen pohjalta. Tavoitteena on, että rakentaminen voisi alkaa keväällä 2010 ja tilat valmiit otettavaksi käyttöön alkuvuodesta 2012.

Puiteyleissopimuksen 6 artiklan mukaan sopimuspuolet ryhtyvät tehokkaisiin toimenpiteisiin edistääkseen keskinäistä kunnioitusta, ymmärtämystä ja yhteistyötä erityisesti koulutuksen, kulttuurin ja viestinnän alalla kaikkien alueellaan asuvien henkilöiden kesken riippumatta heidän etnisestä, sivistyksellisestä, kielellisestä tai uskonnollisesta identiteetistään. Sopimuksen 12 artiklan mukaan sopijapuolet ryhtyvät opetuksen ja tutkimuksen alalla tarpeen mukaan toimenpiteisiin kansallisten vähemmistöjensä yhtä lailla kuin valtaväestönkin kulttuuria, historiaa, kieltä ja kulttuuria koskevan tiedon vaalimiseksi.

Puiteyleissopimuksen 12 artikla velvoittaa valtioita ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin opetuksen ja tutkimuksen alalla kansallisten vähemmistöjensä kulttuuria, historiaa, kieltä ja uskontoa koskevan tiedon vaalimiseksi. Sopimuspuolten on tässä tarkoituksessa järjestettävä muun muassa riittävät mahdollisuudet opettajankoulutukseen ja oppikirjojen hankintaan sekä edistettävä vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia saada koulutusta kaikilla tasoilla. Edelleen valtioiden tulee sopimuksen 13 artiklan mukaan tunnustaa opetusjärjestelmiensä puitteissa kansalliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden perustaa ja hallinnoida omia yksityisiä opetus- ja koulutuslaitoksiaan ilman, että tämän oikeuden käyttämisestä aiheutuisi taloudellisia velvoitteita sopimuspuolille.

Vähemmistökieliperuskirjan 8 artikla sisältää samankaltaisen säännöksen, joka kuitenkin on soveltamisalaltaan suppeampi. Siinä sopimuspuolet sitoutuvat vähemmistökielialueilla varmistamaan alueellisten kielten ja vähemmistökielten taustalla olevan historian ja kulttuurin opetuksen.

Rotusyrjintäsopimuksen 7 artikla velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään välittömiin ja tehokkaisiin toimiin muun muassa opetuksen, kasvatuksen ja sivistyksen aloilla rasismiin johtavien ennakkoluulojen poistamiseksi sekä etnisten ryhmien välisen ymmärtämyksen, suvaitsevuuden ja ystävyuden sekä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ilmenevien tarkoituserien ja periaatteiden tunnetuksi tekemiseksi. Myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 29 artiklan 1 momentin b-kohdan mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen kehittämiseen.

Alkuperäiskansajulistuksen 15 artiklassa käsitellään alkuperäiskansojen kulttuurin ja kulttuuri-ilmausten asianmukaista huomioimista opetuksen ja tiedotuksen yhteydessä (”Indigenous peoples have the right to the dignity and diversity of their cultures, traditions, histories and aspirations which shall be appropriately reflected in education and public information”).

Myös ILO-yleissopimuksen 31 artikla heijastelee artiklaehdotuksesta ilmeneviä seikkoja. Artiklan mukaan maan kaikkia väestöryhmiä ja erityisesti niitä, jotka lähinnä joutuvat kosketukseen kyseisten kansojen kanssa, tulee valistaa näiden ryhmien kyseisiä kansoja kohtaan mahdollisesti tuntemien ennakkoluulojen poistamiseksi. Tätä varten on pyrittävä varmistamaan, että historiankirjoissa ja muussa oppimateriaalissa annetaan tasapuolinen, tarkka ja totuudenmukainen kuva näiden kansojen yhteisöistä ja kulttuureista.

*Saamelaiset alkuperäiskansana on huomioitu perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. On tärkeää, että saamelaisuudesta ja saamelaisesta kulttuurista annetaan tietoa laajalti ja että annettava tieto on oikeaa. Tähän päämäärään pyritään myös Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden asiaa käsittelevillä määräyksillä. Saamelaiskulttuurikeskus parantaa mahdollisuuksia levittää ja saada tietoa saamelaisesta alkuperäiskansasta. Artiklaehdotuksen 1 kappaleen viimeinen virke jättää kuitenkin avoimeksi, kenelle ja missä vaiheessa siinä tarkoitettua opetusta tulisi antaa.*

### **29 artikla** **Sosiaali- ja terveystoimi**

**Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa huolehtia siitä, että terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut saamelaisten asuinalueilla järjestetään siten, että näillä alueilla asuville saamelaisille taataan heidän kielelliseen ja kulttuuriseen taustaansa mukautettua apua.**

**Sosiaali- ja terveystoimien tulee myös saamelaisten asuinalueiden ulkopuolella ottaa huomioon saamelaisten asiakkaiden ja potilaiden kielellinen ja kulttuurinen tausta.**

Artiklaehdotuksen otsikossa, artiklassa ja muualla sopimusluonnoksessa käytetyt termit poikkeavat toisistaan. Artiklan otsikko viittaa kunnan asianomaiseen toimialaan ja artiklan sisältö muihin kysymyksiin. Vakiintuneiden käsitteiden kuten sosiaali- ja terveyspalvelut tai sosiaali- ja terveyshuolto sijasta käytetyt ilmaisut hämärtävät artiklan sisältöä ja jättävät tilaa tulkinnalle. Artiklan 1 kappaleen lopun maininta kielelliseen ja kulttuuriseen taustaan mukautetusta avusta ei vastaa norjan- ja ruotsinkielisiä tekstiversioita, joissa puhutaan kielelliseen ja kulttuuriseen taustaan mukautetuista palveluista.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännöksen 3 momentti koskee julkisen vallan velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi. Järjestämistä vastuusta säädetään sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa eri laeissa sekä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista (733/1992). Sosiaalihuoltolaissa (710/1982) säädetään tarkemmin, miten ja mitä sosiaalipalveluja kunnan on tuotettava; sosiaalihuollolla laissa tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on

edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (1 §:n 1 momentti). Sosiaalipalvelua on myös lain 17 §:n 2 momentin mukaan lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoito, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaispalvelut, päihdepalvelut, lastensuojelu, isyyden selvittäminen, elatusavun turvaaminen, ottolapsitoiminta, perheasioiden sovittelu, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva täytäntöönpano sekä omaishoito. Terveystieteiden palveluista puolestaan säädetään kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989). Kansanterveyslaissa säädetään terveyskeskuksissa annettavista perusterveydenhuollon palveluista ja erikoissairaanhoidolaissa sairaanhoitopiirien tehtävistä ja niiden tuottamista sairaanhoitopalveluista. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään.

Edellä olevaan nähden jää epäselväksi, mitä valtiolle artiklaehdotuksessa asetettu velvollisuus yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa huolehtia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä saamelaisalueilla käytännössä merkitsisi. Kysymyksessä on laaja tehtäväkokonaisuus, jota koskeva järjestelyvastuu on lailla säädetty kunnille. Toisaalta on huomattava, että viranomaisten tulee jo neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä.

Sosiaalipalveluihin luetaan myös lasten päivähoito. Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielellä olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä. Lasten päivähoidolla tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoidona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana (lain 1 ja 11 §). Laissa tarkoitettuihin kasvatustavoitteisiin kuuluu myös saamelaisten lasten oman kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa (asetus lasten päivähoidosta, 1a §; 239/1973).

Päivähoidon ohella kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Esiopetus kestää yhden vuoden (perusopetuslain 4 ja 9 §). Esiopetuksen tulee kuusivuotiaiden päivähoitopalveluita täydentäen edistää oppivelvollisuuskäytännön nuoremmille lapsille tarkoitettujen kasvatustavoitteiden ja opetuspalvelujen tasavertaista jakamista sekä peruskoulun kasvatustavoitteiden ja opetustoiminnalle asetettujen tavoitteiden mukaisesti edistää oppilaiden tasa-puolista kehitystä ja parantaa oppilaiden oppimisedellytyksiä (opetusministeriön päätös peruskoulussa järjestettävän esiopetuksen perusteista, 1 ja 2 §; 574/1991).

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992) on otettu sosiaalihuollon asiakkaan / potilaan äidinkielen, yksilöllisten tarpeiden ja kulttuuritaustan huomioimista koskevat säännökset (ensiksi mainitun lain 4 ja 5 § sekä jälkimmäisen lain 3 §).

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan myös saamelaisten ja muiden vähemmistöryhmien kielellisiä oikeuksia

koskevaa sääntelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan asteittain vuoteen 2013 mennessä.

Vähemmistökieliperuskirjan 13 artiklan 2 kappaleessa sopimuspuolet sitoutuvat vähemmistökielialueella (saamen kielilain soveltamisalalla) sikäli kuin viranomaiset ovat toimivaltaisia ja siinä määrin kuin kohtuudella voidaan katsoa varmistamaan muun muassa, että sosiaalialan hoitolaitoksissa kuten sairaaloissa, vanhainkodeissa ja hoitoloissa on mahdollisuudet vastaanottaa ja hoitaa sairauden tai vanhuuden johdosta tai muusta syystä hoitoa tarvitsevia saamen kieltä käyttäviä henkilöitä heidän omalla kielellään. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarviossa on erillinen määräraha (33.33.31), jota saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi.

Alkuperäiskansajulistuksen 24 artikla sivuaa sopimusluonnoksen 29 artiklaa, mutta ei ole sisällöltään identtinen artiklaehdotuksen kanssa. Mainittu 24 artikla käsittelee yhtäältä jokaisen alkuperäiskansaan kuuluvan yksilön oikeutta nauttia korkeimmasta saatavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Virke vastaa sanamuodoltaan TSS-sopimuksen 12 artiklan 1 kohtaa, joka koskee jokaisen oikeutta terveyteen. Alkuperäiskansajulistuksen 24 artiklan toteuttamiseksi valtioiden suositellaan ryhtyvän kaikkiin välttämättömiin toimiin, joiden tavoitteena on alkuperäiskansaan kuuluvien yksilöiden terveyttä koskevan oikeuden asteittainen toteuttaminen. Artiklassa huomioidaan myös alkuperäiskansojen oikeus perinteisiin lääkkeisiinsä sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien yksilöiden oikeus päästä kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin. Julistuksen 29 artiklassa valtioita kehoitetaan tarpeen vaatiessa ryhtymään tehokkaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että alkuperäiskansojen kehittämiä ja toimeenpanemia ohjelmia heidän terveytensä seuraamiseksi ja ylläpitämiseksi perustetaan ja pannaan riittävällä tavalla täytäntöön.

Myös ILO-yleissopimukseen sisältyy sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa koskeva luku. Sopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen mukaan hallitusten tulee huolehtia riittävän terveydenhuollon järjestämisestä sopimuksessa tarkoitetuille kansoille tai myöntää niille varoja, joiden avulla ne voivat itse kehittää ja tarjota tällaisia palveluita omalla vastuullaan ja omassa hallinnassaan. Tavoitteena on näiden kansojen fyysisen ja henkisen terveydentilan pitäminen mahdollisimman hyvänä. Sopimuksessa korostetaan myös yhteistyötä mainittujen kansojen kanssa (esimeriksi 7 artiklan 1-3 kappaleet ja 25 artiklan 2 kappale).

*Artiklaehdotuksessa on käytetty vakiintuneiden käsitteiden sijasta muunlaisia ilmaisuja, jotka hämärtävät ehdotuksen sisältöä. Valtiolle asetettu velvollisuus yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestetään saamelaisaluilla tietyllä tavalla edellyttää huomattavia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jos ehdotuksella on tarkoitettu puuttua sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskeviin kysymyksiin. Saamelaisten asiakkaiden ja potilaiden kielellinen ja kulttuurinen tausta on jo huomioitu kansallisessa lainsäädännössä.*

### 30 artikla Saamelaiset lapset ja nuoret

**Saamelaisilla lapsilla ja nuorilla on oikeus harjoittaa kulttuuriaan sekä säilyttää ja kehittää saamelaista identiteettiään.**

Artiklaehdotus vastaa perustuslain 17 §:n 3 momenttia. Sekä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artiklan että KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan lapsilta / kansallisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Edelleen lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaan valtioiden tulee kunnioittaa ja edistää lapsen oikeutta osallistua kulttuurielämään ja kannustaa yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista tarkoitukseen toteuttamiseksi. Artiklaehdotus on siten nykyisen asiantilan toteava, mutta ei kylliksi korosta lasten ja nuorten oikeuksia.

*Artiklaehdotus vastaa kansallista lainsäädäntöä ja Suomen kansainvälisiä velvoitteita, mutta muotoilu voisi olla lasten ja nuorten oikeuksia vahvemmin korostava.*

### 31 artikla Perinteinen tietämys ja kulttuurinilmaukset

**Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteistä tietämystä ja perinteisiä kulttuurinilmauksiaan sekä edistää sitä, että saamelaiset voivat säilyttää ja kehittää niitä sekä välittää niitä tuleville sukupolville.**

**Kun muut kuin saamelaiset käyttävät saamelaiskulttuuria taloudellisesti hyväkseen, tulee valtioiden edistää sitä, että saamelaisilla on mahdollisuus vaikuttaa toimintaan ja saada kohtuullinen osa toiminnan taloudellisesta tuloksesta. Saamelaiskulttuuria tulee suojella sellaisten kulttuuristen ilmaisujen käytöltä, jotka harhaanjohtavalla tavalla näyttävät olevan saamelaista alkuperää.**

**Valtioiden tulee edistää sitä, että saamelaisten perinteiset taidot otetaan huomioon saamelaisten elinoloista päätettäessä.**

Artiklassa on käytetty ilmaisua 'perinteinen tietämys'. Oikeampi termi olisi 'perinteinen tieto' tai 'perinnetieto' (traditional knowledge). Perinnetietoon pohjautuvat esimerkiksi saamelaisten käsityöt ja joiut. Perinnetietoon pohjautuu myös se, että porosta käytetään hyväksi kaikki mahdollinen: liha, nahka, jänteet. Saamelaisille poronhoito on kulttuurin ilmaus, ei vain elinkeinokysymys.

Sopimusluonnoksessa tarkoitettut käsitteet perinteinen tietämys ja perinteiset kulttuurinilmaukset liittynevät kysymyksiin, joiden kansainvälisen suojan kehittämisestä keskustellaan Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n piirissä erityisesti immateriaalisten oikeuksien suojelun näkökulmasta. Artiklaehdotuksen terminologia on moniselitteinen eikä siitä täysin ilmene, mitkä ovat sen tavoitteet. Joka tapauksessa näyttää siltä, että ehdotetulla määräyksellä katettavaksi tarkoitettu alue on puutteellisesti säänneltyä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Suomessa sovellettaviksi voisivat mahdollisesti tulla esimerkiksi tekijänoikeuslaki (404/1961), patenttilaki (550/1967), mallioikeuslaki (221/1971), tavaramerkkilaki (7/1964), kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) ja jopa lääkelaki (395/1987). Niiden antama suoja ei kuitenkaan ole kattavaa, sillä esimerkiksi lainsäädäntöjen piirissä olevat suojamuodot eivät laajuudeltaan eivätkä suojan kohteet määrittelyiltään tai muodoiltaan täysin vastaa ehdotuksessa tarkoitettua. Uudenlaisen ongelman aiheuttaa myös se, että oikeudenhaltijoina voisivat olla saamelaiset kansanryhmänä eivätkä yksittäiset oikeudenomistajat.

Artiklaehdotus asettaa myös perustuslaissa suojatut oikeudet keskinäiseen ja vaikeaan punnintatilanteeseen. Perustuslain 17 § takaa saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, kun taas perustuslain 18 §:ssä taataan elinkeinovapaus. Artiklaehdotuksessa tarkoitettua saamelaiseen kulttuuriperinteeseen kuuluvan aineiston kaupallista hyväksikäyttöä on arvioitava suhteessa ainakin näihin perustuslain säännöksiin. Sopimusluonnoksen mukaisesti muotoiltuna artikla jättäisi avoimeksi myös sen, kenelle kuuluisi osa toiminnan taloudellisesta tuotosta, kenen maksettavaksi se tulisi, mikä maksettava osuus olisi ja mistä tuloksesta.

Suoja on puutteellista myös kansainvälisellä tasolla. Esimerkiksi yleismaailmallinen tekijänoikeussopimus (Bernin sopimus, SopS 81/1986) vaikenee asiasta, kuten käytännöllisesti katsoen myös ILO-yleissopimus (ks. kuitenkin 5 artikla, jonka mukaan yleissopimuksen määräyksiä sovellettaessa on tunnustettava ja suojattava näiden kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat). Osittaista suojaa antavat biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1999; jäljempänä biodiversiteettisopimus) 8j ja 10c artiklat sekä alkuperäiskansajulistuksen 11 artiklan 1 kappale, 12 artiklan 1 kappale ja 31 artikla. Työ kansainvälisoikeudellisen suojan vahvistamiseksi on kuitenkin vireillä WIPO:ssa.

Biodiversiteettisopimuksen 8 artiklaan sisältyy alkuperäiskansojen perinnetiedon säilyttämistä koskeva j-kohta. Mainitun j-kohdan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksiensa 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. Lisäksi kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksiensa mukaan ja soveltuvin osin suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisella tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin (8 artikla c-kohta).

Ympäristöministeriö on asettanut 18.6.2009 alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän 8j-artiklan kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on koordinoida Suomen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2006–2016 tarkoittamia alkuperäisainsoja koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen artikla 8j:n liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaisten kannalta.

Artiklaehdotuksen 2 kohta liittyy läheisesti TSS-sopimuksen 15 artiklaan, jossa sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen oikeuden ottaa osaa kulttuurielämään, päästä osalliseksi tieteen kehityksen sekä sen soveltamisen eduista ja nauttia tieteellisille, kirjallisille tai taiteellisille tuotteille suodusta suojasta. Artiklan täytäntöönpanoa valvova taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurioikeuksia käsittelevä komitea on kehottanut sopimusvaltioita ryhtymään toimiin, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen kulttuurituotteisiin liittyvien etujen tehokas suoja. Komitean mukaan alkuperäiskansojen kulttuuriin kuuluvia tieteellisiä, kirjallisia ja taiteellisia tuotteita koskevien toimenpiteiden yhteydessä on huomioitava alkuperäiskansojen mielipide. Mainitunlainen tehokas suoja voi sisältää muun muassa sellaisen suojamekanismin kehittämistä, joilla suojataan kansallisella tasolla alkuperäiskansan kulttuurituotteita luvattomalta käytöltä. Suojamekanismeja käyttäessään valtion tulee noudattaa alkuperäiskansataustaisen tekijän vapaan, ennakkollisen ja riittävään tietoon perustuvan suostumuksen periaatetta. Vaikka kansallisen vähemmistön kulttuurin tuotteisiin liittyvät moraaliset ja aineelliset edut on suojattava, komitea ei tarkemmin määrittele, kuinka ja missä muodossa toiminnasta koitua hyötyä hyvitetään alkuperäiskansalle tai siihen kuuluvalla tekijälle (yleiskommentti nro 17 (2005)).

Alkuperäiskansajulistuksen 11 artikla koskee alkuperäiskansan oikeutta harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan. Tähän sisältyy oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää niiden kulttuurien aiempia, nykyisiä ja tulevia ilmenemismuotoja kuten arkeologisia ja historiallisia kohteita, malleja, seremonioita, tekniikkaa sekä kuvataiteita ja esittäviä taiteita ja kirjallisuutta. Valtioiden on hyvittävä tehokkaiden, yhdessä alkuperäiskansojen kanssa kehitettyjen järjestelmien avulla alkuperäiskansojen kulttuurinen, henkinen ja uskonnollinen ja henkinen omaisuus, joka on otettu ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Tämä hyvitysmenettely voi sisältää myös palauttamisen. Alkuperäiskansojen oikeus hengellisten, ja uskonnollisten perinteiden, tapojen ja seremonioiden ilmaisuun, harjoittamiseen, kehittämiseen ja opettamiseen on suojattu alkuperäiskansajulistuksen 12 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan valtioiden tulee pyrkiä mahdollistamaan niiden hallussa olevien seremoniaesineiden ja jäänteiden saatavuus ja/tai palauttaminen alkuperäiskansoille.

Alkuperäiskansajulistuksen 31 artikla muistuttaa sisällöltään sopimusluonnoksen 31 artiklaehdotusta. Sen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteistä kulttuuri-ilmaisuaan. Artiklassa turvataan yhtä lailla alkuperäiskansojen oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää henkistä omaisuuttaan, joka liittyy perinnetietoon ja perinteiseen kulttuuri-ilmaisuuksiin. Valtioiden on toteutettava yhdessä alkuperäiskansojen kanssa tehokkaita toimia mainittujen oikeuksien toteuttamiseksi ja suojelemiseksi. Julistuksen 13 artiklassa turvataan nimenomaisesti alkuperäiskansojen oikeus siirtää tuleville sukupolville muun muassa suullisia perinteitään.

*Artikla näyttäisi kaipaavan sen ajateltua sisältöä täsmentävää terminologista kehittelyä.*

*Suomen lainsäädäntö kuten myös kansainvälisoikeudellinen sääntely artiklan tarkoittamalla alueella näyttää puutteelliselta.*

*Näyttääkin siltä, että olisi parempi odottaa vireillä olevan laajemman kansainvälisoikeudellisen suojelun kehittämiseen tähtäävän työn valmistumista kuin pyrkiä ennen sitä kehittämään uusia määräyksiä vain pohjoismaisella tasolla. Tässä vaiheessa on epäselvää, mitä artikkelissa tarkoitettut oikeudet tarkoittavat ja miten asiat käytännössä oikeudellisesti hoidettaisiin.*

### **32 artikla** **Saamelaiset kulttuurimuistomerkit**

**Saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä tulee suojata lailla. Niiden hallinnon tulee kuulua saamelaiskäräjille tai kulttuurilaitoksille yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.**

**Valtioiden tulee ryhtyä saamelaisten kulttuurimuistomerkkien dokumentointia, suojelua ja hallintoa koskevaan valtioiden rajat ylittävään yhteistyöhön.**

**Valtioiden tulee edistää sitä, että saamelaisalueilta pois viedyt, saamelaisyhteisölle erityisen tärkeät kulttuurimuistomerkit, luovutetaan sopiviin museoihin tai kulttuurilaitoksille sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien kanssa tehtävän tarkemman sopimuksen mukaan.**

Sopimusluonnoksen 32 artiklan termi *kulttuurimuistomerkki* ei vastaa kansallisessa lainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Artiklan perusteluissa puhutaan rinnan kulttuurimuistomerkkien, historiallisen kulttuurimaiseman ja kulttuuriympäristöjen hallinnonista. Artiklan ja sitä koskevien perustelujen pohjalta jääkin epäselväksi, mitä kulttuurimuistomerkkien hallinnolla esillä olevassa tilanteessa tarkoitetaan. Epäselväksi jää myös artiklan 1 ja 2 kappaleen välinen suhde: saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallinnointi tulisi antaa saamelaiskäräjille, mutta kulttuurimuistomerkkien dokumentointia, suojelua ja hallintoa koskeva valtioiden rajat ylittävä yhteistyö olisi valtioiden tehtävä.

Muinaismuistolain (2951963) 2 §:ssä on yksityiskohtaisesti määritelty kiinteät muinaisjäännökset, jotka rauhoitettuna muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta on suojeltu suoraan lain nojalla. Kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitusta valvoo Museovirasto. Irtaimia esineitä koskee ilmoittamisvelvollisuus (16 §) ja ne voidaan lunastaa Suomen kansallismuseolle tai muulle vastaavalle laitokselle (17 §). Saamelaisten kulttuurimuistomerkit voivat olla sekä kiinteitä muinaisjäännöksiä että irtaimia muinaisesineitä. Muinaismuistolaki koskee kaikkia kulttuurimuistomerkkejä riippumatta siitä, onko kohde tulkittavissa saamelaisperäiseksi tai joksikin muuksi.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 23 §:n mukaan puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aihetta erityisesti suojella, voidaan määrätä rahoitetuksi luonnonmuistomerkiksi (1 momentti). Muistomerkkin rauhoittamisesta päättää se viranomainen tai laitos, jonka hallinnassa olevalla alueella luonnonmuistomerkki sijaitsee (2 momentti). Luonnonmuistomerkkin vahingoittaminen tai turmeleminen on kielletty (3 momentti). Lain 23 § koskee luonnosmuistomerkkin rauhoittamista valtion alueilla. Kunta päättää vastaavasti luonnonmuistomerk-



kin rauhoittamisesta yksityisellä alueella (26 §). Vaikka suojelussa perusteet ovat luonnonmuodostumat eivätkä siis kulttuuriset arvot, voivat kyseiset suojeluperusteet ilmetä myös saamelaisten kulttuurimuistomerkeillä.

Myös rakennussuojelulaki (60/1985) voisi joissakin tapauksissa tulla sovellettavaksi. Lain 1 §:n mukaan kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojellaan kulttuurikehitykseen tai historiaan liittyviä rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita. Rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi päättää nykyisin alueellinen ympäristökeskus. Suojeltavaksi määräämistä koskeva päätös on alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ympäristöministeriön on pyydettävä suojeltavaksi määräämistä koskevasta päätöksestä opetusministeriön lausunto, jos päätös aiotaan vahvistaa Museoviraston kannasta poikkeavasti (5 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen kaavoitus mahdollistaa saamelaisten kulttuurin ja kulttuurimuistomerkkien huomioon ottamisen kaavoittamisessa ja tarvittavien merkintöjen ottamisen kaavakarttaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maakuntakaavoilla on ohjauvaikutusta alemmanasteisiin kaavoihin ja muihin viranomaisten suunnitelmiin. Lisäksi niihin liittyy rakentamista rajoittavia vaikutuksia.

Tässä yhteydessä on pohdittava myös sitä, viittaako termi kulttuurimuistomerkki (samska kulturminen) vain saamelaisten aineelliseen kulttuuriperintöön vai onko sillä tarkoitettu myös aineetonta kulttuuriperintöä. Kansainvälinen yhteisö aloitti keskustelun aineettoman kulttuuriperinnön määritelmästä ja merkityksestä parikymmentä vuotta sitten. Vuonna 2003 UNESCOssa hyväksyttiin aineetonta kulttuuriperintöä koskeva sopimus (the Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage), jonka tämän esillä olevan sopimusluonnoksen osapuolista on ratifioinut vain Norja. Aineettomalla kulttuuriperinnöllä viitataan hyvin laajaan kokonaisuuteen, joka sisältää esimerkiksi käytäntöjä, tapoja, riittejä, perimätietoja ja -taitoja, jopa tietäjiä ja taitajia tai shamaaneja, jotka välittävät tätä aineetonta kulttuuriperintöä sukupolvelta toiselle. Aineetonta kulttuuriperintöä ei voi kiinnittää yhteen aikaan ja ilmiasuun, sillä sille on tyypillistä jatkuva uusiutuminen ja muuntuminen. Aineeton kulttuuriperintö on erittäin merkittävässä osassa saamelaista kulttuuria, joka on perustunut liikkuvaan elämäntapaan ja luontaiselinkeinoihin.

Laki kulttuuriesineiden maastaviennistä (115/1999) koskee kaikkia Suomessa valmistettuja esineitä, siis myös saamelaisia esineitä. Vientilupaa edellyttävät esineet on lueteltu lain 2 §:ssä. Lain piiriin kuuluvat myös muinaismuistolaissa tarkoitetut arkeologiset esineet, jotka on löydetty maasta tai vedestä. Laissa tarkoitettuna yleisenä lupaviranomaisena toimii Museovirasto, jollei tehtävä kuulu valtion taidemuseolle tai jollei asianomainen ministeriö ole toisin päättänyt (10 §).

Museolain (729/1992) 1 §:n mukaan museotoiminnan tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa väestön ymmärrystä kulttuuristaan, historiastaan ja ympäristöstään. Museotoimintaa varten myönnetään valtionosuutta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) ja museolaissa säädetään (1a §). Valtionavustuksen saamisen edellytyksenä on muun ohella, että museon omistaa kunta tai kuntayhtymä taikka yksityinen yhteisö tai säätiö, jonka sääntömääräisiin tehtäviin kuu-

luu museotoiminnan harjoittaminen tai museon ylläpitäminen. Lisäksi edellytetään, että museolla on sen toimintaa ohjaavat säännöt, joissa museon toimiala on määritelty sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella on säädetty. Edelleen vaaditaan, että museolla on toiminnasta vastaava päätoiminen museonjohtaja ja riittävä määrä museoalan koulutuksen saanutta henkilöstöä (2 §). Inarissa sijaitseva Saamelaismuseo Siida on museolain säännösten nojalla nimetty valtakunnalliseksi erikoismuseoksi, jonka tehtävänä on tallentaa, esitellä ja tutkia saamelaisten henkistä ja aineellista kulttuuriperintöä

Artiklan 3 kappaletta koskevien perustelujen mukaan sopimusvaltioiden tulee edistää saamelaisyhteisöille erityisen tärkeiden kulttuurimuistomerkkien luovuttamista takaisin sopiviin museoihin tai muihin mainittujen kulttuurimuistomerkkien alkuperäalueella sijaitseviin sopiviin kulttuurilaitoksiin saamelaisalueella, mutta tämä edellytys ei ilmene artiklatekstistä. Määräyksessä ei myöskään tehdä eroa laillisesti ja laittomasti poisvietyjen esineiden välillä.

Artiklan 3 kappale olisikin ilmeisesti ymmärrettävä tavoitemääräyksenä, jonka toteuttaminen nykyisen lainsäädännön puitteissa olisi mahdollista. Ehdotettua määräystä olisi kuitenkin tarkasteltava myös suhteessa perustuslain omaisuudensuojaa koskevaan määräykseen. Toimeenpano edellyttäisi sitä, että saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä paikallistettaisiin, koottaisiin ja asetettaisiin näytteille sopiviin museoihin esimerkiksi tallentamalla niitä ja kaiken tämän toteuttamiseen varattaisiin riittävät resurssit. Artiklan 3 kappaletta voisi luonnollisesti soveltaa ainoastaan aineellisiin kulttuurimuistomerkkeihin.

Saamelaismuistomerkkien siirtäminen saamelaiskäräjien hallinnoitavaksi edellyttäisi huomattavia muutoksia asiakokonaisuutta koskevaan tai siihen liittyvään moninaiseen lainsäädäntöön, saamelaiskäräjien tehtäviä koskevat säännökset mukaan lukien.

Alkuperäiskansajulistuksen 11 ja 12 artiklan osalta viitataan edellisen artiklan kohdalla esitettyyn.

*Sopimusluonnoksen 32 artiklassa käytetty kulttuurimuistomerkki-termi ei vastaa kansallisessa lainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Artiklan perusteluissa kulttuurimuistomerkki -termillä viitataan yleisesti aineellisen kulttuuriperinnön (muinaisjäännösten, irtainten kulttuuriesineiden ja kulttuuriympäristöjen) hallintointiin. Artikla vaatii terminologista täsmentämistä.*

*Artiklan 3 kappaleessa ehdotettu saamelaisten kulttuurimuistomerkkien museoiminen on Suomen lainsäädännön nojalla mahdollista, mutta edellyttää kohdennettuja resursseja sekä mahdollisesti tapauskohtaisesti perustuslain omaisuudensuojaa koskevaa punnintaa. Erityisen tärkeää on tehdä ero laillisesti ja laittomasti vietyjen esineiden välillä.*

*Saamelaismuistomerkkien siirtäminen saamelaiskäräjien hallinnoitavaksi edellyttää muutoksia useisiin säännöksiin, saamelaiskäräjien lakisäätöisiä tehtäviä koskevat säännökset mukaan lukien.*

### **33 artikla** **Kulttuurin perusta**

**Valtioiden velvollisuudet saamelaiskulttuurin suhteen käsittävät myös kulttuurin aineellisen perustan siten, että saamelaisille tarjotaan välttämättömät elinkeinoihin liittyvät ja taloudelliset edellytykset säilyttää ja kehittää kulttuuriaan.**

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisilla alkuperäiskansana olevasta oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Artiklaehdotuksessa painotetaan valtioiden vastuuta varata riittävästi taloudellisia voimavaroja sopimuksen määräysten täytäntöönpanoon. Saamelaiskäräjälain 2 §:n mukaan valtion talousarvioon tulee ottaa määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Valtion talousarvioon sisältyy jo nyt useita määrärahoja, jotka on tarkoitettu saamelaisen oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja kehittämiseen. Oikeusministeriön hallinnonalan momentilta 25.01.50 (Avustukset / avustukset saamelaisten kulttuuri- itsehallinnon ylläpitämiseen) myönnetään saamelaiskäräjien toiminta-avustus. Momentin kohdalla on varauduttu myös tulevan Saamelaiskulttuurikeskuksen vuokratuluihin (Saamelaiskulttuurikeskuksen vuokrasopimusvaltuus). Saamelaiskäräjien vaalit rahoitetaan oikeusministeriön vaalimomentilla (25.70.21) olevasta määrärahasta.

Opetusministeriön hallinnonalan talousarvioon sisältyy määräraha, jota saa käyttää avustuksena saamelaiskäräjille jaettavaksi saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen (29.01.23), ja määräraha, jota saa käyttää avustuksen maksamiseen saamelaiskäräjille saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toimintaan (25.80.50). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan talousarviossa on vuodeksi kerrallaan myönnetty erillinen määräraha (33.33.31), jota saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi. Saamelaiskäräjiltä saadun tiedon mukaan noin puolet avustuksesta on käytetty saamenkielisen päivähoidon kustannuksiin ja loput saamenkielisen vanhustenhuollon palveluiden, perhetyön, sosiaalityön ja terveydenhoidon palveluiden järjestämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan talousarvioon ei sisälly saamelaisille suunnattua elinkeinojen tukiohjelmää, mutta Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus on myöntänyt esimerkiksi vuonna 2008 Inarin, Enontekiön ja Utsjoen alueella toimiville yrityksille yrityksen kehittämisavustusta, yksinyrittäjän avustusta, valmistelurahoitusta, yritystoiminnan toimintaympäristön kehittämisavustusta, työllisyysperusteista avustusta ja energiatukea. Näistä avustuksista osa kohdistuu saamelaisten yrittäjien elinkeinojen tukemiseen.

Saamelaisalueella myönnetään porotalouden ja luontaiselinkeinojen harjoittajille investointiavustuksia ja –lainoja maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimivasta, valtion talousarvion ulkopuolisesta maatilatalouden kehittämisrahastosta. Tuki myönnetään poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) nojalla. Lain tavoitteena on kehittää porotalouden rakennetta tukemalla siihen liittyviä investointeja ja nuorten aloittamista elinkeinoissa. Erityistä huomiota kiinnitetään saamelaisten mahdollisuuteen ylläpitää ja

kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Rahastosta myönnetään tukea myös kolttasaamelaisten harjoittamille luontaiselinkeinoille ja heidän perinteisiin perustuvalla asiainhoitojärjestelmälleen. Tuki myönnetään kolttalain nojalla. Lain nojalla tuetaan kolttien luontais- ja muiden elinkeinojen sekä kulttuurin edistämistä ja elinkeinojen monipuolistamista, asunto-olojen sekä asuin- ja työympäristön parantamista, tilojen kehittämistä sekä säilyttämistä kolttien omistuksessa ja hallinnassa. Valtion talousarvion kansallisen tuen momentilta (30.20.41) myönnetään porotalouden harjoittajille eläinkohtaista tukea.

Kalatalouden yritystoimintaan liittyviä investointi- ja kehittämishankkeita rahoitetaan Euroopan kalatalousrahastosta Suomen elinkeinotalouden toimintaohjelman mukaisesti. Riistaeläinten ja suurpetojen aiheuttamia vahinkoja korvataan nykyisin metsästyslain nojalla ja 1.11.2009 jälkeen uuden riistavahinkolain nojalla. Uusi riistavahinkolaki parantaa poroelinkeinonharjoittajien tilannetta, sillä laissa on kaksi uutta korvausperustetta: laskennalliseen hävikkiin perustuva vasahävikkiporvaus sekä korvaus poikkeuksellisen suurista porovahingoista. Maakotkien porotaloudelle aiheuttamat vahingot korvataan asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (8/2002) perusteella. Korvaus perustuu maakotkien tappamien porojen arvioituun määrään ja se määräytyy maakotkien vuotuisen pesimätilanteen ja niiden poikastuotannon perusteella.

Wienin yleissopimuksen 26 artiklan mukaan valtiosopimus on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Edelleen yleissopimuksen 27 artiklan mukaan sopimuspuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle eli esimerkiksi budjettivarojen riittämättömyyteen.

KP-sopimuksen 27 artiklan suojaama vähemmistön oikeus nauttia kulttuuristaan sisältää myös aineellisen kulttuuriperustan. Ihmisoikeuskomitean mukaan valtion tulee turvata kulttuuristen oikeuksien olemassaolo sekä niiden käyttömahdollisuudet paitsi vähemmistöryhmälle, myös siihen kuuluville yksilöille. Kulttuurin suojeleminen edellyttää, että vähemmistöyhteisöjen jäsenet saavat tehokkaasti osallistua heihin vaikuttavaan päätöksentekoon (yleiskommentti nro 23). Myös puiteyleissopimuksen 5 artiklan perusteella sopimusvaltion on edistettävä tarpeellisia olosuhteita, jotka mahdollistavat kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kyvyn ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät.

Rotusyrjäntäkomitea on kehottanut valtioita ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin alkuperäiskansojen omaleimaisen kulttuurin ja elämäntavan kunnioittamiseksi, sekä sen säilymisen edistämiseksi. Alkuperäiskansojen jäsenille tulisi taata elinolosuhteet, jotka mahdollistavat kestävänsä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tavalla, joka kunnioittaa heidän perinteisiä kulttuuripiirteitään. Valtioiden tulisi yhtä lailla varmistaa alkuperäiskansayhteisöjen oikeus harjoittaa ja elvyttää heidän perinteistä kulttuuriaan (*yleissuositus XXIII (51)*).

Artiklaehdotuksen perustelujen mukaan artiklaa on tarkasteltava yhdessä maan ja veden käyttöä koskevan 34 artiklan sekä vuonoja ja rannikkovesiä koskevan 38 artiklan ja myös IV ja V lukujen muiden säännösten kanssa. Kun edellä tarkoitettut artiklat eivät ole ongelmattomia Suomen perustuslain, muun kansallisen lainsäädännön ja Suomea

sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta, artiklaehdotuksen tarkempi analysointi on tässä suhteessa ennen aikaista.

*Artiklaehdotuksessa on kysymys saamelaiskulttuuriin liittyvien asiakokonaisuuksien kansallisesta rahoituksesta ja tämän rahoituksen tasosta. Artiklassa tai sen perusteluissa ei ole käsitelty sitä, mitä välttämättömillä elinkeinoihin liittyvillä taloudellisilla edellytyksillä artiklassa tarkoitetaan. Vaikka ehdotuksella saattaa olla huomattavia vaikutuksia valtion talousarvioon, ehdotus ei sinällään ole ristiriidassa Suomen lainsäädännön eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

*Kun artiklaehdotuksen perusteluissa tarkoitettut IV ja V luvun artiklat eivät ole ongelmattomia Suomen nykyisen lainsäädännön ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta, niihin kytkeytyvien taloudellisten velvoitteiden tarkempi analysointi on tässä vaiheessa ennen aikaista.*

## IV luku

### Saamelaisten oikeus maahan ja veteen

\*\*\*\*\*

Saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskeva IV luku käsittelee saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joihin Suomessa on yritetty pitkään etsiä ratkaisua siinä toistaiseksi onnistumatta. Ratkaisuehdotusten taustalla on ollut myös kysymys ILO-yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin esteiden poistamisesta. Suomi ei ole voinut vielä ratifioida sopimusta, koska Suomen lainsäädännön ei ole katsottu vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisien maahan kohdistuvien oikeuksien osalta (HE 306/1990 vp).

Saamelaisten kotiseutualueen maanomistusoikeuksien osalta on yleisesti lähdetty siitä, että alueen maihin ja vesiin kohdistuvat nykyiset oikeudet ovat syntyneet johdonmukaisen historiallisen kehityksen tuloksena. Kun isojakko on saatettu loppuun myös saamelaisten kotiseutualueella, valtiolle isojaossa luettujen maiden omistuspohjan on katsottu tulleen selvitettyksi. Samassa yhteydessä on selvitetty myös yksityisten maanomistuskysymykset. Tästä johtuen saamelaisten kotiseutualueen niitä maita, jotka eivät ole yksityisessä tai muussa julkisessa omistuksessa, on pidetty vuoden 1886 metsälain 1 § 1 momentissa tarkoitettuina valtion metsämaina, joita Metsähallitus hallinnoi.

Maaomistuskysymykset jätettiin vuonna 1993 saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainvalmistelun ulkopuolelle, koska lainsäädäntöratkaisun katsottiin edellyttävän tarkempaa selvitystä maaomistukseen liittyvistä kysymyksistä. Silloinen saamelaisvaltuuskunta käynnisti selvityksen sovitun mukaisesti. Saamelaiskäräjät ilmoitti jatkavansa edeltäjänsä aloittamaa työtä. Erillisrahoituksen puuttuminen vaikeutti työn etenemistä.

Aikaisemmin mainituissa ratkaisuehdotuksissa saamelaisten osallistumista ja vaikutusvaltaa saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöratkaisuihin on pidetty riittävänä, kun otetaan huomioon alueen historia, maankäyttö ja väestösuhteet sekä lainsäädännössä ja käytännössä pitkään vallinnut metsämaiden valtionhallinnan muoto. Osallistumisoikeuden turvaaminen samalla myös muulle paikalliselle väestölle katsottiin perustelluksi, koska saamelaiset ovat asuneet ja harjoittaneet perinteisiä elinkeinojaan rinnakkain suomalaisten kanssa jo vuosisatoja.

Oikeusministeriön kutsuma selvitysmies, hallintoneuvos Pekka Vihervuori ehdotti (*Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella; ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset*) vuonna 1999, että saamelaiskäräjien yhteyteen perustettaisiin erillinen maaomistusneuvosto, joka saamelaiskäräjien ohella antaisi oman lausuntonsa alueen maankäyttöön liittyvistä hankkeista. Saamelaiskäräjien yhteyteen olisi lisäksi perustettu erillinen maaomistusrahasto, johon olisi tuloutettu osa alueelta saatavista tuloista, kuten esimerkiksi metsänhakkuutuloista. Poronhoidon suojan parantamiseksi selvityksessä ehdotettiin muutoksia myös maankäyttölainsäädännön aineelliseen sisältöön. Lausuntopalautteessa ehdotusta pidettiin vaikeana toteuttaa.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2000 toimikunnan (Saamelaistoimikunta), jonka tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotus siitä, miten saamelaisten kotiseutualueella valtion maina hallinnoitujen alueiden käyttö tulee järjestää niin, että järjestely yhtäältä turvaa saamelaisen alkuperäiskansan oikeudet ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä ottaa huomioon myös paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet.

Toimikunta ehdotti, että Metsähallituksen hallinnassa olevista valtion maista muodostettaisiin erillinen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalue ja että luonnonhoitoaluetta varten perustettaisiin Metsähallituksen yhteydessä toimiva johtokunta alueelle tärkeiden maankäyttöperiaatteiden ratkaisemista varten. Johtokuntaan ehdotettiin sekä saamelaisten että muiden paikkakuntalaisten edustusta. Johtokunta-ratkaisu syntyi toimikunnassa äänin 8-6 saamelaisedustajien jättäytyttyä johtokunta-mallin ulkopuolelle. Mietintö oli muutoinkin erimielinen ja siitä annettu lausuntopalaute ristiriitainen. Ehdotuksen valmistelua jatkettiin kuitenkin oikeusministeriössä virkatyönä.

Uuden ehdotuksen mukaan saamelaisten kotiseutualueelle olisi perustettu erityinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi ollut antaa lausunto alueen periaatteellisista maankäyttöratkaisuista. Metsähallitus olisi voinut poiketa lausunnosta vain erityisestä syystä. Neuvottelukunnan keskeinen merkitys olisi ollut siinä, että maankäytön periaatteellisissa ratkaisuissa olisi paremmin sovitettu yhteen luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojele niin, että saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen edellytykset tulisivat turvaksi sekä paikalliset olosuhteet ja niiden kehittämistarpeet samalla otetuiksi huomioon. Neuvottelukunnassa olisi ollut saamelaiskäräjien ja muun paikallisen väestön edustus siten, että neuvottelukunnassa (ja aikaisemmin mainitussa johtokunnassa) olisi tosiasiallisesti ollut saamelaisenemmistö. Lausuntopalautteessa esitetyt ristiriitaiset käsitykset maanomistuskysymyksen vaikutuksesta maankäytön hallinnan järjestämiseen lainsäädäntöteitse johtivat siihen, ettei lakiehdotusta voitu antaa eduskunnalle suunnitelmien mukaisesti vuonna 2002.

Kysymys omistusoikeudesta valtionmaina hallinnoituihin maihin ja vesiin saamelaisten kotiseutualueella on ollut ristiriitaisen keskustelun kohteena koko sen ajan, kun asiakokonaisuuteen on yritetty hakea lainsäädäntöteitse toteutettavaa hallinnollista ratkaisua. Sen vuoksi oikeusministeriö kutsui saamelaistoimikunnan asettamisen yhteydessä oikeusneuvos Juhani Wirilanderin selvitysmiehenä laatimaan oikeudellinen arvio siihenastisten selvitysten kiinteistöoikeudellisesta merkityksestä maanomistusoloihin saamelaisten kotiseutualueella. Wirilanderin selvitys valmistui toimikunnan työn aikana elokuussa 2001.

Wirilanderin mukaan entisten Tornion ja Kemin lapinmailla on ollut saamelaiskyliä (lapinkyliä), joiden saamelaisperheillä voidaan katsoa olleen nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva ja myös valtiovallan tunnustama oikeus erityiseen käyttöön otettuihin alueisiin kuten asumusten pihapiireihin, kalavesiin ja pyyntipaikkoihin vielä 1700-luvulla. Valtion omistajanhallinta pohjoisen erämaihin alkoi kuitenkin vahvistua jo 1500-luvulta lähtien. 1900-luvun alkupuolella vanhoista lapinkylistä tai yksittäisten saamelaisten mahdollisista maanomistuksista ei enää puhuttu. Osaltaan muutokseen vaikuttivat sekä 1600-luvulta alkanut Lapin asuttaminen että perinteisen elämänmuodon harjoittamista vaikeuttaneet elinolojen muutokset.

Wirilander piti selvitystään lähinnä perusteltuna lausuntona saamelaisalueen maanomistusoloista. Hän katsoi, että tarkempi selvitys edellyttäisi arkistolähteisiin perustuvaa tutkimusta, joka jo luonteensa vuoksi kestäisi huomattavasti pidemmän ajan kuin mitä hänellä oli käytettävissään. Saamelastoimikunta esitti muiden ehdotustensa lisäksi, että sanotunlainen tutkimus olisi saatettava vireille Wirilanderin suosittelemalla tavalla.

Saamelaiskäräjien maa- ja metsätaloustyöryhmän vuonna 2002 valmistuneen selvityksen (*Saamelaiskäräjien maa- ja metsätaloustyöryhmän selvitys saamelaisalueen maanomistusoikeudesta, I osamietintö: Valtion metsämaa, suojelualueet ja yleiset vesialueet*) mukaan saamelaisalueen maanomistusoikeus ei ole koskaan siirtynyt valtion omistukseen laillisella saannolla, joten valtiolle ei ole syntynyt omistusoikeutta valtion metsämaahan lain edellyttämällä tavalla. Selvityksen mukaan tiedossa ei myöskään ole sellaista lakia tai lainvoimaista toimitusta, jolla saamelaisalueen maanomistusoikeus olisi nimenomaan lakkautettu. Tähän nähden maa- ja metsätaloustyöryhmä ehdotti, että säännös, jonka mukaan valtion metsämaat nykyisin ovat kiinteistöjä, ja säännös, jonka mukaan ne on kiinteistöinä merkittävä kiinteistörekisteriin, poistettaisiin asianomaisista laeista. Ehdotusta on perusteltu sillä, että valtion metsämaan luonne kiinteistönä ja omistusoikeusyksikkönä on otettu lainsäädäntöön virheellisistä ja omaisuussuojaa loukkaavista lähtökohdista, mikä seikka tulee korjata. Vuoteen 1976 saakka valtionmaat olivat kiinteistöjaotukseen kuuluttomia alueita ja vailla kiinteistön aineellisia tunnusmerkkejä kuten laillinen saanto, omat rajat ja rekisterimerkintä. Valtion kiinteistövarallisuuden hallintoa koskevasta lainsäädännöstä, erityisesti Metsähallituksesta annetusta laista, olisi lisäksi poistettava tuloksellisuusvaatimus saamelaisalueen kotiseutualueen osalta.

Keväällä 2002 hallitus päätti neuvottelussaan puolueettoman arkistolähteisiin perustuvan oikeudellishistoriallisen selvityksen teettämisestä asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriasta sekä maanomistusoloista entisten Kemin ja Tornion Lappien alueella 1700-luvun puolivälistä 1900-luvun alkuun (ns. Ylä-Lapin maa- ja metsätaloustutkimus). Tutkimuksen toteutti Oulun ja Lapin yliopistojen yhteinen tutkimusryhmä. Vuonna 2003 aloitetut tutkimukset (neljä erillistutkimusta ja yhteenveto) julkaistiin lokakuussa 2006. Tutkimuksista ja tutkimustuloksista on esitetty ristikkäisiä näkemyksiä.

Tutkimusta on arvioitu myös saamelaiskäräjien maanomistustyöryhmän selvityksessä vuodelta 2008 (*Maanomistustyöryhmän selvitys Saamelaiskäräjille, II osamietintö: Oikeusministeriön maa- ja metsätaloustutkimus –projektin tuottamien selvitysten oikeudellista arviointia. Laatinut OTT Kaisa Korpijaakko*).

Rinnan maa- ja metsätaloustutkimuksen kanssa oikeusministeriössä oli vireillä myös erillinen lainvalmisteluhanke, joka koski maankäyttöoikeuden turvaamista saamelaisalueen kotiseutualueella. Hankkeessa ei ollut tarkoitus puuttua maanomistuskysymyksiin, vaan esittää yhtenä vaihtoehtona valtion maiden hallinnointia varten yhteishallintoelintä, joka muodostettaisiin saamelaiskäräjien ja muun paikallisen väestön edustajista ja jossa saamelaiskäräjien asema tulisi esiin riittävän korostetusti. Hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus valmistui vuonna 2006, mutta sitä ei ehditty käsitellä ennen kevään 2007 eduskuntavaaleja.

Eduskuntavaalien jälkeen oikeusministeriö käynnisti maa- ja metsätaloustaloustutkimuksen kanssa keskustelut yhteisen näkemyksen löytämiseksi tavasta, jolla saamelaisalueen koti-



seutualueen valtionmaan käyttöön ja hallintoon liittyvät kysymykset voitaisiin ratkaista saamelasten alkuperäiskansaoikeudet ja muun paikallisen väestön oikeudet huomioon ottaen, ja samalla välttää takavuosien jännitteet eri ministeriöiden välillä. Neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa on tarkoitus käynnistää heti, kun poliittinen tuki käynnissä oleville valmisteluille on saatu.

\*\*\*\*\*

### 34 artikla Maan ja veden perinteinen käyttö

**Pitkäaikainen perinteinen maa- tai vesialueiden käyttö muodostaa perustan saamelaisten yksilölliselle tai yhteisölliselle omistusoikeudelle näihin alueisiin pitkäaikaista käyttöä koskevien kansallisten tai kansainvälisten sääntöjen mukaan.**

**Jos saamelaiset, olematta omistajan asemassa, hallitsevat ja ovat perinteisesti käyttäneet tiettyjä maa- tai vesialueita poronhoitoon, metsästykseen tai kalastukseen taikka muulla tavalla, tulee heillä olla oikeus alueiden jatkuvaan hallintaan ja käyttöön samassa laajuudessa kuin aikaisemminkin. Jos saamelaiset käyttävät alueita yhdessä toisen kanssa, tulee kuitenkin saamelaisten ja toisen käyttäjän käyttää oikeuksiaan ottaen molemminpuolisesti huomioon toisensa ja kilpailevien oikeuksien luonne. Erityistä huomiota tulee tässä yhteydessä kiinnittää poronhoitoa harjoittavien saamelaisten asemaan. Alueiden jatkuvan käyttöoikeuden rajaaminen samaan laajuuteen kuin aikaisemminkin ei saa estää hyödyntämismuotojen tarpeellista sopeuttamista tekniseen ja taloudelliseen kehitykseen.**

**Sen arvioiminen, onko kyseessä tässä artiklassa tarkoitettu perinteinen käyttö, tulee tapahtua sen perusteella, mikä muodostaa perinteisen saamelaisen maan ja veden hyödyntämisen sekä ottamalla huomioon sen, ettei saamelaisten käyttö usein jätä pysyviä jälkiä luontoon.**

**Tämän artiklan määräykset eivät sisällä mitään rajoitusta oikeuteen saada takaisin omaisuutta, joka saamelaisilla voi olla kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaan.**

Artiklaehdotuksen 1 kappale näyttäisi sisältävän uudenlaisen omistajaolettaman: pitkäaikainen perinteinen maa- ja vesialueiden käyttö muodostaa saamelaisille yksilöllisen tai yhteisöllisen omistusoikeuden perustan. Viittaus pitkäaikaista käyttöä koskeviin kansallisiin sääntöihin sitoo määräyksen kuitenkin kansallisen lainsäädännön puitteisiin. Silloin kysymykseen tulevat erityisesti ylimuistoista nautintaa koskevat vuoden 1734 maakaaren ja aikaisemmin mainitun vuoden 1886 metsälain säännökset sekä kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitettut (554/1995) kiinteistönmääritystoimitukset.

Artiklaehdotuksen tulkintaa vaikeuttaa yhtäältä se, että ylimuistaiseen nautintaan perustuvista hallinta- ja käyttöoikeuksista on vain vähän tuomioistuinten kannanottoja (ennakkopäätöksiä) ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 27/1997 vp ja PeVL 29/2004 vp).

Tulkintaa vaikeuttaa myös se, ettei artiklaehdotuksessa ole tarkemmin määritelty, mitä pitkäaikaisella perinteisellä maa- ja vesialueiden käytöllä tarkoitetaan, jos sillä tarkoitetaan muuta kuin ylimuistoista nautintaa, ja mitä maa- ja vesialueita ehdotus koskisi.

Saamelaisten kotiseutualueen valtionmaista yli 80 % on luonnonsuojelulain mukaisia tai tämän lain nojalla perustettavia kansallis- ja luonnonpuistoja, muita valtionmaiden luonnonsuojelualueita sekä erämaalain (62/1991) mukaisia erämaa-alueita.

Kansainvälisen oikeuden määräysten osalta artiklan perusteluissa on viitattu ILO-yleissopimukseen (14 artiklan 1 kappaleeseen) ja todettu yleissopimuksen tältä osin täydentävän sen ratifioineen Norjan kansallista lainsäädäntöä. Mainittu 14 artiklan 1 kappale koskee sopimuksessa tarkoitettujen kansojen yhteisöllisten omistus- ja hallinta-oikeuksien tunnustamista artiklassa tarkoitettuihin maihin.

Artiklaehdotuksessa ei tehdä eroa yksityisen maaomaisuuden ja valtion maaomaisuuden välillä. Suomen lainsäädännössä yksityistä maaomaisuutta ja valtion metsämaata käsitellään monessa suhteessa eri tavoin: yksityinen omistusoikeus nauttii perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa, mutta valtion metsämaat eivät kuulu tämän perusoikeusjärjestelmän mukaisen omaisuudensuojan piiriin.

Artiklaehdotuksen 2 kappaletta koskevista perusteluista ilmenee, että saamelaisten käyttöoikeudet menisivät kilpailutilanteessa omistajan maankäytön edelle, mitä artiklan sanamuodosta ei voi suoraan päätellä. Perusteluteksti on ongelmallinen perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Maa- ja vesialueiden käyttöä metsästykseseen, kalastukseen ja poronhoitoon on yleisesti pidetty pitkäaikaisen perinteisen maankäytön muotoina, erityisesti alkuperäiskansojen kohdalla. Poronhoitolain 4 §:n mukaan poronhoitoa saadaan laissa säädetyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- tai hallinto-oikeudesta riippumatta. Saamelaisten kotiseutualue muodostaa poronhoitoalueen pohjoisimman osan.

Artiklaehdotuksen 1 kappaleen mukaan maa- ja vesialueiden pitkäaikainen perinteinen käyttö eli maan käyttö esimerkiksi edellä mainittuihin tarkoituksiin muodostaisi saamelaisille yksilöllisen tai yhteisöllisen omistusoikeuden perustan. Artiklaehdotuksen 2 kappaleessa nämä pitkäaikaisen perinteisen maankäytön muodot on irrotettu 1 kappaleesta omaksi kokonaisuudekseen.

Luonnoksen 35 artiklan mukaan valtioiden tulee ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin suojatakseen tehokkaasti saamelaisten 34 artiklan mukaisia oikeuksia ja tässä tarkoituksessa määritellä ne maa- ja vesialueet, joita saamelaiset perinteisesti käyttävät. Olisivatko näin määritellyt perinteisen käytön alueet ehdotetun 34 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuna yksilöllisen tai yhteisöllisen omistusoikeuden perustaa vai olisivatko ne 2 kappaleessa (metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon yhteisalueet) tarkoitettuja yhteisen käytön alueita, jää ehdotettujen 34 ja 35 artiklojen valossa epäselväksi.

Vuoden 1886 metsälaki on valtion metsämaata koskevilta (ja eräiltä muilta) osin voimassa olevaa oikeutta. Lain 1 §:n mukaan kaikki sellaiset metsät ja erämaat sekä saaret ja liikamaat, joihin yksityinen mies tai yhdyskunta ei voi näyttää parempaa oikeutta, ovat kruunun (valtion) omat.

Vuoden 1995 maakaaren voimaannpanosta annetulla lailla (541/1995) kumottiin vuoden 1734 maakaari siten, että ennen uuden maakaaren voimaantuloa (1.1.1997) saatu oikeus

vedota ylimuistaiseen nautintaan pysyy voimassa myös lain voimaantumisen jälkeen (voimaanpanolain 18 §). Säännöksellä viitataan sekä vanhan maakaaren 15 lukuun että vuonna 1902 annettuun lakiin välirajasta vedessä, erityisesti lain 4 §:n 2 momenttiin.

Vanhan maakaaren 15 luvun 1 §:n mukaan ”(y)limuistoinen nautinta on se, kun joku on jotakin kiinteätä omaisuutta tai jotakin oikeutta niin kauvan häiritsemättä ja estämättä pitänyt, nauttinut ja viljellyt, ettei kukaan muista eikä tosipuheesta tiedä, miten hänen esi-isänsä tai saantomiehensä ovat sen ensin saaneet”. Joka väittää itsellään olevan ylimuistoinen nautinnan, ”todistakoon sen vanhoilla ja laillisilla kirjoilla tai uskottavilla miehillä, jotka tarkoin tuntevat paikkakunnan ja voivat valallansa vahvistaa, etteivät itse tiedä eivätkä ole muilta kuulleet toisin koskaan olleen. Jos hän ei sitä voi, olkoon nautinta voimaton ja mitätön” (15 luvun 4 §). Välirajasta vedessä annetun lain 4 §:ssä on vastaava säännös ylimuistoinen nautinnan kautta (tai muulla tavoin laillisesti) saadusta oikeudesta saareen, myllypaikkaan tai erinäiseen kalastuspaikkaan. Kalastuspaikan osalta on säädetty lisäksi, että ylimuistoinen nautinta kalastuspaikkaan on voimassa vain silloin, kun paikan rajat ovat täysin varmat. Ylimuistoinen nautinta voi siten olla sekä omistusoikeuden että erityisen etuuden perusteena.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja (SopS 86/1998) sisältää omaisuudensuojaa koskevan määräyksen. Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa säädettyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Rotusyrjintäsopimuksen 5 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään rotusyrjinnän ja lopettamaan sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä. Yhdenvertaisuus on taattava varsinkin muun muassa oikeuteen omistaa yksin omaisuutta sekä yhdessä muiden kanssa. Valtioiden on mainittua yhdenvertaisuusvelvoitetta toteuttaessaan kuitenkin toimittava sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusvelvoitusten mukaisesti. Sopimusvaltioiden tulee näin ollen ryhtyä erityisiin ja konkreettisiin toimiin, joilla varmistetaan tiettyjen roturyhmien tai niihin kuuluvien yksilöiden erityinen suojelu. Mainittujen toimien tavoitteena on taata täydelliset ja yhtäläiset oikeudet ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttimiseen. Erityistoimenpiteet eivät 2 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkaan missään tapauksessa saa johtaa siihen, että erilaisia tai erityisiä oikeuksia eri roturyhmiä varten pidetään voimassa vielä sen jälkeenkin, kun tavoitteet, joiden vuoksi toimiin on ryhdytty, on saavutettu.

ILO-yleissopimuksessa keskeisin maa-oikeuksia koskeva määräys on sopimuksen 14 artikla. Artiklan 1 kappaleen mukaan alkuperäiskansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat (1 virke). Soveltuvissa tapauksissa on lisäksi turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteisiä toimiaan varten. Tässä suhteessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden asemaan (2 virke). Ehdotus saamelaisopimuksen 34 artiklaksi vastaa pitkälti sanottua 14 artiklaa, mutta toisin kuin 14 artikla, se antaisi omistusoikeuksia myös yksittäisille saamelaisille.

ILO-yleissopimuksen maa-oikeusartikloista, erityisesti 14 artiklasta, on esitetty erilaisia tulkintoja, joita on käsitelty esimerkiksi saamelaistoimikunnan mietinnössä. Selvien tulkintalinjojen puuttuessa mietinnössä on päädytty siihen, että tulkinta on lopulta kansallinen kysymys. Saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevia, lukuotsikon alla selostettuja kansallisia ratkaisuehdotuksia tehtäessä on käytetty hyväksi yleissopimuksen 34 artiklan sisältämää ohjeistusta, jonka mukaan yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi tehtävien toimien laatu ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Myös ILO-oppaassa vuodelta 1996 (*Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169* sekä *Implementing Indigenous People's Rights: A Practice Guide to ILO Convention No. 169*, ILO 2009) korostetaan, että sopimusta on luettava kokonaisuutena eikä yksittäisiä artikloja voida siitä irrottaa. Saamelaisten kotiseutualueen valtionmaihin kohdistuvat kysymykset ovat parhaillaan uuden kansallisen pohdinnan alla.

Artiklaehdotuksen viimeinen kappale lienee tarkoitettu vastaamaan useisiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyviä määräyksiä siitä, ettei kyseinen sopimus (tässä artikla) saa vaikuttaa haitallisesti niihin etuihin ja oikeuksiin, joita asianomaisella kohderyhmällä kansallisen lainsäädännön tai muun kansainvälisen oikeuden mukaan on. Siihen nähden, että sopimusluonnoksen 8 artikla sisältää vastaavanlaisen määräyksen koko sopimusluonnosta koskevalta osin, tätä yksittäistä artiklaa koskeva ehdotus vaikuttaa sen kanssa päällekkäiseltä.

*Artiklaehdotus on muotoiltu siinä määrin väljästi, että ehdotuksen sisältö jää monin tavoin epäselväksi. Epäselväksi jää esimerkiksi se, onko artiklaehdotuksen 1 kappaleessa tarkoitettu luoda uudenlainen omistajaolettama vai lähinnä korostaa niitä ylimuistoiseen nautintaan pohjautuvia oikeuksia, joita saamelaisilla kansallisen lainsäädännön mukaan saattaa olla. Näiden oikeuksien mahdollisen olemassaolon selvittäminen on jätetty kansallisen lainsäädännön (ja asianomaista valtiota sitovien kansainvälisten velvoitteiden) varaan. Jos tarkoituksena on ollut luoda uudenlainen omistajaolettama, sille ei löydy vastinetta kansallisesta lainsäädännöstä. Jos pitkäaikaisella käytöllä tarkoitetaan muuta kuin ylimuistoista nautintaa, sillekään ei löydy vastinetta kansallisesta lainsäädännöstä.*

*Artiklaehdotuksessa ei tehdä eroa yksityisen maan ja valtion metsämaan välillä, kun taas kansallisessa lainsäädännössä yksityistä omaisuutta ja valtion metsämaina hallinnoituja alueita käsitellään eri tavoin. Yksityinen omaisuus nauttii perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattua omaisuudensuojaa, mistä johtuen ehdotuksen perusteluissa korostettu käyttöoikeuden etusija omistajan oikeuksiin nähden näyttäytyy perustuslaissa turvattun omaisuudensuojan suhteen ongelmallisena.*

*Artiklat 34 ja 35 liittyvät läheisesti yhteen. Molemmissa on käytetty väljiä sanontoja, joiden perusteella on vaikea päätellä artiklojen todellista sisältöä ja niiden keskinäistä suhdetta. Artikloissa tarkoitettuja maa- ja vesialueita ei ole mitenkään määritelty, vaan määrittely on jätetty sopimusvaltioiden myöhempien toimenpiteiden varaan. Kun käytettyjä käsitteitä ei*

*ole tarkemmin määritelty, esimerkiksi 34 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettujen oikeuksien sisältö jää tulkinnanvaraiseksi ja avoimeksi.*

*Artiklaehdotuksen viimeinen kappale vastannee useisiin kansainvälisiin sopimukseen sisältyviä määräyksiä siitä, ettei kyseinen sopimus saa vaikuttaa haitallisesti niihin etuihin ja oikeuksiin, joita asianomaisella kohde-ryhmällä kansallisen lainsäädännön tai muun kansainvälisen oikeuden mukaan on.*

### **35 artikla**

#### **Saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien suoja**

**Valtioiden tulee ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin suojatakseen tehokkaasti saamelaisten 34 artiklan mukaisia oikeuksia. Valtioiden tulee tässä tarkoituksessa erityisesti määritellä ne maa- ja vesialueet, joita saamelaiset perinteisesti käyttävät.**

**Kansallisessa oikeudessa tulee olla sopivia menettelyjä saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevien vaatimusten käsittelemiseksi. Tuomioistuimessa olevassa kyseisiä oikeuksia koskevassa asiassa saamelaisten tulee saada asian käsittelemiseksi välttämätöntä taloudellista apua.**

On epäselvää, mitä 34 artiklan mukaisilla oikeuksilla tosiasiaassa tarkoitetaan. Siihen nähden myös artiklaehdotuksen 1 kappaleen 1 virkkeessä määrätyt velvoitteetkin jäävät epäselviksi.

Ehdotetun 35 artiklan 1 kappaleen 2 virke heijastelee ILO-yleissopimuksen 14 artiklan 2 kappaletta, jonka mukaan hallitusten on tarpeellisin toimenpitein määriteltävä kysymyksessä olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat (lands which they traditionally occupy) ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeudelle (rights of ownership and possession). Artiklan 1 kappaleen mukaan soveltuviissa tapauksissa on lisäksi turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaisia asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten.

Artiklaehdotuksen perusteluja lukemalla mainitun 2 virkkeen sisältö hämärtyy: perusteluissa sopimusvaltioiden edellytetään määrittelevän sekä ne alueet, joihin saamelaisilla voi olla omistusoikeus, että ne alueet, joihin heillä voi olla ainoastaan käyttöoikeuksia. Artiklassa sopimusvaltioiden edellytetään määrittelevän vain ne maa- ja vesialueet, joita saamelaiset perinteisesti käyttävät. Ne Suomessa sijaitsevat maa- ja vesialueet, joihin saamelaisilla on yksityinen omistusoikeus, ovat tulleet pääsääntöisesti isojaossa määritellyiksi. Mahdollisten muiden alueiden omistusoikeus voidaan tutkia ja ratkaista vuoden 1886 metsälain mukaisesti tuomioistuinkäsittelyssä.

Suomen lainsäädännössä saamelaisten kotiseutualueita on käsitelty yhtenä kokonaisuutena. Näin on menetelty myös saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevaa kansallista ratkaisua etsittäessä. Ehdotuksia tehtäessä on katsottu, ettei saamelaisten perinteisesti asuttamien ja käyttämien maa- ja vesialueiden (ILO-

yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen 1 ja 2 virkkeen alueet) erottaminen toisistaan ole tarpeen eikä luultavasti edes mahdollista; saamelaisten kotiseutualueen väestörakenne on vuosisatojen aikana kehittynyt niin, etteivät saamelaiset yleensä muodosta selkeästi muusta väestöstä erottuvia asutussaarekkeitä, vaan asutus on limittäistä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vastaava määräys on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (*civil rights and obligations*). Saamelaisten maahan kohdistuvat oikeudet ovat yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä kysymyksiä.

Oikeusapua on mahdollista saada oikeusapulain (257/2002) säännösten mukaisesti. Oikeusapua annetaan valtiolin varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun oikeutettuja ovat henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa taikka asuinpaikka toisessa Euroopan unionin valtiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Oikeusapua ei anneta yhtiölle tai yhteisölle (lain 1 ja 2 §).

Oikeusapulaissa ei ole tästä pääsäännöstä poikkeavia säännöksiä saamelaisten oikeudesta oikeusapuun yleensä tai heidän periaatteellisesti tärkeiden kysymystensä osalta. Oikeusapua koskevan määräyksen voimaansaattaminen edellyttää siten kansallisen lainsäädännön muuttamista, mikä näyttää ongelmalliselta perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan equality of arms –periaatteen kanssa. Periaatteen mukaan oikeudenkäyntien osapuolille on turvattava oikeudenkäynnin alussa tasaveroinen lähtöasema. On kuitenkin huomioitava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 17.2.2009 antamallaan päätöksellä ottanut tutkittavakseen ruotsalaisten saamelaiskyläin valituksen siltä osin, kun valitus koskee saamelaiskyläin maksettavaksi tuomittujen, huomattavan korkeiden kansallisten oikeudenkäyntikulujen yhteensopivuutta ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellytysten kanssa (*Händölsdalen Sami Village and Others v. Sweden*, no. 39013/04).

*Artiklan 1 kappaleen 1 virke on ongelmallinen sen sisältämien epäselvien velvoitteiden vuoksi. Saamelaisten kotiseutualuetta on käsitelty Suomen lainsäädännössä yhtenä kokonaisuutena, jonka sisällä saamelaisten perinteisesti asuttamien ja käyttämien alueiden erottamista toisistaan ei ole välttämättä pidetty edes mahdollisena. Tähän nähden ehdotus asettaa Suomelle uuden kansainvälisoikeudellisen velvoitteen.*

*Artiklan 2 kappaleen 1 virke ei ole ristiriidassa Suomen kansallisen lainsäädännön eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

*Artiklan 2 kappaleen 2 virke on ongelmallinen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.*

### **36 artikla** **Luonnonvarojen hyödyntäminen**

**Saamelaisten oikeutta luonnonvaroihin 34 artiklassa tarkoitetuilla maa- tai vesialueilla tulee erityisesti suojata. Samassa yhteydessä tulee ottaa huomioon, että näiden keskeytymätön käyttö voi olla edellytys saamelaisten perinteisen tietämyksen ja perinteisten kulttuuristen ilmausten säilymiselle.**

**Ennen kuin julkinen viranomaisen lain nojalla antaa luvan mineraalien tai muiden maanalaisten luonnonvarojen tutkimiseen tai hankkimiseen taikka päättää muiden luonnonvarojen hyödyntämisestä sellaisilla maa- tai vesialueilla, jotka saamelaiset omistavat tai joita he käyttävät, tulee neuvotella sellaisten saamelaisten kanssa, joita asia koskettaa. Jos kyse on 16 artiklassa tarkoitusta asiasta, tulee saamelaiskäräjien kanssa neuvotella.**

**Lupaa luonnonvarojen tutkimiseen tai hankkimiseen ei saa myöntää, jos toiminta tekisi mahdottomaksi tai vakavasti vaikeuttaisi saamelaisten jatkuvaa kyseessä olevien alueiden hyödyntämistä ja tämä hyödyntäminen on olennaista saamelaiselle kulttuurille, elleivät saamelaiskäräjät ja saamelaiset, joita asia koskettaa, suostu tähän.**

**Tämän artiklan määräykset koskevat myös muita luontoon kajoamisen tai luonnon käyttämisen muotoja 34 artiklassa tarkoitetuilla alueilla. Kajoamisen tai käytön muotona pidetään muun muassa metsänhakkuita, vesi- ja tuulivoimalaitoksia, teiden ja vapaa-ajan asuntojen rakentamista sekä sotilaallisia harjoituksia ja pysyviä harjoitusalueita.**

Artikla kytkeytyy erityisesti luonnonvarojen käyttöä ja hyödyntämistä koskevien viranomaispäätösten tekoon eli Suomen lainsäädännön näkökulmasta erityisesti kaivoslain ja vesilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin lupamenettelyihin. Artiklassa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin mitä oikeudella luonnonvaroihin siinä tarkoitetaan. Jos sillä tarkoitetaan myös oikeutta kalastukseen ja metsästykseseen, merkitsee artikla huomattavia muutoksia kalastusta ja metsästystä koskeviin kansallisiin säännöksiin. Omaisuudensuojan kannalta artiklaehdotus sisältää samanlaisia ongelmia kuin edellä 34 artiklan kohdalla on todettu.

Artiklan 2 kappale sisältää neuvottelovelvoitteen sellaisten saamelaisten kanssa, joita luonnonvarojen hyödyntämistä koskeva asia koskettaa. Jos kyse on 16 artiklassa tarkoitusta asiasta eli asiasta, jolla on olennainen merkitys saamelaisille, viranomaisen tulee neuvotella myös saamelaiskäräjien kanssa. Mikäli tällainen hyödyntäminen voi merkittävästi loukata saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavaanlaatuisia elinehtoja, toimenpiteisiin ei saa ryhtyä ilman saamelaiskäräjien suostumusta

(16 artiklan 2 kappale). Ehdotetun 36 artiklan 2 kappaleen perustelujen mukaan 6 artiklan 2 kappaleen määräys rajoittaisi myös valtion pakkolunastusoikeutta.

Artiklan 3 kappaleen mukainen lupamenettely tarkoittaisi uuden luvanmyöntämisedellytyksen sisällyttämistä aikaisemmin viitattuihin kansallisiin lupamenettelyihin. Lupa voitaisiin haitallisista vaikutuksista huolimatta myöntää, jos saamelaiskäräjät, asianosaiset saamelaiset tai asianomainen saamelainen siihen suostuvat. Ehdotus myöntää käytännössä jopa yksittäiselle saamelaiselle veto-oikeuden käsiteltävään asiaan nähden. Lisäksi ehdotuksesta puuttuu lainsäädännössä yleensä oleva määräys kilpailevien intressien yhteensovittamisesta.

Artiklan 4 kappale on ongelmallinen omaisuudensuojan kannalta, kun se jättää osittain auki, minkälaisia luonnon käyttämisen muotoja artikla voisi koskea. Artiklaehdotuksessa tarkoitettut, tavanomaisia maankäyttömuotoja (esim. metsänhakkuu sekä teiden ja vapaa-ajanasuntojen rakentaminen) koskevat rajoitukset kohdistuisivat myös yksityisomistuksessa oleviin tiloihin näitä käyttömuotoja koskevia yleisiä säännöksiä ankaremmin.

Artikla näyttäytyy ongelmallisena myös suhteessa kunnalliseen itsehallintoon: kunta voisi maankäyttöä varten laatia ja hyväksyä alueelleen asemakaavan, mutta pääsääntöisesti kaikkeen täytöntöönpanoon vaadittaisiin saamelaisten tai saamelaiskäräjien myötävaikutus. Esimerkiksi vesilain mukaisen luvan nojalla toteutettava yhteiskunnan vesihuolto- tai tulvasuojeluhanke saattaisi palvella myös saamelaisten etua, mutta artikla antaisi yhdellekin asianosaiselle saamelaiselle mahdollisuuden estää hankkeen toteutuminen kieltäytymällä suostumuksen antamisesta.

Artiklaehdotuksen 1 kappaleeseen liittyen voidaan todeta, että saamelaisten kotiseutualueen valtionmaista yli 80 % on jo nyt eriasteisten käytönrajoitusten piirissä. Näillä käytönrajoituksilla turvataan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen säilymistä. Käytönrajoitusten piirissä olevat alueet ovat luonnonsuojelulain mukaisia tai tämän lain nojalla perustettavia kansallis- ja luonnonpuistoja, muita valtionmaiden luonnonsuojelualueita sekä erämaalain mukaisia erämaa-alueita.

Luonnonsuojelualueita perustettaessa on pyritty erityisesti siihen, että poronhoidon, myös perinteisen saamelaisporonhoidon, edellytykset tulisivat turvatuiksi. Alueet säilytetään mahdollisimman luonnontilaisina ja ne ovat muutoinkin sellaisen sääntelyn piirissä, joka turvaa varsin tehokkaasti porotalouden harjoittamisen edellytyksiä. Alueet turvaavat erityisesti porolaitumien säilymistä kilpailevalta maankäytöltä, kuten metsänhakuilta, kaivostoiminnalta ja vesivoiman rakentamiselta. Luonnontilan muuttamiskiellot ovat suoraan laissa tai asetuksessa. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevien luonnonsuojelualueiden yhteispinta-ala on noin 800 000 hehtaaria. Näistä merkittävimpiä ovat Lemmenjoen ja Urho Kekkonen kansallispuistot, Kevon luonnonpuisto sekä Lätäsenon – Hietajoen, Sammuttijängän ja Pomokairan soidensuojelualueet.

Erämaa-alueiden perustamisen yhtenä tavoitteena on luontaiselinkeinojen turvaaminen ja edistäminen sekä saamelaiskulttuurin luontaisen perustan säilyttäminen. Myös nämä alueet turvaavat varsin tehokkaasti saamelaista poronhoitoa ja muitakin saamelaisten kulttuurimuotoon kulumien perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Erämaa-alueille ei



saa muun muassa rakentaa pysyviä teitä eikä perustaa kaivoksia ilman valtioneuvoston lupaa. Alueet ovat kaikilta osin myös metsätaloustoimien ulkopuolella. Erämaa-alueita on 12 ja niiden yhteispinta-ala saamelaisten kotiseutualueella on noin 1 380 000 hehtaaria.

Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvien luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden yhteispinta-ala on siten noin 2,2 miljoonaa hehtaaria. Alueilla on laajuutensa ja tietömyytensä vuoksi huomattavaa merkitystä porolaidunten määrän, yhtenäisyyden sekä myös niiden häiriöttömyyden kannalta. Ne siten osaltaan suojaavat ja turvaavat maan ja veden perinteistä käyttöä saamelaisten kotiseutualueella. Matkailu on käytännössä ainoa poronhoidon kanssa kilpaileva maankäyttömuoto näillä alueilla, tämäkin vain alueiden tietyissä, melko suppeissa osissa. Luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden hoidon ja käytön huolellisella suunnittelulla sovitetaan yhteen maankäyttöä ja pyritään näin minimoimaan matkailusta poronhoidolle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Voimassa olevassa kaivoslaissa (503/1966) otetaan huomioon saamelaisten asema alkuperäiskansana sekä kolttien elinkeinon ja elinolosuhteiden turvaamista koskevat kolttilain tavoitteet. Valmisteilla olevan kaivoslakiehdotuksen mukaan kaivoslaissa tarkoitettu toiminta sovitettaisiin yhteen saamelaiskäräjälaisissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvattaisiin. Yhteensovittamisessa otettaisiin huomioon myös, mitä kolttilaissa säädetään kolttaväestön ja alueen elinolosuhteiden edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä. Lupaviranomaisen tulisi saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten asemalle alkuperäiskansana sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lupaviranomaisen tulisi koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikeuksien selvittämiseksi. Lupaviranomaisen tulisi erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. Myös kaivostoiminnan lopettamis- ja jälkivelvoitteet olisivat nykyistä laajemmat ja toiminnan harjoittajan olisi asetettava niistä vakuus.

Saamelaisten osalta valmistelussa olevat säännökset merkitsisivät muun muassa sitä, että kaikista saamelaisalueiden ja koltta-alueiden malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuhdontahankkeista pyydetäisiin lausunnot saamelaiskäräjiltä tai kolttien kyläkokoukselta ja luvan myöntävän kaivosviranomaisen olisi ennen päätöksentekoa neuvoteltava asiasta, kuten nykyisinkin, saamelaiskäräjien kanssa. Luovutettaisiin ehtoja, joissa otettaisiin huomioon, kuten nykyisinkin, mm. poronhoidon edellytysten turvaaminen.

Saamelaiskäräjälain 9 § sisältää säännökset viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella säännöksessä erikseen mainittuja asioita kuten yhdyskuntasuunnittelua, valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta sekä kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirien perustamista tarkoittavia lupahakemuksia.

ILO-yleissopimuksen 6 artikla sisältää sopimuksessa tarkoitettua neuvottelumenettelyä koskevat määräykset. Artiklan 2 kappaleen mukaan yleissopimuksen soveltamisen edellyttämät neuvottelut on käytävä vilpittömin mielin ja olosuhteisiin katsoen asianmukaisella tavalla pyrkimyksenä saavuttaa yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimenpiteille (agreement or consent to the proposed measures). Suostumusta sopimuksessa ei edellytetä. Sopimus ei sisällä veto-oikeutta koskevia määräyksiä.

Yleissopimus sisältää myös luonnonvaroja koskevan 15 artiklan. Sen 1 kappaleen mukaan kysymyksessä olevien kansojen oikeuksia maittensa (their lands) luonnonvaroihin on erityisesti suojeltava. Näihin oikeuksiin sisältyy kansojen oikeus osallistua näiden luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun. Tapauksissa, joissa valtio säilyttää omistusoikeuden mineraalivaroihin tai maanalaisiin luonnonvaroihin tai oikeudet muihin maahan liittyviin luonnonvaroihin, hallitusten on varmistettava, ettei mitään kysymyksessä olevien kansojen maahan kohdistuvaa tutkimus- tai hyödyntämishjelmaa aloiteta tai sitä koskevaa lupaa myönnetä, ennen kuin näiden kansojen kanssa on neuvoteltu (consult) siitä, vaikuttaisiko ohjelma haitallisesti niiden etuihin ja missä määrin (2 kappale). Suostumusta ei siis tässäkään tapauksessa edellytetä.

*Artiklaehdotus käsittelee pitkälti niitä kysymyksiä, jotka ovat olleet esillä saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevaa kansallista lainsäädäntöratkaisua etsittäessä, siinä toistaiseksi onnistumatta.*

*Artiklaehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäätöön ovat laajat ja merkitsevät käytännössä nykylainsäädännöstä poikkeavien menettelytapojen luomista. Kun artiklaehdotuksessa avataan täysimittainen neuvotteluoikeus hyvin avoimesti määritellyille saamelaisryhmille (saamelaisille ”joita asia koskettaa”) ja myös yksittäiselle saamelaiselle yksinään, ehdotus saattaa olla ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.*

### **37 artikla** **Korvaus ja osa tuotosta**

**Saamelaisilla, joita asia koskettaa, tulee olla oikeus saada korvausta kaikesta 36 artiklan 2 ja 4 kappaleessa tarkoitettun toiminnan aiheuttamasta vahingosta. Jos kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä, jotka velvoittavat luonnonvarojen hyödyntämiseen luvan saanutta suorittamaan maksun maanomistajalle tai antamaan tälle osan toiminnan tuotosta, tulee luvansaajalla olla sama velvollisuus kyseessä olevaa aluetta perinteisesti käyttäneitä ja edelleen käyttäviä saamelaisia kohtaan.**

**Tämän artiklan määräykset eivät sisällä mitään rajoitusta oikeuteen saada luonnonvarojen hyödyntämisen tuotosta osa, joka voi seurata kansainvälisestä oikeudesta.**

Korvaus kaikesta vahingosta on pitkälle menevä ja monin tavoin ongelmallinen. Esimerkiksi omaisuuden käytön vaikeutumisesta voi Suomen lainsäädännön nojalla saada korvauksia useissakin erityistilanteissa. Mahdollisen korvausvelvollisuuden olemassa-

olo selvitetään asianomaisen lupamenettelyn ja siihen liittyvien neuvottelujen yhteydessä sekä huomioidaan myös lupaehdoissa. Esimerkiksi ehdotettavan kaivoslain mukaan kaivostoiminnan harjoittajan olisi maksettava alueen kiinteistön omistajille vuotuinen louhintakorvaus, joka määräytyisi osittain alueen pinta-alan ja osittain louhittujen kaivosmineraalien määrän perusteella. Louhintakorvausten laskentaperusteista säädettäisiin täsmällisesti laissa, mutta niitä ei maksettaisi saamelaisille pelkästään sillä perusteella, että asia mahdollisesti koskettaa heitä. Korvauksen saajat ja korvauksen maksajat on määritelty artiklaehdotuksessa varsin väljästi. Sama koskee myös sitä vahinkoa, josta korvaus tulisi suorittaa.

Ehdotettu 37 artiklan 2 kappale ei ehdotuksen perustelujen mukaan rajoittaisi saamelaisen oikeutta suurempaan tuottoon, kuin mitä artiklaehdotuksesta johtuisi, mikäli alkuperäiskansoilla kansainvälisen oikeuden nojalla olisi tällainen oikeus. Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset sopimukset eivät sisällä artiklaehdotuksen määräyksiä suosiollisempia säännöksiä mahdollisesta korvauksesta.

Alkuperäiskansajulistuksen 20 artiklan 2 kohta koskee alkuperäiskansojen oikeutta oikeudenmukaiseen hyvitykseen tilanteissa, joissa alkuperäiskansoilta on riistetty niiden toimeentulon ja kehityksen keinot (Indigenous peoples deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair redress). Julistuksen 28 artiklassa käsitellään alkuperäiskansojen oikeutta hyvitykseen tilanteissa, jotka koskevat alkuperäiskansojen perinteisesti omistamien tai muutoin hallussa pitämien tai käyttämien maiden, alueiden tai luonnonvarojen menetetyksi tuomitsemista, haltuun ottamista tai valtaamista taikka niiden käyttämistä tai vahingoittamista ilman alkuperäiskansojen vapautta ja riittävään tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Hyvitys voi koostua näiden maiden, alueiden tai luonnonvarojen palauttamisesta tai, jos tämä ei ole mahdollista, alkuperäiskansoille suoritettavasta oikeudenmukaisesta ja kohtuullisesta korvauksesta. Hyvitystä ja taloudellista tukea koskevia kohtia on myös julistuksen 8, 10, 11 ja 39 artikloissa. Edellä mainitut artiklat koskevat sanamuotonsa mukaisesti vain alkuperäiskansoja, eivät alkuperäiskansaan kuuluvia yksilöitä.

ILO-yleissopimuksen 15 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuksessa tarkoitettujen kansojen on mahdollisuuksien mukaan päästävä osalliseksi määräyksessä tarkoitettujen toimintojen (ks. 36 artiklan kohdalla) tuottamasta hyödystä ja saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa.

*Artiklaehdotus menee pidemmälle kuin kansallinen lainsäädäntö ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.*

**38 artikla**  
**Vuonot ja rannikkovedet**

Edellä 34–37 artiklan määräykset oikeuksista vesialueisiin tai vesialueiden käyttämiseen koskevat vastaavalla tavalla saamelaisen kalastusta sekä vuonojen ja rannikkovesien muuta käyttöä.

Kalan ja muiden meren luonnonvarojen saaliskiintiöiden jaossa sekä näiden luonnonvarojen muussa sääntelyssä tulee asiankuuluvasti ottaa huomioon saamelaisen luonnonvarojen käyttö ja sen merkitys saamelaisille paikallisyhteisöille. Tämä tulee ottaa huomioon, vaikka käyttö olisi näillä merialueilla vähentynyt tai loppunut sen seurauksena, että saaliskiintiöitä ei ole saavutettu tai että syynä on kalan ja muiden luonnonvarojen käytön muu sääntely. Sama koskee tapausta, jos käyttö on vähentynyt tai lakannut luonnonvarojen ehtymisen seurauksena näillä alueilla.

*Ehdotus ei ole ongelmallinen Suomelle, kun se ymmärretään otsikkonsa mukaisesti vain vuonoja ja merten rannikkovesiä koskevaksi.*

**39 artikla**  
**Alueiden ja luonnonvarojen hallinto**

Niiden oikeuksien lisäksi, jotka saamelaisilla omistus- tai käyttöoikeuden muodossa on, tulee saamelaiskäräjillä olla 16 artiklan mukainen osallistumisoikeus 34 ja 38 artiklassa tarkoitettujen alueiden julkiseen hallintoon.

Artiklan sisältö ei aukene artiklan suppeiden perustelujen pohjalta, edes luettuna yhdes- sä artiklan 16 perustelujen kanssa. Käsillä olevan artiklan perusteluissa viitataan lähinnä 16 artiklan 2 kappaleesta ilmenevään suostumusmenettelyyn. Epäselväksi jää, onko artiklalla lisäksi tarkoitettu määrätä, että myös kaikista sanottujen alueiden julkiseen hallintoon liittyvistä kysymyksistä (nimitykset, talousarvioehdotukset, varojen käyttö, muu sisäinen hallinto), joilla on 16 artiklan mukainen olennainen merkitys saamelaisil- le, tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Artiklasta tai sen perusteluista ei ilmene, mitä julkisella hallinnolla artiklassa tarkoitetaan tai mitä julkisen hallinnon toimenpitei- tä perusteluissa viitattu 16 artiklan 1 kappaleen mukainen neuvottelu-oikeus ja 2 artiklas- sa tarkoitettu suostumusmenettely voisi tässä tapauksessa koskea ja mitä se tämän artik- lan kohdalla tarkoittaisi.

Saamelaiskäräjien oikeutta valmistelun aikana käsitellään luonnoksen 17 artiklassa. Sen 1 kappaleen mukaan saamelaiskäräjillä olisi oikeus olla edustettuna julkisissa neuvos- toissa ja komiteoissa, kun nämä käsittelevät saamelaisen etuihin liittyviä asioita. Perus- telujen mukaan neuvostoja ei tule käsitellä ahtaasti, vaan niitä saattavat olla myös sellai- set julkiset toimielimet, joita kutsutaan hallituksiksi, siltä osin kuin hallituksella on myös neuvoa-antavia tehtäviä tai se tekee ehdotuksia. Ehdotetun 17 artiklan 2 kappaleen mukaan saamelaisen etuja koskevat asiat tulee esitellä saamelaiskäräjille ennen kuin julkinen viranomainen päättää asiasta. Jos 39 artiklalla tarkoitetaan likimain samaa kuin 16 ja 17 artikloilla, määräys vaikuttaa päällekkäiseltä niiden kanssa.

*Artiklaehdotus on kirjoitettu niin avoimeksi, että sen sisältöä on vaikea hahmottaa. Ehdotukseen sisällytetyistä viittauksista päätellen kysymys voisi olla neuvotteluvollisuuden toteuttamisesta myös ehdotuksessa tarkoitettujen alueiden julkiseen hallintoon liittyvissä hallinnollisista kysymyksistä. Artiklaehdotuksesta ei ilmene, mitä julkisella hallinnolla ehdotuksessa tarkoitetaan tai mitä julkisen hallinnon toimenpiteitä ehdotus voisi koskea.*

#### **40 artikla**

#### **Ympäristönsuojelu ja ympäristöhallinto**

**Valtioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa harjoittaa aktiivista ympäristönsuojelua varmistautuakseen 34 ja 38 artiklassa tarkoitettujen saamelaiden maa- ja vesialueiden kestävästä kehityksestä.**

**Saamelaiskäräjillä tulee olla 16 artiklan mukainen osallistumisoikeus ympäristöhallintoon, joka vaikuttaa näihin alueisiin.**

*Artiklaehdotuksen 2 kappaleen osalta voidaan viitata edellisen kappaleen kohdalla esitettyyn. Artiklasta tai sen perusteluista ei ilmene, mitä ympäristöhallinnolla artiklassa tarkoitetaan ja minkälaisiin ympäristöhallinnon asioihin 16 artiklan mukainen neuvotteluoikeus ja suostumusmenettely tältä osin kohdistuisivat.*

## V luku

### Saamelaiset elinkeinot

#### 41 artikla

#### Saamelaisten elinkeinojen suoja

**Saamelaisten elinkeinojen ja luonnonvarojen käytön tulee nauttia erityistä suojelua oikeudellisten tai taloudellisten toimenpiteiden kautta siinä määrin kuin ne muodostavat tärkeän perustan kulttuurille.**

**Saamelaisten elinkeinona ja luonnonvarojen käyttönä pidetään sellaista toimintaa, joka on olennaista saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.**

Artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee antaa erityistä suojelua sellaisille saamelaisten elinkeinoille ja luonnonvarojen käytölle, jotka ovat olennaisia saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi ja jotka muodostavat tärkeän perustan kulttuurille. Suojaa tulee antaa oikeudellisten ja taloudellisten toimenpiteiden kautta.

Saamelaisten erityisasema on huomioitu perustuslain perusoikeuksia koskevassa 2 luvussa. Sen 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä (tuolloin ehdotetulla hallitusmuodon 14 §:n 3 momentilla) turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista. Esitöiden mukaan säännös velvoittaa yhdessä nykyisen perustuslain 22 §:n kanssa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen (HE 309/1993 vp, ks. myös PeVL 8/1993 vp).

Artiklan mukaiseen erityisen suojelun velvoitteeseen voidaan soveltaa myös perustuslaissa tarkoitettua positiivista erityiskohtelua koskevia säännöksiä. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Saamelaisten kotiseutualueella paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset (PeVL 29/2004 vp). Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei estä sitä, että tarvittaessa turvaudutaan myös positiivisiin erityistoimenpiteisiin. Syrjintäkielto ei koske tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Erityiskohtelu on kuitenkin aina perusteltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp). Positiivisen erityiskohtelun avulla pyritään saavuttamaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Erityiskohtelun tulee olla tilapäistä ja tavoitteen

kannalta oikeasuhtaista (PeVL 10/2003 vp). Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös tukee saamelaisen kielen ja kulttuurin erityiskohtelun perusoikeusjärjestelmän mukaista hyväksyttävyyttä.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon turvaaminen saamelaiskäräjistä annettavalla lailla ei sellaisenaan muuta niitä lainsäädäntöjärjestelyjä, joiden mukaan määräytyy, ketkä saavat harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla. Mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja. Käsiteltävänä olleen uudistuksen tarkoituksena ei ollut saada aikaan muutoksia poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen alalla (PeVM 17/1994 vp).

Euroopan unionin liittymissopimuksen saamelaisväestön erikoisasemaa koskevan pöytäkirjan n:o 3 1 artiklassa määrätään, että saamelaisväestölle saadaan EY:n perustamisopimuksen määräysten estämättä myöntää perinteisillä saamelaisalueilla yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen. Pöytäkirjan 2 artiklan nojalla pöytäkirja voidaan laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Tällainen pöytäkirjan muutos edellyttää Euroopan unionin neuvoston yksimielistä päätöstä.

Kuten aikaisemmin sopimusluonnoksen 7 artiklan yhteydessä on jo todettu, KP-sopimuksen 27 artikla velvoittaa ihmisoikeuskomitean mukaan sopimusvaltioita ryhtymään positiivisiin toimiin suojellakseen vähemmistöjen 27 artiklan mukaisia oikeuksia. Artiklan määräys velvoittaa sopimusvaltioita tukemaan vähemmistöjen pyrkimyksiä ylläpitää ja säilyttää oma kulttuurinsa, johon luetaan myös vähemmistöjen perinteiset elinkeinot. Tällaisten positiivisten toimien on kuitenkin oltava sopusoinnussa yleissopimuksen 26 artiklan yhdenvertaisuusmääräysten kanssa. Positiiviset toimet voivat olla hyväksyttäviä, jos ne perustuvat objektiivisiin ja järkeviin kriteereihin ja jos niiden tarkoituksena on poistaa olosuhteet, jotka estävät tai haittaavat yksilöiden 27 artiklan mukaisten oikeuksien nautintaa.

ILO-yleissopimus sisältää sopimusvaltioille veloitteen edistää alkuperäiskansojen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen oikeuksien täysimääräistä toteutumista, kunnioittaen niiden sosiaalista ja kulttuuri-identiteettiä, niiden tapoja, perinteitä ja instituutioita (2 artikla). Lisäksi alkuperäiskansojen jäsenten, instituutioiden, työvoiman, kulttuurin ja ympäristön suojelemiseksi on tarvittaessa ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin. Erityistoimenpiteet eivät saa estää yleisten kansalaisoikeuksien toteutumista ilman syrjintää (4 artikla). Alkuperäiskansoilla on myös oikeus säilyttää omat tapansa ja instituutionsa elleivät ne ole ristiriidassa valtion lainsäädännön määrittelemien perusoikeuksien ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa (8 artikla).

Alkuperäiskansajulistuksen 20 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää ja kehittää poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia järjestelmiään tai instituutioitaan, nauttia omista elinkeinoistaan ja kehityksestään, ja harjoittaa vapaasti kaikkia perinteisiä ja muita taloudellisia toimintojaan.

Sopimusluonnoksen 41 artiklan 2 kappaleessa määritellään, mitä on pidettävä ensimmäisen kappaleen mukaisina saamelaisina elinkeinoina ja luonnonvarojen käyttönä. Perustelujen mukaan "Saamelaisina elinkeinoina pidetään niitä elinkeinoja ja sellaista luonnonvarojen käyttöä, jotka ovat olennaisia saamelaisten paikallisyhteisöjen säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. Koska maantieteelliset vaihtelut ovat suuria ja koska elinkeinomuodot muuttuvat ajan kuluessa, asiantuntijaryhmä ei ole halunnut varsinaisessa artiklassa luetella erityisiä elinkeinoja tai luonnonvarojen hyödyntämismuotoja. Esimerkkeinä elinkeinoista ovat kuitenkin merikalastus ja kalastus vesistöissä, maanviljely ja poronhoito. Esimerkkeinä muusta luonnonvarojen hyödyntämisestä ovat metsästyks, marjastus ja kotitarvekalastus. Saamelaisille elinkeinoille ominainen piirre on se, että ne ovat yhdistelmäelinkeinoja, toisin sanoen eri tavalla luonnonvaroja hyödyntävien toimien yhdistelmä tai palkallisen työn ja tavallisesti vuodenaikaan sidotun perinteisen luonnonvarojen käytön yhdistelmä. Tämän artiklan määräys ei rajoitu perinteisiin elinkeinoin ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Se koskee myös uudenlaista luonnonvarojen hyödyntämistä, kuten esimerkiksi kalankasvatusta ja uusien kala- ja rapulajien, kuten esimerkiksi kuningasravun pyyntiä."

Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että saamelaisten *perinteiset* elinkeinot kuuluvat perustuslain 17 §:n 3 momentin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon ottamatta kuitenkaan erityisesti kantaa siihen, kuuluvatko uusien teknologioiden käytön mahdollistamat uudenlaiset elinkeinot säännöksen piiriin. Ihmisoikeuskomitea on katsonut, että KP-sopimuksen 27 artikla ei suojaakaan vähemmistön perinteisiä elinkeinoja, vaan myös modernin teknologian avulla harjoitettavat perinteiset elinkeinot saattavat olla osa vähemmistön kulttuuria. Tästä seurasi, että 27 artiklan suoja ulottui myös modernin teknologian avulla harjoitettuun poronhoitoon (Ilmari Länsman v. Suomi (511/1992)). Komitean näkökohta koski näin ollen uusien elinkeinoiden sijasta poronhoitoa. Perinteiset elinkeinot ovat näin ollen osa saamelaisten kulttuurimuotoa, vaikka niiden harjoittamisessa käytettäisiin modernin teknologian välineitä. Täysin uudenlaiset elinkeinomuodot eivät sen sijaan näyttäisi kuuluvan suojan piiriin. Artiklan 2 kappaleen määräys ei näin tulkittuna olisi ongelmallinen Suomen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

*Artiklan määräykset eivät olisi ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa, sikäli kun määräykset koskisivat perinteisiä saamelaisia elinkeinoja. Uudet elinkeinot eivät ole tällaisia perinteisiä elinkeinoja.*

*Muun kansallisen lainsäädännön osalta on otettava huomioon, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä elinkeinoja harjoittavat ovat valtion maa- ja vesialueiden käytön suhteen keskenään tasavertaisessa asemassa.*

*Lisäksi on todettava, että artiklan mukaisen erityisen suojelun toteuttaminen saattaa vaatia Euroopan unionin liittymissopimuksen pöytäkirja n:o 3 nojalla EU:n neuvoston yksimielisen päätöksen.*



## 42 artikla Poronhoito saamelaisten elinkeinona

**Poronhoito erityisenä ja perinteisenä saamelaiselinkeinona ja kulttuurimuotona perustuu perinnäistapaan ja sillä tulee olla erityinen oikeussuoja.**

**Tässä tarkoituksessa Norjan ja Ruotsin tulee säilyttää ja kehittää poronhoitoa saamelaisten yksinoikeutena saamelaisilla poronhoitoalueilla.**

**Suomi sitoutuu vahvistamaan saamelaisen poronhoidon asemaa ottaen huomioon Euroopan unionin liittymissopimukseen kuuluvan saamelaisia alkuperäiskansana koskevan pöytäkirjan numero 3.**

Poronhoitoa säännellään Suomessa poronhoitolaissa ja poronhoitoasetuksessa (883/1990). Poronhoitolain esitöiden mukaan poronhoito on saamelaisen kulttuurin säilyttämisen välttämätön edellytys. Poronhoidon merkitys huomioon ottaen esitöissä pidettiin tärkeänä, että poronhoidon harjoittamisen edellytyksiä parannetaan, mikä ei kuitenkaan saisi tapahtua muiden poronhoitoalueella harjoitettavien elinkeinojen kustannuksella. Poronhoitolain tärkeänä tehtävänä onkin säännellä toisaalta pronomistajien välisiä suhteita siten, että poronhoitoa voidaan harjoittaa tarkoituksenmukaisesti, ja toisaalta pronomistajien ja maanomistajien välisiä suhteita siten, että maanomistukseen perustuvia oikeuksia ei tarpeettomasti kavenneta (HE 244/1989 vp).

Poronhoito on saamelaisten kotiseutualueella ensisijaisesti saamelainen elinkeino, jota ovat perinteisesti voineet harjoittaa muutkin kuin saamelaiset. Kaikki saamelaisten kotiseutualueella porotaloutta harjoittavat henkilöt ovat nykyisin valtion maa- ja vesialueiden käytön osalta keskenään tasavertaisessa asemassa.

Poronhoito erityisenä ja perinteisenä saamelaiselinkeinona ja kulttuurimuotona ei nykyisin nauti Suomessa erityistä oikeussuojaa.

Perustuslakivaliokunta lausui 1993 saamelaisvaltuuskunnan ehdotuksesta rajoittaa lailla muiden kuin saamelaisten, saamelaisten kotiseutualueella sinänsä pysyvästi asuvien oikeutta omistaa poroja (PeVL 8/1993 vp). Ehdotuksen tavoitteena oli turvata saamelaisille etuoikeus poronhoidon harjoittamiseen kotiseutualueellaan. Valiokunnan mukaan tämä tavoite, etenkin kun otetaan huomioon asiaan liittyvät kansainväliset sopimukset ja poronhoidon tärkeys saamelaisten kulttuurimuodon osana, on katsottava sellaiseksi erityisperusteeksi, jonka vuoksi valtuuskunnan ehdotus olisi voitu silloisen hallitusmuodon 7 §:n estämättä toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan ehdotus saattaisi tästä huolimatta johtaa tilanteeseen, jossa poroja tuolloin laillisesti omistava ja poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella harjoittava Suomen kansalainen ei enää olisikaan tähän oikeutettu. Vedoten aiempaan lausuntoonsa (PeVL 3/1990 vp) valiokunta katsoi, ettei ehdotettua lainsäädännöllistä ratkaisua voitu pitää tämän vuoksi hallitusmuodon kannalta hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin huomautti, että aiemmassa lausunnossaan valiokunta oli myös eritellyt, miten menetellen tuolloin ehdotetut säännökset voitiin sisällyttää tavalliseen lakiin.

”Erityisellä oikeussuojalla” tarkoitetaan 1 kappaleessa ilmeisesti samaa kuin 41 artiklan ilmaisulla ”erityistä suojelua oikeudellisten tai taloudellisten toimenpiteiden kautta”. Kuten 41 artiklan osalta on todettu, perustuslaista ei johdu estettä saamelaisten poron-

hoidon suojaamiseen. Luettuna kokonaisuutena artiklan ei voida kuitenkaan katsoa tarkoittavan sitä, että poronhoito olisi saamelaiden yksinoikeus myös Suomessa. Artiklassa mainittu pöytäkirja n:o 3 sallii, että saamelaisille myönnetään EY:n perustamissopimuksen määräysten estämättä yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla, mutta mitään velvoitetta tähän ei ole. Syrjimättömyydestä ja positiivisista erityistoimenpiteistä, ks. 7 artikla sekä perinnäistavasta ks. 9 artikla.

Poronhoidon osalta ei ole Suomea sitovia kansainvälisen oikeuden erityismääräyksiä lukuun ottamatta Euroopan unionin liittymissopimuksen pöytäkirja n:o 3:n määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan pöytäkirjan 1 artikla heijastaa Suomen, Ruotsin ja Norjan kansallisten lainsäädäntöjen eroa. Norjassa ja Ruotsissa saamelaisväestön yksinoikeus poronhoitoon on nykyisin suojattu lailla, Suomessa sen sijaan ei. Valiokunnan mukaan EU:n jäsenyys ei estä Norjan ja Ruotsin kaltaisen poronhoitolainsäädännön aikaansaamista Suomessa (PeVL 14/1994 vp).

Mitä saamelaiden perinteisten elinkeinojen suojaamiseen soveltuvista kansainvälisistä määräyksistä on todettu edellä 41 artiklan yhteydessä, soveltuu myös poronhoidon suojaan.

*Perustuslaista ei johdu estettä artiklan mukaiselle saamelaiden poronhoidon suojaamiselle. Kuten 41 artiklan kohdallakin on todettu, tässä yhteydessä on huomioitava se, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki porotaloutta saamelaiden kotiseutalueella harjoittavat ovat poronhoidon harjoittamisen suhteen keskenään tasavertaisessa asemassa.*

*Poronhoidon osalta ei ole Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia erityismääräyksiä lukuun ottamatta Euroopan unionin liittymissopimuksen pöytäkirja n:o 3:n määräyksiä.*

*Artiklan 3 kappaleen osalta on taas epäselvää, mitä siinä tarkoitetaan saamelaiden poronhoidon aseman vahvistamisella. Artiklan ei sanamuotonsa perusteella voida katsoa asettavan Suomelle velvoitetta myöntää saamelaisille yksinoikeutta poronhoidon harjoittamiseen.*

### **43 artikla**

#### **Valtionrajat ylittävä poronhoito**

**Saamelaiden oikeus valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen perustuu perinnäistapaan.**

**Jos oikeudesta valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen on sovittu saamelaiskylien, siidojen tai paliskuntien kesken, noudatetaan näitä sopimuksia. Sopimusten tulkinta- tai soveltamiskiistassa on kiistan osapuolella oikeus saada asia välityslautakunnan ratkaistavaksi. Saamelaiskäräjät kolmessa sopimusvaltiossa vahvistavat yhdessä tarkemmat säännöt välityslautakunnan kokoonpanosta ja noudatettavasta menettelystä. Kiistan osapuoli, joka ei ole tyytyväinen välityslau-**

**takunnan ratkaisuun, voi nostaa asiassa kanteen sen valtion tuomioistuimessa, jonka alueella laidunmaa sijaitsee.**

**Jos saamelaiskylien, siidojen tai paliskuntien välillä ei ole sovellettavaa sopimusta, mutta sen sijaan on voimassa oleva valtioidenvälinen sopimus porojen laiduntamisesta, tulee valtioidenvälistä sopimusta soveltaa. Jos joku katsoo perinnäistavan perusteella olevansa oikeutettu laajempaan porolaidunoikeuteen kuin mitä valtioidenvälisestä sopimuksesta seuraa, on hänellä kuitenkin oikeus sopimuksen estämättä saada vaatimuksensa käsiteltäväksi sen valtion tuomioistuimessa, jonka alueella laidunmaa sijaitsee.**

Suomi ja Ruotsi tekivät vuonna 1925 sopimuksen poroista rajaseuduilla (SopS 1/1926). Sopimus sisältää määräykset Ruotsin lappalaisille eräässä tapauksessa myönnetystä luvasta muuttaa poroineen Suomen kautta Tromsan lääniin Norjaan (I luku), menettelystä niiden porojen suhteen, jotka luvattomasti tulevat toiseen valtakuntaan (II luku) sekä sopimuksen voimassaoloajasta (III luku). Sopimus ei sisällä määräyksiä saamelaisten oikeudesta valtionrajat ylittävään poronhoitoon lukuun ottamatta I luvun määräystä, jonka mukaan lappalaiset saavat muuttaessaan Ruotsista Tromsan lääniin Norjaan käyttää tiellä olevaa laidunta poroilleen. Tällaista kauttakulkuoikeutta ei ole tietyvästi koskaan käytetty.

Suomen ja Norjan välillä on tehty vuonna 1981 sopimus poroaitojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä muista toimenpiteistä porojen estämiseksi pääsemästä toisen valtakunnan alueelle (SopS 30/1983). Suomi ja Norja rakensivat sopimuksen määräysten mukaisesti poroaidan maiden väliselle rajalle. Suomen ja Norjan välillä ei siten ole mahdollista harjoittaa valtionrajat ylittävää poronhoitoa.

Artiklan 1 kappaleessa sopimuspuolet toteavat, että saamelaisten oikeus valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen perustuu perinnäistapaan. Perinnäistapaa on käsitelty 9 artiklan yhteydessä. Perinnäistapa on normihierarkkisesti lain- ja asetustason alapuolella. Kappaleen määräys on muodoltaan asiantilan toteava, eikä Suomessa edellytä lain- tai asetustason sääntelyä.

Artiklan 2 kappaleessa määrätään saamelaiskylien, siidojen ja paliskuntien sopimustekovallasta sekä tällaisten sopimusten riitoja koskevasta välimiesmenettelystä, joista molemmista on Suomessa säädettävä lailla. Sopimusten toimeenpano edellyttäisi Suomen voimassaolevan lainsäädännön sekä edellä mainittujen Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisten sopimusten tarkistamista.

Sopimusluonnoksen 43 artiklan 3 kappaleen mukaan sovellettavan sopimuksen puuttessa sovelletaan asiaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälisten sopimusten määräykset ovat Suomessa voimassa lain ja asetuksen tasoisina ja niitä sovelletaan myös ilman tällaista määräystä.

Artiklan 3 kappaleessa määrätään kanteen nostamisoikeudesta tapauksissa, joissa henkilö katsoo olevansa oikeutettu laajempaan poronlaidunoikeuteen kuin mitä kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Prosessioikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna määräys koskee tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa. Määräys ei koske sitä, mikä

Suomen tuomioistuimista on kulloinkin toimivaltainen. Kansainvälisen prosessioikeuden kannalta on asiallista sitoa toimivalta kiinteän omaisuuden sijaintivaltioon (ks. esim. Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioi- den tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL N:o L 12, 16.1.2001). On kuitenkin epäselvää, voivatko kyseiset vaatimukset koskea sellaisia asioita, joilla ei ole liittymäkohtia tähän kiinteään omaisuuteen, ja jolloin tällainen toi- mivaltaperuste ei olisi riittävä/toivottava.

Edelleen artiklan 3 kappaleessa kyse ei ole vain prosessioikeudellisesta määräyksestä, kuten määräyksen sanamuoto antaa ymmärtää: asiantuntijatyöryhmän luonnoksen pe- rustelujen mukaan valtioidenvälisellä sopimuksella ei voi rajoittaa perinnätapaan pe- rustuvaa oikeutta rajat ylittävään poronhoitoon. Näin ymmärrettynä määräys koskisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, joiden rajoittamisen kieltämisestä tuli- si säätää lailla. Tämän vuoksi sopimuksessa tulisi selvittää, mitä rajat ylittävällä laidun- tamisoikeudella tarkalleen tarkoitetaan sekä tehdä tarvittavat tarkistukset Suomen kan- salliseen lainsäädäntöön ja Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisiin sopimuk- siin.

*Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan väliset poroaitoja ja rajajärjes- telyjä koskevat sopimukset eivät mahdollista rajat ylittävää poronhoitoa.*

*Saamelaiskyläiden, siidojen ja paliskuntien välisten sopimusten toimeenpano edellyttäisi Suomen voimassaolevan lainsäädännön sekä edellä mainittu- jen Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisten sopimusten muut- tamista.*

## VI luku

### Sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen

#### 44 artikla

#### Saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvosto

Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioista vastaavien ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien kustakin kolmesta maasta tulee kokoontua säännöllisesti.

Yhteistyön tulee edistää tämän sopimuksen tarkoitusta 1 artiklan mukaisesti. Kokouksissa tulee käsitellä ajankohtaisia yhteisesti kiinnostavia saamelaisasioita.

Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaisasioiden vastuuministerien ja näiden valtioiden saamelaiskäräjien puheenjohtajien kokouksia on pidetty säännöllisesti vuodesta 2000 alkaen. Kokouksia ei ole järjestetty erillisen ”yhteisneuvoston” muodossa. Artiklan osalta ei ole huomautettavaa Suomen kansallisen oikeuden tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

*Artiklassa määrätään jo nykyisin tehtävästä yhteistyöstä. Suomen kansallisesta oikeudesta tai kansainvälisistä velvoitteista ei johdu estettä artiklan mukaiselle yhteistyölle.*

#### 45 artikla

#### Sopimuslautakunta

Tämän sopimuksen täytäntöönpanoa seuraamaan tulee perustaa pohjoismainen saamelaisopimuslautakunta. Lautakunnassa tulee olla kuusi jäsentä, joiden kaikkien tulee olla riippumattomia. Kukin kolmesta sopimusvaltiosta nimeää yhden jäsenen ja kukin saamelaiskäräjät näissä maissa yhden jäsenen. Jäsenet nimitetään viideksi vuodeksi.

Lautakunnan tulee antaa raportteja sopimusvaltioiden hallituksille ja saamelaiskäräjille. Se voi esittää valtioiden hallituksille ja saamelaiskäräjille ehdotuksia, jotka edistävät sopimuksen tarkoitusta. Lautakunta voi myös antaa lausuntoja yksittäisten henkilöiden tai ryhmien kysymysten johdosta.

Artiklassa tarkoitettu kansainvälinen lautakunta antaa raportteja ja ehdotuksia sopimusvaltioiden hallituksille ja saamelaiskäräjille sekä lausuntoja yksittäisten henkilöiden tai ryhmien kysymysten johdosta. Artiklassa tai sopimusluonnoksessa ylipäätään ei näin ollen määrätä sellaisesta sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta syntyviä riitoja osapuolia sitovasti käsittelevästä elimestä, josta Suomessa olisi säädettävä lailla ja joka edellyttäisi uuden lainsäädännön valmistelua.

*Artiklan määräykset eivät ole ongelmallisia Suomen kansallisen oikeuden tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta.*

#### **46 artikla** **Kansallinen täytäntöönpano**

**Vahvistaakseen tämän sopimuksen mahdollisimman yhdenmukaisen soveltamisen tulee valtioiden saattaa sopimusmääräykset suoraan sovellettavaksi kansallisena lakina.**

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Näin ollen kansainvälisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lain tasoisina ja muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa. Jos artiklassa tarkoitetaan sitä, että kaikki sopimusmääräykset tulee saattaa suoraan sovellettavaksi kansallisena *lakina*, artikla edellyttää perustuslain muuttamista. Artiklan sanamuotoa tulisi näin ollen muuttaa siten, että lain sijasta viitattaisiin kansalliseen oikeuteen.

Kansainvälisessä oikeudessa ei ole määräyksiä siitä, miten valtion tulee saattaa kansainväliset velvoitteensa voimaan.

*Artiklassa määrätään uudesta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta, joka edellä esitetyin varauksin vastaa Suomessa noudatettua perustuslain mukaista menettelyä.*

#### **47 artikla** **Taloudelliset velvoitteet**

**Valtioiden tulee vastata tämän sopimuksen määräyksiä täytäntöönpanon välttämättä edellyttämistä taloudellisista voimavaroista. Sopimusvaltioiden yhteiset menot jaetaan valtioiden kesken suhteessa saamelaisien lukumäärään kussakin valtioissa.**

**Edellä 35 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettujen tapausten lisäksi saamelaisilla tulee olla mahdollisuus saada sellaista taloudellista apua, joka on välttämätöntä, jotta he saisivat tämän sopimuksen mukaisia oikeuksia koskevat periaatteellisesti tärkeät kysymykset tuomioistuimen käsiteltäväksi.**

Artiklan 1 kappaleen ensimmäisessä virkkeessä painotetaan valtioiden vastuuta varata riittävästi taloudellisia voimavaroja sopimuksen määräysten täytäntöönpanoon. Wienin yleissopimuksen 26 artiklan mukaan valtiosopimus on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Edelleen yleissopimuksen 27 artiklan mukaan sopimuspuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle eli tässä tapauksessa esimerkiksi budjettivarojen riittämättömyyteen.

Käsillä olevan virkkeen määräys näyttäisi ongelmalliselta siksi, että siinä tarkoitettujen taloudellisten velvoitteiden sisältö jää epäselväksi. Tämän epäselvyyden on kuitenkin katsottava johtuvan sopimuksen joidenkin aineellisten määräysten väljästä ja tulkinnanvaraisesta muotoilusta eikä tämän virkkeen määräyksestä.

Artiklan 1 kappaleen 2 virkkeessä määrätään sopimusvaltioiden yhteisten menojen jaosta. Määräys näyttäisi koskevan esimerkiksi 45 artiklassa tarkoitetun sopimuslautakunnan menoja.

Artiklan 2 kappaleen määräyksen osalta, ks. 35 artiklan 2 kappaletta koskevat huomiot.

*Artiklan 1 kappale ei ole ongelmallinen Suomen oikeuden tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta, edellyttäen, että substanssiartiklat ovat sopusoinnussa Suomen oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Artiklan 2 kappale sen sijaan voi olla ongelmallinen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen sekä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.*

## VII luku

### Loppumääräykset

#### 48 artikla Saamelaiskäräjien hyväksyntä

**Tämä sopimus tulee sen allekirjoittamisen jälkeen esittää kullekin kolmesta saamelaiskäräjistä hyväksymistä varten.**

*Katso alla, 49 artikla.*

#### 49 artikla Ratifiointi

**Tämä sopimus tulee ratifioida. Ratifiointi voi kuitenkin tapahtua vasta sitten, kun kukin kolmesta saamelaiskäräjistä on antanut 48 artiklassa tarkoitetun hyväksymisensä.**

Sopimusluonnoksen 48 ja 49 artiklassa Suomen oikeus sitoutua allekirjoittamaansa valtiopöytäkirjaan jää riippuvaiseksi kolmen saamelaiskäräjän tahdonilmauksesta.

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Edelleen perustuslain 94 §:n 1 momentissa säädetään, että eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. On huomattava, että 48 ja 49 artiklan määräyksiä vastaavaa sopimustoimivaltaa ei ole Suomessa siirretty Ahvenanmaan maakuntapäiville, jonka on Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan hyväksyttävä ainoastaan säädös, jolla maakunnan toimivaltaan kuuluva määräys saatetaan voimaan. Luonnoksen 48 ja 49 artiklan määräykset saamelaiskäräjien hyväksymistoimivallasta ovat näin ollen ristiriidassa perustuslain kanssa.

Wienin yleissopimus ei aseta valtioille rajoituksia sopia sopimusluonnoksen 48 ja 49 artiklan mukaisista määräyksistä. Wienin yleissopimus ei sisällä määräyksiä valtion sisäisestä menettelystä päätettäessä sopimuksen allekirjoittamisesta tai sopimukseen sitoutumisesta. ILO-yleissopimuksen 6 artikla sisältää sopimuksen määräysten soveltamista koskevan neuvotteluelvoitteen, mutta sopimuksessa ei määrätä itse sopimuksen tai muiden alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevien kansainvälisten sopimusten ratifiointia koskevista hyväksymisvelvoitteista.

*Sopimusluonnoksen 48 ja 49 artiklan määräykset saamelaiskäräjien hyväksymistoimivallasta ovat ristiriidassa perustuslain 1, 93 ja 94 §:n kanssa. Suomen kansainvälisistä velvoitteista ei sen sijaan johdu estettä tällaisille määräyksille.*



## **50 artikla** **Voimaantulo**

Sopimus tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun ratifiointiasiakirjat on talletettu Norjan ulkoasiainministeriöön.

Norjan ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa Suomelle, Ruotsille ja sopimusvaltioiden saamelaiskäräjille ratifiointiasiakirjojen tallettamisesta ja sopimuksen voimaantuloajasta.

Tämän sopimuksen alkuperäiskappale talletetaan Norjan ulkoasiainministeriöön, jonka tulee toimittaa Suomelle, Ruotsille ja saamelaiskäräjille sopimusvaltioissa sopimuksen oikeaksi todistetut jäljennökset.

*Artiklan määräykset vastaavat pohjoismaista valtiosopimuskäytäntöä. Määräykset ovat sopusoinnussa Suomen kansallisen oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.*

## **51 artikla** **Sopimuksen muutokset**

Tähän sopimukseen voidaan tehdä muutoksia yhteistyössä sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien kanssa ottaen huomioon 48 artiklan määräyksen.

Sopimuksen muutos tulee voimaan 30 päivää sen jälkeen, kun sopimusosapuolet ovat ilmoittaneet Norjan ulkoasiainministeriölle hyväksyneensä muutokset.

Tämän vakuudeksi ovat sopimusosapuolien edustajat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Tehty ssa päivänä kuuta 20-- kolmena suomen-, norjan-, ruotsin- ja saamenkielisenä kappaleena, joiden kaikkien tekstit ovat yhtä todistusvoimaisia.

Artiklan 1 kappaleen määräyksessä on otettu huomioon sopimusluonnoksen 48 artikla, mutta on epäselvää, onko tässä yhteydessä tarkoitus asettaa sopimuksen muuttamiselle vastaava edellytys kuin luonnoksen 49 artiklassa. Koska kappaleen määräys on kytketty 48 artiklan ja mahdollisesti 49 artiklan määräyksiin, se on näiden tavoin ristiriidassa perustuslain 1, 93 ja 94 §:n kanssa.

*Artiklan 1 kappaleen määräys on ongelmallinen perustuslain 1, 93 ja 94 §:n kannalta. Suomen kansainvälisistä velvoitteista ei johdu estettä tällaiselle määräykselle. Muilta osin artiklan määräykset vastaavat pohjoismaista ja kansainvälistä valtiosopimuskäytäntöä.*

*On huomattava, että sopimusluonnos ei sisällä määräyksiä sopimuksen päättymisestä, osapuolten luopumisesta siitä tai varaumista. Tällaisia on esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 58 artiklassa (irtisanominen) sekä 57 artiklassa (varaumat).*

## **Saamelaiskäräjien edustajan loppulausunto oikeusministeriön 8.1.2009 asettaman työryhmän mietintöön 20.10.2009.**

### **Asia**

Saamelaiskäräjien edustajan loppulausunto oikeusministeriön 8.1.2009 asettaman työryhmän mietintöön, koskien arviota suomalais-norjalais-ruotsalaisen vuonna 2005 valmistuneen pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen suhdetta Suomen perustuslakiin sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Olen jo aiemmin työryhmän työn kuluessa jättänyt lausuntojani työryhmän eri mietintöluonnoksiin. Koska jo aiemmin työryhmälle jättämiäni lausuntoja ei ole kaikelta osin otettu huomioon, jätän vielä loppulausuntoni kirjattavaksi työryhmän lopulliseen mietintöön.

### **Johdanto**

Sopimuksen käsittelyn tässä vaiheessa en aio keskittyä muihin kuin saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien kannalta kaikkein keskeisimpiin kysymyksiin, joihin olen jo puuttanut aiemmissa lausunnoissani.

Työryhmän mietinnön johdannossa esille nostettu saamelaissopimuksen suhde kunnalliseen itsehallintoon – "asiantuntijaryhmän mietinnössä ei ole käsitelty luonnoksen suhdetta muuhun kansalliseen itsehallintoon kuten kunnalliseen itsehallintoon" – ei vastaa työryhmän toimeksiantoa.

Työryhmässä omaksuttua ja jatkuvasti toisteltua käsitettä "paikallisten ihmisten oikeus", joka on nostettu ainakin samalle – jollei peräti ylemmälle tasolle – kuin alkuperäiskansan oikeudet. Tällöin työryhmä saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on tulkinnut virheellisesti toistuvasti niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeudessa vakiintunutta "positiivisen erityiskohtelun" käsitettä, erityisesti suhteessa perustuslain 6 §:ssä mainittuun yhdenvertaisuusperiaatteen.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyen on kaiken lisäksi korostettava, että itsehallintomuodoista säädetään perustuslaissa samassa pykälässä eli 121 §:ssä. Hallituksen esityksessä (HE 249/1994 vp) korostetaan useassa kohdin ja nimenomaan, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ottamisella osaksi perustuslakia (tuossa vaiheessa vanhaa hallitusmuotoa) on tarkoitus myös mahdollistaa kunnalliseen itsehallintoon liittyvien tehtävien siirtäminen saamelaishallinnolle (esim. s. 20).

Maahan ja veteen kohdistuvan omistusoikeuden käsite kuuluu ilman muuta tässä lausunnossa korostetusti tarkasteltavaan kokonaisuuteen. Työryhmä on saamelaiskäräjien näkemysten mukaan päätenyt tulkintoihin, jotka eivät sisälly kansalliseen esine- ja kiinteistöoikeudelliseen järjestelmäämme. Tässä kohden työryhmä on toistuvasti pyrkinyt hämärryttämään tätä itsessään selkeää ja vakiintunutta järjestelmää väittäen saamelaissopimusluon-

noksen sisältämän käsitteistön olevan oikeusjärjestelmässämme ennestään tuntemattoman.

Saamelaiskäräjillä on ollut ja on johdonmukainen ja perusteltu kanta saamelaisten maanomistuskysymyksestä pohjoisissa kunnissa, valtion väitetystä oikeudesta samoihin maa- ja vesialueisiin sekä lopulta myös ns. paikallisten ihmisten oikeuksista saamelaisten kotiseutalueen maihin ja vesialueisiin. Saamelaiskäräjillä noudatetun linjauksen mukaan saamelaiskäräjät ei halua puuttua olemassa oleviin ja kiinteistörekisteristä ilmeneviin uudistilojen perustamista seuranneiden talojen yksityisiin, kiinteistörekisteriin merkittyihin oikeuksiin, jotka käräjien kannan mukaan nauttivat nykyisenkin perustuslain (731/1999) 15 §:n tarkoittamaa omaisuudensuojaa.

## **LUKU I**

### **Saamelaisten yleiset oikeudet**

Käsitteet ”kansaa” ja ”alkuperäiskansaa” ansaitsevat oman tarkastelunsa, joissa työryhmä näyttää jättäneen kokonaan huomiotta käsitteiden pitkän ja vakiintuneen historian 1940-luvulta näihin päiviin.

#### **Artikla 1**

Saamelaissopimuksen tarkoituksena on vahvistaa saamelaisten oikeuksia. Saamelaisten kulttuurin suoja on perusoikeus, joka tulee toteuttaa sellaisenaan. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus suorittaa intressivertailua muihin saamelaisalueella asuviin väestöryhmiin, vaan saamelaisten oikeudet tulee varmistaa muista olosuhteista riippumatta. Mietinnön virke ”artiklassa tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, mikä vaikutus saamelaisten oikeuksien vahvistamisella ja lujittamisella on muihin saamelaisalueella asuviin väestöryhmiin” sekä artiklan 1 loppuyhteenvedon virke ”Artiklassa tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, mikä vaikutus saamelaisten oikeuksien vahvistamisella ja lujittamisella on muihin saamelaisalueella asuviin väestöryhmiin” viittaavat tarpeettomasti eri etnisten ryhmien välisiin intressivertailuihin.

#### **Artikla 3 Itsemääräämisoikeus**

Itsemääräämisoikeus tulee ymmärtää yhtä laajana kuin Suomea kulloinkin sitovissa kv. sopimuksissa on määrätty. Siten artikla 3 ei velvoita yhtään laajempaan tulkintaan kuin jo nyt voimassa oleva tulkinta (ks. 3 artikla 2 virke). Itsemääräämisoikeus kuuluu saamelaisille alkuperäiskansana kv. oikeuden mukaan, eikä saamelaissopimusluonnoksen artikla ole siten ristiriidassa perustuslain kanssa kuten työryhmän mietinnön artiklan loppuyhteenvedossa virheellisesti todetaan.

YK:n ihmisoikeuskomitea on toistuvasti korostanut sitä, että KP-sopimuksen 1 artiklan 2 kappale käsittelee mm. kysymystä alkuperäiskansan oikeudesta määrätä luonnonvaroistaan (ks. myös professori Martin Scheinin, *Lakimies* 1/2006, s. 37).

Ongelmana ja jopa perustuslain kanssa ristiriitaisena nähty ero kansan ja alkuperäiskansan välillä oli laajan pohdinnan kohteena saamelaispöytäkirjasta alun perin laadittaessa. Työryhmän työn osalta on tuotava esiin erityisesti Norjan edustajan professori (emeritus) Carsten Smithin esitys (erit. s. 79), jossa hän ilmaisee Norjan virallisen saamelaispolitiikan sisällön todeten: ”Norjan valtio on perustettu kahden kansan – saamelaisten ja norjalaisten – alueelle. Tämä periaatteellinen samanarvoisuus on vahvistettu (Norjan) perustuslain 110 a §:ssä, niin kutsutussa saamelaispykälässä...” Valtion viranomaisen velvollisuutena on järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelaisella kansanryhmällä on mahdollisuus kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä turvaamiseen ja kehittämiseen.”

Suomessa saamelaispöytäkirjassa asiantuntijana toiminut prof. Martin Scheinin on tarkastellut kansakäsitteen ja alkuperäiskansakäsitteen eroja *Lakimies*-aikakauskirjan 1/2006 artikkelissaan s. 27–41: Ajatus ”yksi maa, kaksi kansaa” on vaikeasti sovitettavissa...kansallisvaltioperiaatteen kanssa. Silti tuon ajatuksen hyväksyminen on välttämätöntä, jos tavoitteena on yhteiskuntasopimus kansallisvaltiota edustavien hallitusten ja saamelaisen kansan kesken. YK:n ihmisoikeuskomitea on selvästi todennut, että Pohjoismaiden saamelaiset kuuluvat niiden alkuperäiskansojen joukkoon, jotka ovat paitsi alkuperäisiä suhteessa nykyiseen valtaväestöön, myös kansoja KP-sopimuksen 1 artiklan merkityksessä. Scheinin pitää mahdollista perustuslaillista ristiriitaa näennäisenä.” Perustuslain säännös saamelaisista alkuperäiskansana on sijoitettu samaan pykälään maan kansalliskieliä koskevien säännösten kanssa.

Nämä erilaiset ainekset ovat sovitettavissa yhteen ymmärtämällä, että perustuslain 2 §:n 1 momentissa käytetään termiä ”kansaa” merkityksessä ”koko väestö” mukaan lukien saamelainen alkuperäiskansamme. Perustuslain 17 §:n 2 momentin viittaus ei tee näistä kieliryhmistä omia kansoja, vaan kysymys on kaksikielisen kansan sisältämisestä erilaisista kielellisistä identiteeteistä.” – Termi ”kansaa” valittiin sopimusluonnokseen tietoisesti totuttamaan Pohjoismaita ainoaan välttämättömään tulkintaan nyt ja tulevaisuudessa.

Edellä mainittuun olennaisesti liittyen saamelaiskäräjät vaativat nykyisen perustuslakimme tarkistamistyön yhteydessä (Perustuslaki 2008 –työryhmä), että saamelaisista alkuperäiskansaa koskevat säännökset sijoitettaisiin selkeästi joko omaksi momentiksi tai pykäläkseen ja erikseen kieli- ja etnisiä vähemmistöjä koskevista säännöksistä. Kuten tunnettua, perustuslain tarkistus tyypistyi tässä vaiheessa yksinomaan kiistelyyn presidentin valtaoikeuksien ulottuvuudesta, alkuperäinen toimeksianto sivuuttaen. Saamelaiskäräjät tulee pysymään vaatimuksissaan perustuslain tarkistamista jatkettaessa.

Ratkaisu on ainoa mahdollinen, jos todella halutaan pitää kiinni ILO-sopimuksenkin johdannossa korostetusta kansainvälisestä ratkaisusta, jonka mukaan kehitys on tehnyt välttämättömäksi hyväksyä uudet kansainväliset normit, joilla poistetaan aikaisempien normien sulauttamispyrkimykset.

Linja, jonka mukaan saamelaisia ei tunnustettaisi kansaksi, johtaa itse asiassa perustuslain kannalta vieläkin ristiriitaisempaan lopputulokseen: pienenä kansana saamelaisilla ei ole mitään mahdollisuuksia saada edustajiaan eduskuntaan, ja materiaaliset ristiriidat saamelaisen ja suomalaisen väestön välillä väistämättä ratkaistaan aina suomalaisen väestön eduksi.

Saamelaiskäräjien edustajana olen ollut alusta alkaen eri mieltä työryhmän tämänhetkisen luonnoksen näkemyksestä, jonka mukaan saamelaisten ominaisuus ”kansana” ja sitä kautta 3 artiklan suhde 2 artiklaan olisivat keskenään ristiriitaisia ja ristiriidassa perustuslain kanssa.

### **Artikla 7 Syrjimättömyys ja erityistoimenpiteet**

Artikla on erittäin keskeinen, sillä käsitteiden ”yhdenvertaisuus”, ”syrjintä” ja ”positiivinen erityiskohtelu” ulottuvuus ja juridinen merkitys näyttää aiheuttavan epäselvyyttä jopa saamelaisasioita hoitavien viranomaisten keskuudessa: artikla on ehdottoman tarpeellinen ja sitä voisi jopa täsmentää. Kaikkien ihmisten oikeus suojeluun syrjintää vastaan juontaa lisäksi jo YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta.

Syrjintänä tai yhdenvertaisuuden loukkaamisena ei pidetä sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joiden tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää tiettyä rotua tai etnistä alkuperää oleville henkilöille aiheutettua haittaa (EY, 2000/43/EY; 2000/78/EY).

Työryhmän pitkälliset pohdinnat paikkakuntalaisten oikeuksien mahdollisesta rajoittamisesta ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisesta saamelaissopimuksen myötä ovat sekä kansainvälisoikeudellisessa että esineoikeudellisessa mielessä tarpeettomia.

Nyttemmin jo vakiintuneeksi osaksi oikeusjärjestelmäämme muodostuneen alkuperäiskansaoikeuden kontekstissa alkuperäiskansojen positiivisen erityiskohtelun käsite ja sisältö eivät ole – tai niiden ei tulisi olla – erityisen ongelmallinen kysymys.

Martin Scheinin kirjoittaa asiasta seuraavaan tapaan Lakimies-aikakauskirjassa LM 1/2006 (s. 28): ”Ihmisoikeuskontekstissa alkuperäiskansaoikeudet eivät ole erioikeuksia vaan tehoste universaalien ihmisoikeuksien tosiasialliseksi toteuttamiseksi myös alkuperäiskansojen jäsenten osalta. Toisaalta alkuperäiskansaoikeuksien lähtökohtana on ajatus positiivisesta erityiskohtelusta ja sen hyväksyttävyydestä ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltojen kannalta: koska alkuperäiskansat tosiasiallisesti ovat alistetussa asemassa tai syrjinnän kohteena, valtioilla on oikeus ja velvollisuuskin ryhtyä aineellista yhdenvertaisuutta toteuttaviin erityisiin toimiin. - Scheinin mainitsee edelliseen asiaan liittyvässä alaviitteessä (av. 9) positiivisen erityiskohtelun vaatimuksen sisältyvän myös KP-sopimusta tulkitsevan YK:n ihmisoikeuskomitean yleiseen kannanottoon nro 18 (1989) valtioiden velvollisuudeksi määriteltynä seikkana. Samoin Scheinin viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (juridisesti sitovaan) tuomioon Thlimmenos v. Kreikka 6.4.2000, § 44, jossa on päädytty samaan johtopäätökseen.

Riidatonta lienee, että positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa yhdenvertaisuussäännöstä täydentävää säännöstä, ei sen poikkeusta. Saamelaissopimustyöryhmän työssä asiaa ei ole täysin otettu huomioon. Tämä ilmenee erityisesti pyrkimyksenä turvata ns. paikallisten ihmisten oikeudet saamelaissopimuksen yhteydessä liki samanarvoisina alkuperäiskansaoikeuksien kanssa, huolimatta siitä, että kysymys on kahdesta täysin erillisestä ongelmakokonaisuudesta.

## **LUKU II**

Yleinen huomio, joka koskee koko II luvun muotoilua, on, että siinä korostetaan kautta linjan pääasiassa sopimuksen yhteneväisyyttä ILO-sopimuksen kanssa: tämä antaa vaikutelman, että saamelaissopimus, jos/kun se hyväksytään, ratkaisisi samalla ILO-sopimuksen ratifiointiongelmat Suomessa.

Näin asia ei tietenkään ole, vaan vuodesta 1990 lähtien on kaikilla asiaankuuluvilla tahoilla korostettu ILO-sopimuksen erillistä ratifiointia siten, että Suomen kansallinen lainsäädäntö erityisesti saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja muidenkin oikeuksien osalta parannetaan ensin ILO-sopimuksen edellyttämälle tasolle.

Saamelaissopimuksen tarkoitus on taas yhtenäistää kolmen pohjoismaan saamelaishallintoa koskevia lakeja eräänlaisena monenkeskisenä kansainvälisenä puitesopimuksena.

Toinen ongelma on se, että yksistään ILO-sopimustakin sanamuotoineen on II lukua koskevassa tulkinnassa tulkittu selvästi paikoin virheellisesti.

Yleinen epäkohta on se, että voimassa olevaa saamelaiskäräjälakia tulkitaan ikään kuin se olisi säädetty olemaan voimassa muuttumattomana alkuperäisessä muodossaan. Alun perin hallitus samoin kuin esim. perustuslakivaliokunta ovat lähteneet aivan päinvastaisesti siitä, että saamelaiskäräjälakia jatkuvasti kehitetään dynaamisesti ja siten, että saamelaiset itse pääsevät kehittämään omaan kieltään ja kulttuuriaan koskevaa hallintoa.

Toteamus II luvun 14 artiklan kohdalla liittyy heti alkajaiseksi ILO-sopimuksen sanamuodon tulkintaan. Työryhmän mietinnön mukaan 14 artiklan viittaus 16 artiklaan on ongelmallinen, jos 16 artiklassa edellytetään paitsi neuvotteluja, myös saamelaiskäräjien suostumusta tiettyihin periaatteellisiin kysymyksiin, tässä tapauksessa saamelaiskäräjävaaleihin. ILO-sopimusta on työryhmässä tulkittu niin, että ILO-sopimus edellyttää näissä asioissa vain neuvotteluja, ei suostumusta.

Tulkinta ei vastaa ILO-sopimuksen 6 artiklan tekstiä. Vaalit ovat ilman muuta 6 artiklan 1 kohdan c) kappaleen alaan liittyvä omien instituutioiden kehittämistoimi. Saman artiklan 2 kohdan mukaan edustuselinten kanssa on kylläkin ensin neuvoteltava, mutta tällöin päämääränä on joko saavuttaa yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimenpiteille.

Koska vaaleista säädetään juuri asianomaisissa saamelaiskäräjäalueissa, saamelaisen kulttuurin säilyttäminen ja kehittäminen edellyttää jo luonteensa puolesta saamelaisten omaa hyväksyntää tärkeässä vaalikysymyksessä. Muunlainen ratkaisu olisi ehdottomasti perustuslailla suojatun saamelaiskulttuuri-itsehallinnon tarkoituksen vastainen ja johtaisi pahimmassa tapauksessa – jos saamelaiskäräjälakia vaalien kohdalla ja samalla näin itse saamelaismäärittelmään liittyen muutettaisiin vastoin saamelaiskäräjien tahtoa – koko saamelaiskäräjien toiminnan lamaan vuodelle 1999 tilanteen jo osoittamin tavoin.

### **Artikla 16:**

Suostumusmenettely koskee saamelaissopimusluonnoksessa toimenpiteitä, jotka voisivat merkittävästi vahingoittaa saamelaisen kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia ehtoja.

Tulkinta, jonka mukaan säännös edellyttäisi perustuslain muutosta, on virheellinen. Tässä voidaan viitata hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp.) perusteluihin, joiden mukaan hallitusmuodon muutoksen ja saamelaiskäräjälain säätämisen jälkeen saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin. ”Tämän järjestelmän myöhemmät heikennykset voisivat siten merkitä kansainvälisöidellistä rikkomusta” (s. 21).

Tässä pätee siis: kansainväliset sitoumukset ohittavat uutta perustuslakia koskevan tulkintakäytännön mukaan jopa perustuslain, joskaan ne hallituksen perustelujen mukaan eivät sitä tässä tee vaan asia on päinvastoin. Saamelaissopimusluonnoksen sanamuoto ei siis edellytä perustuslain muuttamista.

## **LUKU III**

### **Artikla 26**

Saamelaissopimusluonnoksen 26 artiklan 3 kappaleen vaatimus siitä, että ”valtakunnalliset opetus suunnitelmat tulee laatia yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa ja sopeuttaa saamelaisten lasten ja nuorten kulttuuriseen taustaan ja tarpeisiin” voidaan toteuttaa nykyinsäädännön puitteissa, jos tahtoa on. Saamelaiskäräjien edustajan kanta: pel 17.3 § takaa oikeuden kieleen ja kulttuuriin koko valtakunnan alueella. Jos esimerkiksi kielelliset oikeudet eivät toteudu asianmukaisesti koko Suomen alueella, tällöin ollaan rajoittamassa ilman hyväksyttävää syytä saamelaisten perusoikeutta kieleen ja kulttuuriin. Täten saamelaissopimusluonnoksen 26 artiklan 3 kappaleen vaatimus tulee säilyttää.

Asiaan liittyy myös saamelaiskäräjien näkemystä puoltava vanha ennakkotapaus. Syrjäntälautakunta asetti vuonna 2007 uhkasakon Rovaniemen kaupungille – joka ei kuulu

saamelaisten kotiseutualueen – lasten päivähoidon toteuttamiseksi. Rovaniemen kaupunki ei edes kiistänyt uhkasakon perusteiden oikeutusta, joten asian saatiin näin vastaamaan saamelaisopimuksenkin tarkoittamaa päämäärää.

#### LUKU IV

Saamelaisten oikeudet maahan ja veteen tulee selvittää ja ILO-sopimus tulee ratifioida mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

On huomattava, että hallituksen (HE 306/1990 vp) esityksessä todetaan:

- Suomessa yleissopimuksen tarkoittamaa kansaa ovat saamelaiset
- Sen sijaan Suomessa tulisi liittyessään ILO:n yleissopimukseen turvata saamelaisille voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmin heidän perinteisesti asuttamiinsa ja omistamiinsa maihin sekä niiden luonnonvarojen käyttämiseen liittyviä oikeuksia
- ILO-neuvottelukunta (UM) on käsitellyt sopimusta ja katsoo, ettei sen ratifiointille tällä hetkellä ole riittäviä edellytyksiä. Neuvottelukunta pitää kuitenkin tärkeänä Suomen lainsäädännön kehittämistä siten, että yleissopimuksen ratifiointiesteet pyritään pikaisesti poistamaan
- Hallitus (Nykytilanne ja yleissopimuksen vaikutukset): ”Sen sijaan Suomen tulisi yleissopimuksen hyväksyessään turvata saamelaisille voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmin heidän perinteisesti asuttamiinsa maihin sekä niiden luonnonvaroihin liittyviä oikeuksia” (s. 2); ja
- (Esityksen pääasiallinen sisältö); ”Yleissopimuksen nro 169 tarkoituksena on turvata alkuperäis- ja heimokansoille muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu sekä estää niiden kulttuurien ja kielten kuoleminen. Yhdenvertaisen kohtelun turvaamisen lisäksi yleissopimus edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimiin kansojen kulttuurin, kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi” (s.1).

Huolimatta edellä esitetyistä perusteluista hallitus päätyy esittämään (s. 7), että Eduskunta ei tuossa vaiheessa hyväksyisi ILO-yleissopimusta nro 169.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 17.4.1996 antaman ILO-yleissopimuksen ratifiointin esteiden poistamista koskeva esityksen johdannossa lausutaan:

”Hyväksyessään hallituksen esityksen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön (HE 248/1994 vp) sisältyneet lakiehdotukset jätettäväksi lepäämään eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 1995 antamassaan vastauksessa hallituksen esitykseen edellyttänyt, että Suomen hallitus laatii mitä pikimmin selvityksen siitä, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksin esteet ILO:n alkuperäiskansasopimuksen (nro 169) ratifiointiselle ovat poistettavissa”. – Tasavallan presidentti määräsi 17.3.1995 valtioneuvoston esittelystä eduskunnan lausuman merkittäväksi pöytäkirjaan valtioneuvoston tietoon saatetuksi ja antoi valtioneuvostolle tehtäväksi ryhtyä lausumasta aiheutuviin toimenpiteisiin.



Ratifiointiin esteiden pikainen poistaminen ei ole ensisijassa ollut eikä ole lainkaan Suomen kulloisenkin hallituksen vaan Suomen eduskunnan sekä myös Tasavallan presidentin tahtotila. Tätä tahtoa ei eduskunta ole muuttanut vuoden 1996 jälkeen, joten muut päinvastaiset toimet ovat selkeästi lainsäätäjän eli eduskunnan tahdon ja perustuslain sisällöstä johtuvien varauksin myös Tasavallan presidentin vastaisia.

Päivämäärällä 29.8.2009 edellä todettu maininta liittyen erityisesti Tasavallan presidentin Tarja Halosen käsitykseen ILO-yleissopimuksen ratifiointikysymyksessä on varmentunut presidentin vierailtua Sevettijärvellä kolttasaamelaiden asuttamisen 60-vuotisjuhlassa 29.8.2009. Presidentin kannasta on tiedotettu tarkimmin Helsingin Sanomissa 30.8. Uutinen on otsikoitu: ”Halonen: Nimi alle alkuperäiskansojen sopimukseen nyt.”

Hän esitti toiveensa siitä, että sopimuksesta parhaillaan keskustelevat ministerit pääsisivät nopeasti yhteisymmärrykseen ja Suomi olisi valmis allekirjoittamaan ja ratifioimaan yleissopimuksen vihdoin. Lisäksi presidentti huomauttaa, että ratifiointi oli ehto, kun Suomi otettiin jäseneksi YK:n ihmisoikeuskomiteaan (pit. olla ihmisoikeusneuvostoon. HS 30.8.2009, A 5).

Asiakirjojen mukaan Suomi oli luvannut YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi hakiessaan v. 2005 jättää ILO-yleissopimuksen ratifiointia tarkoittavan hallituksen esityksen eduskunnalle vuoden 2006 aikana. Suomi pääsikin jäseneksi, mutta esitystä eduskunnalle ei asiassa ole koskaan tehty.

Viimeisten 20 vuoden aikana on ollut kokonaista kuusi hallituksen esitystä saamelaiden maa- ja metsätalouden osien ratkaisemiseksi. Eduskunnan käsiteltäväksi ei yksikään esitys ole päätenyt.

ILO-yleissopimuksen osalta mikään selvitystyön kohta ei ole muuttunut vuoden 2009 tilanteesta muuksi, lukuun ottamatta sitä, että maa- ja metsätalouden osien selvittelytehtävä siirrettiin pois saamelaiskäräjiltä oikeusministeriön vastuulle (ks. Saamelaiskäräjien maanomistustyöryhmän selvitys, II osamietintö, Jyväskylä 2008, s. 122 - 133).

Nytemmin vuonna 2009 myös maa- ja metsätalouden ministeriön valtiosihteeri Jouni Lind on neuvotteluissa poro- ja luontaiselinkeinon valmistelun yhteydessä ilmoittanut, että ”ministeriö ei ole poikkiteloin” saamelaiden puitelain (s.o. saamelaisopimuksen) valmistelun yhteydessä (muistioloannos 18.6.2009, s. 3). Lain säätämiseksi MMM:ssä valmisteltu lakiehdotus ei tosin sisältönsä ja lausumiensa puolesta vakuuta Jouni Lindin ilmoittaman uuden linjauksen sisäistymisestä MMM:n sisällä (MMM; Luonnos 22.4.2009, Hallituksen esitys porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta sekä eräiksi siihen liittyviksi lakeiksi).

Saamelaisopimuksen 11.6.2009 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan esittämissään huomautuksissa saamelaiskäräjät on jo lausunut kantansa sen ajatusrakennelman käsittämättömyydestä, että kansallinen oikeus ajaisi kaikissa asioissa kansainvälisen oikeuden yli ja ohi. Edellä siteerattu viittaus MMM:n lausuntoon vuodelta 2009 edustaa juuri tällaista ajatusrakennelmaa: jos kaikissa valtioissa toimittaisiin samalta pohjalta, koko kansainvälinen oikeus

us olisi juridiikan erityislohkona tarpeeton, samoin kansainväliset sopimukset ensimmäisestä viimeiseen.

Tässä on vielä kertaalleen korostettava, että jo hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) mukaan ILO-sopimusta tulee hallinnossa ja lainsäädännössä tiettyyn rajaan asti noudattaa jo ennen sopimuksen ratifiointia. Sama on todettu YK:n ihmisoikeuskomitean valvontaraportissa Suomen valtiolle vuodelta 2004. Missään tapauksessa sopimusta ei saa tulkita siten, että saamelaiden oikeusasema heikkenisi sen nykyisestä tasosta.

Irja Seurujärvi-Kari, työryhmän jäsen

## **Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009**

1. Seksuaalirikollisten hoito
2. Luottotietolain muuttaminen
3. Tiedoksianto oikeudenkäynnissä
4. Todisteiden luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä
5. Tuomioistuinharjoittelu
6. Eurojustin vahvistaminen
7. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen
8. Eläinsuojelurikosten seuraamuksien tehostaminen
9. Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamisesta. Työryhmän välimietintö
10. Vakuutusosoikeuden kehittämishanke
11. Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla
13. Eräiden käräjäoikeuksien asiallinen toimivalta
15. Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus
16. Lahjusrikokset
17. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
puh. (09) 160 03  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

PB 25  
00023 STATSRÅDET  
tfn (09) 160 03  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)